

Fra avgiftsoppkrever til samfunnsbeskytter?

I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan harmonerer dette med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter?



Studien er innlevert som del av Masterstudiet i Risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger

Ragnhild Storeide Folgerø

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I

RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vårsemester 2017

FORFATTER:

Ragnhild Storeide Folgerø

VEILEDER:

Førsteamanuensis Dr. Lillian Katarina Stene

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Fra avgiftsoppkrever til samfunnsbeskytter?

I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan harmonerer dette med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter?

EMNEORD/STIKKORD:

samfunnssikkerhet, samfunnsbeskytter, totalforsvaret, vareførsel, Tolletaten, strategier for forebygging av kriminalitet, sivilt-militært samarbeid, inkapasitering

SIDETALL: 78 (inkludert litteraturliste og vedlegg)

STAVANGER, 11. mai 2017

Forord

Denne masteroppgaven har hatt lang modningstid – flere år faktisk – og i den sammenheng er jeg det man kan kalle en «late bloomer». Det har vært en lærerik og riktig interessant reise, som jeg er glad for å ha fått lov til å gjøre.

Takk til arbeidsgiver som har gitt meg muligheten til å stå løpet helt ut med denne masteroppgaven!

Det er mange som har støttet meg, og alle fortjener takk. Særskilt vil jeg fremheve familien min: Jón for tålmodig tilstedeværelse og nødvendig catering i innspurten, min mor som aldri tvilte på at jeg skulle komme i mål, mine søstre som oppmuntret meg, og ikke minst mine to døtre som med stor entusiasme har heiet på sin mor.

En ekstra takk til min datter Malin som har bidratt med streng korrekturlesning og gode tips av både teknisk og substansiell art.

Min gode venn Per fortjener også takk for at han på tampen leste gjennom med kritisk blikk, og gjorde meg litt ekstra andpusten på oppløpssiden.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min veileder Lillian Katarina Stene, som med sine klare og tydelige, men likevel oppmuntrende tilbakemeldinger fikk meg til å strekke meg lenger enn jeg selv trodde jeg kunne.

Oppgaven springer ut fra en kjærlighet til Tolletaten som har vært min arbeidsplass i mange år. Det kan kanskje høres merkelig ut å føle kjærlighet til Tolletaten, men etaten bidrar til et trygt og stabilt samfunn på flere måter. Eksempelvis legger den til rette for å sikre store deler av statens inntekter, bidrar til at farlige varer ikke kommer på markedet, og til at kriminelle aktører ikke har fritt leide til å smugle varer til bruk i kriminelle handlinger. I dette perspektivet burde flere ha et kjærlig forhold til Tolletaten.

Ansvar for eventuelle feil og mangler ved oppgaven hviler selvsagt fullt og helt på mine skuldre.

Oslo, 11. mai 2017

Ragnhild Storeide Folgerø

Vær ikke redd for å vokse langsomt.

Vær bare redd for å stå stille.

Kinesisk ordtak

Sammendrag

Tolletaten skal sikre smidig tilrettelegging av den lovlige vareførselen, og samtidig sørge for at restriksjoner overholdes, og at smugling oppdages. Etaten har i mange år sett på seg selv som en samfunnsbeskytter. I 2016 ble avgiftsinnkrevningen flyttet til Skatteetaten, noe som aktualiserte Tolletatens samfunnsbeskytterrolle, ikke minst gjennom Finansdepartementets tydelige målsetting om å styrke etatens innsats ved grenseovergangene.

Denne studien ser nærmere på om Tolletatens nokså nylige dreining fra å være avgiftsoppkrever til å bli en mer uttalt samfunnsbeskytter, er oppfattet og kommunisert i sentrale, offentlige dokumenter om samfunnssikkerhet. Eller om etatens og Finansdepartementets ønske om, og oppfatning av, denne dreiningen i hovedsak bare finnes i egen sektor.

Studiens problemstilling er: «I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan harmonerer dette med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter?»

Av studiens problemstilling stilles følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan har Tolletatens og Finansdepartementets syn på etatens rolle som samfunnssikkerhetsaktør utviklet seg, basert på egne styringsdokumenter de siste 17 årene?
- I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, basert på et representativt utvalg av offentlige dokumenter om temaet?

Studien tar for seg samfunnssikkerhet som begrep, og gjennom analyse av strategisk utvalgte dokumenter i perioden 2000 til 2017 vurderes Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter. Tidsspennet på 17 år er naturlig avgrenset da det først var i NOU 2000: 24 at samfunnssikkerhet for alvor kom på dagsorden, og selve samfunnssikkerhetsbegrepet ble etablert først i 2002 (St.meld. nr. 17 (2001-2002)).

Analysen drøftes i lys av reguleringsteori (Engen mfl., 2016), strategier for forebygging av kriminalitet (Bjørgero, 2011), og forsvar i dybden (Reason, 2011). Det anvendes også teori om samfunnssikkerhet som begrep, og politisering av dette (Engen mfl., 2016).

Dokumentanalysen viser at det ikke er samsvar mellom Tolletatens og Finansdepartementets oppfatning av Tolletatens samfunnsbeskytterrolle på den ene siden, og hvordan stortingsdokumentene avspeiler synet på etaten.

Det er heller ikke noen synlig endring i synet på Tolletaten som samfunnsbeskytter på de 17 årene som er gått fra det eldste dokumentet til det nyeste ble avgitt til Stortingsbehandling.

Liste over forkortelser

| | |
|-------|---|
| CBRN | Står for kjemisk, biologisk, radiologisk, og nukleær |
| CBRNE | Står for kjemisk, biologisk, radiologisk, nukleær og eksplosiv |
| NOU | Norsk Offentlig Utredning |
| NSM | Nasjonalt sikkerhetsmyndighet |
| PTN | Politi-toll-samarbeid i Norden |
| PSI | Proliferation Security Initiative (Initiativet for spredningssikkerhet) |
| PST | Politiets sikkerhetstjeneste |
| UD | Utenriksdepartementet |

Liste over figurer

| | |
|---|-----------|
| <i>Figur 1. Organisering av Tolletaten 2017</i> | 4 |
| <i>Figur 2 Forsvar i dybden (Reason, 2011)</i> | 17 |
| <i>Figur 3 Strategier, virkemidler og tiltak mot ondsinnede handlinger (Engen mfl., 2016)</i> | 19 |
| <i>Figur 4 Fordeling av sikkerhets- og beredskapsansvar i departementene</i> | 35 |
| <i>Figur 5 Organisering av sentral krisehåndtering, (Meld.St. 21 (2012-2013))</i> | 42 |

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | III |
| Sammendrag | IV |
| Liste over forkortelser | VI |
| Liste over figurer | VI |
| 1 INNLEDNING | 1 |
| 1.1 Bakgrunn for studien | 2 |
| 1.2 Kort om Tolletatens historie | 2 |
| 1.3 Om Tolletaten | 3 |
| 1.3.1 Organisering | 4 |
| 1.4 Studiens rasjonale | 5 |
| 1.5 Studiens oppbygging | 6 |
| 1.6 Hensikten med studien | 6 |
| 1.7 Problemstilling | 7 |
| 2 TEORI | 8 |
| 2.1 Samfunnssikkerhet | 8 |
| 2.1.1 Samfunnssikkerhet som begrep | 8 |
| 2.1.2 Fra statssikkerhet til samfunnssikkerhet | 9 |
| 2.1.3 Fra totalforsvar til samfunnssikkerhet | 10 |
| 2.1.4 Samfunnssikkerhet som politikk | 11 |
| 2.2 Strategier for forebygging av kriminalitet | 12 |
| 2.2.1 Inkapasiteringsstrategien | 15 |
| 2.3 Forsvar i dybden | 16 |
| 2.4 Risikoregulering | 18 |
| 2.5 Oppsummering av teoribidragene | 21 |
| 2.6 Hvite felt på teorikartet | 21 |
| 3 DESIGN OG METODER | 22 |
| 3.1 Forskningsdesign | 22 |
| 3.2 Metodevalg | 22 |
| 3.2.1 Datainnsamling og avgrensning | 23 |
| 3.2.2 Hypoteser og dokumentanalyse | 23 |
| 3.2.3 Troverdighetskriterier | 24 |
| 3.2.4 Forskningsetiske aspekter | 25 |

| | | |
|--------|--|----|
| 4 | PRESENTASJON AV EMPIRI | 27 |
| 4.1 | Tolletatens syn på Tolletaten som samfunnsbeskytter | 27 |
| 4.1.1 | Strategiplan 2001-2004 | 27 |
| 4.1.2 | Strategiplan 2005-2008 | 27 |
| 4.1.3 | Strategiplan 2010..... | 28 |
| 4.1.4 | Årsrapport 2011..... | 28 |
| 4.1.5 | Rapport om styrking av Tollvesenets grensekontroll, 2014..... | 28 |
| 4.1.6 | Årsrapport 2014..... | 29 |
| 4.1.7 | Årsrapport 2015..... | 29 |
| 4.1.8 | Rekrutteringsvideo 2016 | 29 |
| 4.1.9 | Målbilde 2017 | 29 |
| 4.1.10 | Oppsummering | 30 |
| 4.2 | Finansdepartementets syn på Tolletaten som samfunnsbeskytter..... | 30 |
| 4.2.1 | Tildelingsbrev 2005-2007 | 30 |
| 4.2.2 | Tildelingsbrev 2009-2011 | 31 |
| 4.2.3 | Tildelingsbrev 2012-2014 | 31 |
| 4.2.4 | Oppdragsbrev om styrking av etatens grensekontroll, 2014..... | 31 |
| 4.2.5 | Tildelingsbrev 2015..... | 32 |
| 4.2.6 | Prop. 1 S (2015-2016) | 32 |
| 4.2.7 | Prop. 1 LS (2016-2017)..... | 32 |
| 4.2.8 | Tildelingsbrev 2016-2017 | 32 |
| 4.2.9 | Oppsummering | 33 |
| 4.3 | Offentlig sektors syn på Tolletaten som samfunnsbeskytter..... | 34 |
| 4.3.1 | NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn..... | 34 |
| 4.3.2 | St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet..... | 36 |
| 4.3.3 | Innst.nr. 9 (2002-2003) til St.meld. nr. 17..... | 36 |
| 4.3.4 | St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt- militært samarbeid..... | 38 |
| 4.3.5 | NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst..... | 38 |
| 4.3.6 | St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samvirke og samordning..... | 39 |
| 4.3.7 | Meld.St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet | 39 |
| 4.3.8 | Innst. nr. 207 S (2011-2012) Den særskilte komité om angrepene 22. juli | 40 |
| 4.3.9 | NOU 2012:14 22. juli-kommisjonens rapport..... | 41 |
| 4.3.10 | Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap..... | 41 |
| 4.3.11 | Riksrevisjonens undersøkelse av Tolletatens grensekontroll (Dokument 3:7 (2013-2014)) | 43 |
| 4.3.12 | Meld.St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn | 44 |
| 4.3.13 | Oppsummering | 46 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5 | DISKUSJON | 48 |
| 5.1 | Hypotesene | 48 |
| 5.2 | Synet på Tolletaten som samfunnssikkerhetsaktør | 49 |
| 5.2.1 | Tolletatens og Finansdepartementets syn..... | 49 |
| 5.2.2 | Offentlige dokumenters syn på Tolletatens rolle | 53 |
| 5.3 | Hvorfor dette forskjellige synet?..... | 56 |
| 5.4 | Implikasjoner av funnene i analysen | 58 |
| 5.4.1 | Eksportkontroll for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen | 64 |
| 5.4.2 | Import av våpen og prekursorer | 65 |
| 5.4.3 | Smugling av valuta til bruk for finansiering av kriminalitet..... | 67 |
| 6 | KONKLUSJON..... | 68 |
| | REFERANSELISTE | 72 |

1 Innledning

Tolletaten ble i sin tid opprettet for å skaffe kongen inntekter. I takt med at samfunnet utviklet seg, oppsto også behov for at Tolletaten måtte endre og utvide sitt fokus. I dag skal Tolletaten sikre en smidig tilrettelegging av den lovlige vareførselen. Samtidig skal den sørge for at restriksjoner overholdes, og at smugling oppdages og stoppes. Disse hovedkomponentene er svært viktige, og inngår i Tolletatens samfunnsoppgave om å kontrollere vareførselen inn og ut av landet (Tolloven, 2009, § 1.5).

Hovedkomponentene er viktige av flere grunner. En av grunnene er å sørge for at grunnlaget for beregning av toll og avgifter blir riktig, for å kunne bidra til å sikre staten inntekter og opprettholde økonomisk stabilitet. Samtidig skal Tolletaten sørge for at restriksjoner blir overholdt. Med restriksjoner menes at det må innhentes tillatelse til import eller eksport. Restriksjoner sett i et samfunnsikkerhetsperspektiv kan være begrunnet i matsikkerhet, produktsikkerhet, forbud mot ulovlig innførsel av narkotika og våpen, spredning av masseødeleggelsesvåpen, og innenfor smittevern (eksempelvis ved import av levende dyr, planter og kjøttvarer) (www.toll.no, 2017). Ikke minst er Tolletaten en bidragsyter når det gjelder å frata kriminelle aktører innsatsmidler til kriminelle handlinger.

Tolletaten anser seg selv som en samfunnsbeskytter, og da innenfor alle disse områdene. Mest synlig blir rollen gjennom å sørge for at restriksjoner overholdes og at innsatsmidler til kriminell aktivitet reduseres.

I 2016 ble avgiftsinnkrevingen flyttet til Skatteetaten, men Tolletaten fastsetter fremdeles avgiftsgrunnlaget som Skatteetaten senere innkrever. Denne endringen i oppgaveporteføljen aktualiserte Tolletatens samfunnsbeskytterrolle.

Etatens samfunnsbeskytterrolle er et viktig, men kanskje også underkommunisert bidrag til god samfunnsikkerhet. Denne studien tar derfor sikte på å finne ut i hvilken grad etaten faktisk ses på som en samfunnsbeskytter av de aktører som leverer premissene for samfunnsikkerheten i dag.

1.1 Bakgrunn for studien

I denne studien gjennomgås de mest sentrale, offentlige dokumentene om samfunnssikkerhet som er utarbeidet de siste 17 årene. Dette for å finne ut i hvilken grad Tolletaten blir ansett som en relevant aktør i arbeidet med samfunnssikkerhet. Særlig gjelder dette tiden etter 2014, da Regjeringen ved Finansdepartementet erklærte at Tolletatens posisjon på grensen skulle styrkes (Finansdepartementet, 2014). Studien gjennomgår også viktige, interne styringsdokumenter i Tolletaten i samme periode, og dokumenter fra Finansdepartementet og Tolletatens styringsdialog.

Tidsspennet på 17 år er naturlig avgrenset, ettersom det først var i NOU 2000: 24 (2000-2001), *Et sårbart samfunn* at samfunnssikkerhet for alvor kom på dagsorden. Selve samfunnssikkerhetsbegrepet ble etablert i 2002 gjennom en egen stortingsmelding om samfunnssikkerhet (St.meld. nr. 17 (2001-2002)).

Studien tar for seg samfunnssikkerhet som begrep, og gjennom strategisk utvalgte dokumenter vurderes Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter. Av teorier benyttes reguleringsteori (Engen mfl., 2016), strategier for forebygging av kriminalitet (Bjørge, 2011), og forsvar i dybden (Reason, 2011). Det anvendes også teori om samfunnssikkerhet som begrep, og politisering av dette (Engen mfl., 2016).

Disse teoriene anvendes for å belyse studiens forskningsspørsmål.

1.2 Kort om Tolletatens historie

I Norge ble den første avgift innført allerede på 900-tallet. Denne besto i en avgift på fem øre for frie menn som utvandret til Island, kalt landøre. Etterhvert ble avgiftsoppkrevingen satt mer i system, og hensikten var i hovedsak fiskal; den skulle skaffe inntekter. Det var først rundt år 1560 at det ble ansatt tollere, og etaten fikk sin begynnelse ved at tolloppkrevingen ble utskilt som eget yrke. Den første tollov kom i 1632 under kong Christian IV, og etter hvert ble man mer bevisst på at statsinntektene kunne økes gjennom import- og eksportavgifter (Toll- og avgiftsdirektoratet, 2012).

Den kontrollen som tollerne utøvde de neste århundrer sprang ut fra avgiftene. Det vil si at de skulle sjekke om varene ble riktig deklarerert, og at avgifter ble betalt, og ikke unndratt. Det fantes unntak fra det rent fiskale, som for eksempel eksportforbud av eiketømmer, ettersom tømmeret trengtes til skipsbygging i Norge.

Under forbudstiden (1917-1927) ble det tydeligere at Tolletaten hadde en samfunnsbeskytterrolle, ettersom bekjempelse av smugling fikk innvirkning på folks mulighet til å drikke alkohol. Ut over dette var det få varer som var restriksjonsbelagt i den grad at de var forbudt innført til landet. Varene kunne ha restriksjoner, men da ved at det måtte betales avgifter, foreligge særskilt importtillatelse, eller de måtte inngå i en forhåndsbestemt kvote. Restriksjonene var i hovedsak fiskale.

Elementene av samfunnsbeskyttelse ble etter hvert mer synlige ettersom Norge begynte å få et narkotikaproblem på midten av 1960-tallet, hvorpå en rekke stoffer ble forbudt innført (uten særskilt tillatelse) (Toll- og avgiftsdirektoratet, 2012).

Tolletaten har gjennom årene etablert seg som den utøvende myndighet for en rekke andre myndigheter, for eksempel for politiet ved import av våpen, veterinærmyndighetene ved import av levende dyr, og for matvaresikkerhet, legemiddelsikkerhet, produktsikkerhet etc. (Toll- og avgiftsdirektoratet, 2012). I dag utøver Tolletaten myndighet på vegne av over 20 andre myndigheter, og har gjennom etatens strategiplan av 2010 tydeliggjort sin oppfatning av å ha en rolle innen samfunnsikkerhet:

Den andre hovedoppgaven er å bruke vår unike førstelinjeposisjon på grensa til å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. Kampen mot grensekryssende, organisert kriminalitet er her det viktigste (Strategiplan for Toll- og avgiftsetaten, 2010, s. 5).

1.3 Om Tolletaten

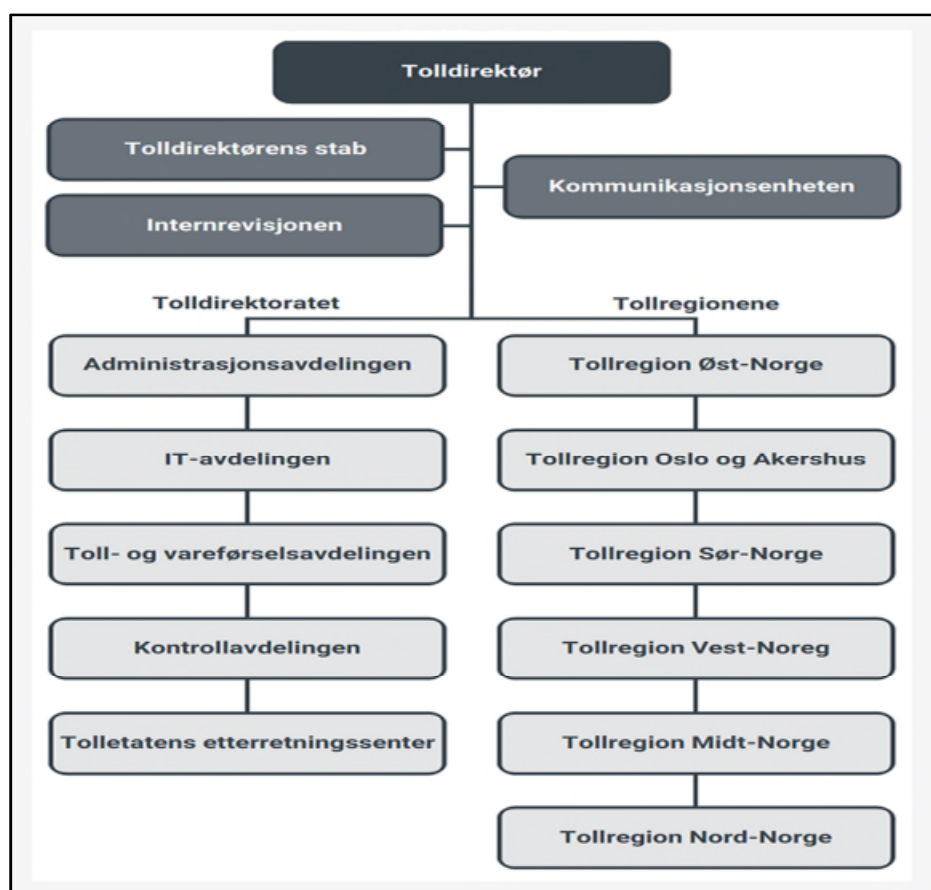
Tolletatens samfunnsoppdrag kommer til uttrykk gjennom tildelingsbrevene fra Finansdepartementet: «Tolletaten skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer og legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer» (Finansdepartementet, 2016 og 2017). Dette er i tråd med tollovens bestemmelser om å føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet (Tolloven, 2009, § 1.5).

Tolletatens etterretnings- og kontrollvirksomhet er følgelig innrettet mot å avdekke ulovlig inn- og utførsel av varer. Dette kan eksempelvis være narkotika, legemidler, våpen, og høyt beskattede varer som alkohol og tobakk. Etaten gjør cirka 35.000 beslag av varer årlig, hvorav cirka 3.900 er narkotikabeslag (Tolletaten, 2016).

Den grensekryssende trafikken er stor og økende. For å gi et bilde av trafikkmengden, økte landeveistrafikken i perioden 2011 til 2015 med 11 prosent, og i 2015 kom det ni millioner kjøretøy til Norge via landeveien, hvorav en million var godskjøretøy. Det ankom cirka 15.000 fartøyer fra utlandet til norske havner i 2015 (Tolletaten, 2016). I tillegg kommer stor luft-, tog- og fergetrafikk, og enorme mengder post – ikke minst fra økende netthandel. Varestrømmen inn og ut av landet er med andre ord svært stor, og både den lovlige og ulovlige importen og eksporten følger i den samme varestrømmen.

1.3.1 Organisering

Tolletaten er en etat underlagt Finansdepartementet. Den består av Tolldirektoratet og seks underliggende regioner, med til sammen cirka 1.630 ansatte (Tolletatens årsrapport 2016). Da avgiftsinnkrevingen ble overført til Skatteetaten i 2016 skiftet etaten samtidig navn fra Toll- og avgiftsetaten til Tolletaten.



Figur 1. Organisering av Tolletaten 2017

1.4 Studiens rasjonale

Etter terroranslaget 22. juli 2011 fremkom det at Tolletaten hadde avdekket at terroristen hadde importert produkter som sto på en liste over varer som kunne brukes til å lage eksplosiver. Funnene ble meddelt Politiets sikkerhetstjeneste (PST), men forholdene ble ikke videre vurdert der. Temaet fikk stor plass i 22. juli-rapporten (NOU 2012:14).

Dette er et – riktignok ekstremt – eksempel på at Tolletatens bidrag til samfunnsbeskyttelsen kunne fått stor betydning.

Det finnes fire grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap: Ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. De tre første ble fastslått av det såkalte Sårbarhetsutvalget allerede i NOU 2000: 24 (2000-2001). De innebærer at ansvaret for å håndtere en uønsket hendelse ligger til den som har ansvaret til daglig, at hendelsen håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå, og at organiseringen under hendelsen er lik den organisasjon man har til daglig (NOU 2000: 24 (2000-2001)).

Samvirkeprinsippet ble første gang introdusert etter terrorhendelsene 22. juli 2011, og presiserte at myndigheter, virksomheter eller etater selvstendig står ansvarlig for å sikre et godt samvirke med relevante aktører og virksomheter (Meld.St. 29 (2011–2012)). I 2012 ble prinsippene om ansvar, nærhet og likhet, sammen med samvirkeprinsippet, nedfelt i forskriften «Instruks for dep.arbeid med samfunnssikkerhet mv.».

Tolletatens betydning som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid synes gjennom etablering av samvirkeprinsippet å kunne ha fått større betydning. Med disse fire prinsippene for krisehåndtering har Tolletaten med sin tilstedeværelse og vide kontrollhjemler på grensen et potensiale for å kunne være et viktig bidrag i beskyttelse av samfunnet.

Tolletaten er selv tydelig på at den skal:

beskytte samfunnet mot smugling av narkotika, dopingmidler, våpen, forfalskede medisiner, smittebærende varer, farlig avfall og andre varer som truer helse, miljø og samfunn. (...) Vi skal beskytte samfunnet ved synlighet og tilstedeværelse på grensen (Strategiplan 2010, s.11).

1.5 Studiens oppbygging

Til grunn for studiens analyse ligger en gjennomgang av sentrale dokumenter om samfunnssikkerhet. Forskningsspørsmålene drøftes basert på den empiriske gjennomgangen i kapittel 4, og funnene ses i lys av den teoretiske gjennomgangen i kapittel 2.

Studien er inndelt i følgende kapitler:

- Kapittel 1 er det innledende kapittel der hensikten med studien presenteres
- Kapittel 2 tar for seg det teoretiske perspektivet
- Kapittel 3 angir design og metoder
- Kapittel 4 gir en oversikt over de dokumenter som er gjennomgått
- Kapittel 5 drøfter funnene i lys av valgte teoretiske perspektiv
- Kapittel 6 inneholder svar på problemstillingen

1.6 Hensikten med studien

Jeg ønsker å finne ut om Tolletatens nokså nylige dreining fra å være avgiftsoppkrever til å bli en mer uttalt samfunnsbeskytter, er oppfattet og kommunisert i sentrale, offentlige dokumenter om samfunnssikkerhet. Eller om etaten og Finansdepartementets ønske om denne dreiningen i hovedsak bare finnes i egen sektor.

Jeg hadde en hypotese om at en analyse av stortingsdokumenter innen samfunnssikkerhet ville vise at Tolletaten i liten grad nevnes i denne sammenheng. Dette ville i så fall stå i sterk kontrast til etatens og departementets uttalte ønske om å være en aktiv samfunnsbeskytter. Hvis Tolletaten virkelig har til oppgave å beskytte samfunnet, burde dette også avspeiles i den stadig mer hørbare politiske diskusjonen om samfunnssikkerhet.

Jeg hadde også en hypotese om at stortingsdokumentene ville vise at Tolletaten etter hvert er på vei til å bli ansett som en samfunnssikkerhetsaktør. Dersom det skulle vise seg at hypotesene mine stemte, ville jeg forsøke å peke på noen mulige årsaker til at det er slik.

1.7 Problemstilling

I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan harmonerer dette med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter?

For å finne svar på denne problemstillingen er følgende forskningsspørsmål valgt:

- Hvordan har Tolletatens og Finansdepartementets syn på etatens rolle som samfunnssikkerhetsaktør utviklet seg, basert på egne styringsdokumenter de siste 17 årene?
- I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, basert på et representativt utvalg av offentlige dokumenter om temaet?

2 Teori

2.1 Samfunnssikkerhet

2.1.1 Samfunnssikkerhet som begrep

Den første gangen begrepet samfunnssikkerhet ble definert i Norge var i St.meld nr. 17 (2001-2002). Begrepet ble da definert som «Den evnen samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Deretter er det kommet en rekke offentlige utredninger og stortingsmeldinger som i ulik grad har kommet med nye bidrag til hvordan begrepet skal forstås i dag (Engen mfl., 2016).

Utviklingen av samfunnssikkerhetsbegrepet kan deles i ett kort og ett langt tidsperspektiv:

Det lengre tidsperspektivet går tilbake til 1775, hvor filosofen Jean-Jacques Rousseau, etter et stort og drepene jordskjelv i Lisboa, stilte spørsmål ved byplanleggingen.

Hvorfor tillot man bygging av tusenvis av hus som var flere etasjer høye i et jordskjelvutsatt område? Spørsmålet kan ses på som en begynnelse på det begrepet vi i dag kaller samfunnssikkerhet (Engen mfl., 2016).

Det korte perspektivet har to nordiske løp, hvorav det ene kalles «Københavnerskolen». Her er samfunnssikkerhet likestilt med det engelske ordet «securitization» - på norsk oversatt til sikkerhetsgjøring. Sikkerhet har i tidligere tider vært knyttet til nasjonal sikkerhet, med militær sikkerhetsgjøring i fokus. Etter den kalde krigens slutt, rundt 1990, var sikkerhetsbegrepet ikke lenger så nært knyttet til militære problemstillinger. Nå ble begrepet definert som et samfunns evne til å kunne opprettholde sine funksjoner under skiftende forhold og trusler. Etter hvert ble sikkerhetsbegrepet utvidet til også å omfatte utfordringer rundt klima, smittevern, matsikkerhet, teknologiske sårbarheter etc. (Engen mfl., 2016).

Engen mfl. (2016) omtaler videre det som kalles «det norske utviklingssporet», og peker på at det hadde sitt utgangspunkt i den sivile organiseringen av sikkerhet i samfunnet, hvor risikostyring og regulering sto sterkt i fokus. Senere er disse to retningene i større grad smeltet sammen.

2.1.2 Fra statssikkerhet til samfunnssikkerhet

Sikkerhetsbegrepet har lang historie, og etter andre verdenskrig ble det tydelig knyttet til statsbegrepet, hvor nøkkelbegrepet var nasjonal sikkerhet. Det ble arbeidet planmessig med beredskap, blant annet gjennom etablering av matvarelagre og enkelte veistrekninger som også kunne fungere som landingsstriper (Engen mfl., 2016). Statssikkerhet er i dag definert som «Å ivareta statens eksistens, suverenitet og integritet, samt å sikre politisk handlefrihet» (Meld.St. 10 (2016-2017), s. 26).

Sårbarhetsutvalget knyttet samfunnssikkerhetsbegrepet tett opp til den sivile delen av det sivilt-militære samarbeid, og viste derigjennom den tradisjonelle koblingen mot de nasjonale sikkerhetsinteresser: «Utvalget mener det er behov for at ett departement har et overordnet ansvar for å ta initiativ, fungere som pådriver, være koordinator og kontrollør for det ikke-militære arbeid for samfunnssikkerhet.» (NOU 2000: 24, s. 11).

Samfunnssikkerhetsbegrepet har gjennomgått flere endringer i de siste 17 årene, og som politikkområde har det etter hvert blitt grundig utredet. Likevel preges området fremdeles av store utfordringer rundt både samordning og styring (Fimreite mfl., 2011).

Selv om samfunnssikkerhetsbegrepet offisielt ble definert først i 2002, var det brukt allerede i siste halvdel av 1990-årene. Den gang i forbindelse med forarbeidet til et studium i sikkerhet, beredskap og samfunnsplanlegging ved det som den gang var Høgskolen i Stavanger (Engen mfl., 2016). Begrepet ble så vidt nevnt av Sårbarhetsutvalget i år 2000: «(...) studier i samfunnssikkerhet er etablert som høyskolefag ved Høgskolen i Stavanger» (NOU 2000: 24, s. 263).

Definisjonen på samfunnssikkerhet omfatter både bevisste handlinger, ulykker og naturkatastrofer, og forutsetter at myndighetene er i stand til effektivt å styre og kunne iverksette relevante tiltak, og at befolkningen har tillit til at dette skjer. Dermed kan definisjonen ses på som instrumentell, siden den «antyder at økt samfunnssikkerhet kan oppnås med et sett med virkemidler» (Engen mfl., 2016, s. 371).

I 2017 er samfunnssikkerhet definert slik: «Samfunnssikkerhet er samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare» (Meld.St. 10 (2016-2017), s.19). Denne definisjonen er nokså lik definisjonen i St.meld. nr.17 (2001-2002), men på ett vesentlig punkt er den

avvikende: Meldingen understreker den forebyggende dimensjonen ved å poengtere at samfunnssikkerhet også er samfunnets evne til å *verne seg* mot hendelser.

2.1.3 Fra totalforsvar til samfunnssikkerhet

Etter den kalde krigens slutt ble trusselbildet endret. Hovedtrusselen, en mulig invasjon av Norge, ble ikke lenger ansett som særlig sannsynlig. I takt med at de militære truslene ble mindre, ble man mer bevisst på samfunnets sårbarhet også i fredstid. Mens nasjonens beredskap i det gamle trusselbildet var bygget rundt styrkeoppbygging og støtte fra det sivile samfunn, ble beredskapsarbeidet mer sentrert rundt nasjonal beredskap også for andre hendelser enn krig (Engen mfl., 2016).

Totalforsvarskonseptet ble etablert i 1946, og grunnprinsippet var at man skulle benytte samfunnets samlede ressurser for å understøtte forsvaret av Norge mot en nasjonal trusselaktør. Det omfattet ikke de hendelser som oppstår i det lavere krisespekteret (Fimreite mfl., 2011), og heller ikke hendelser forårsaket av såkalte asymmetriske trusselaktører:

Terrorisme er blitt beskrevet som en asymmetrisk måte å drive «krigføring» på for å oppnå politiske målsettinger. Terrorisme er totalt uakseptabelt, blant annet fordi den ikke følger internasjonal rett og aksepterte regler. I denne forbindelse kan begrepet asymmetri gi et bedre bilde av hva terrorisme representerer (Prop. 55 (2001-2002), s.14).

I takt med økende bevissthet om at samfunnet også kan trues av andre scenarier enn invasjon fra en annen stat økte behovet for å tilpasse samarbeidet mellom politiet og Forsvaret også til andre utfordringer enn de militære. Så sent som i 2005 ble det for eksempel enighet om at det er politiets oppgave å bekjempe terrorisme, og ikke Forsvarets. Årsaken var at terrorisme ble definert som kriminalitet, og det er politiet som er kompetent myndighet for kriminalitetsbekjempelse (Engen mfl., 2016).

I en periode ble totalforsvaret i mindre grad brukt som begrep i det sivile samfunn, og erstattet av begrepet sivilt-militært samarbeid. I dag brukes begrepene noe om hverandre, men helt frem til 1990-tallet inngikk sivil beredskap i totalforsvaret. Da samfunnssikkerhet ble etablert som begrep, ble både militær orientering og hendelser i fredstid inkludert (Fimreite mfl., 2011).

2.1.4 Samfunnssikkerhet som politikk

Samfunnssikkerhet som politikkområde er omfattende, og tar for seg utfordringer som er knyttet både til spesialisering, flernivåstyring og samordning. Spørsmål om risikoregulering omfattes også av området (Fimreite mfl., 2011).

Politikk kan blant annet ses på både som formelle beslutninger og som de prosesser for meningsdannelse som eksisterer når politikk utøves (Engen mfl., 2016). Selve begrepet kan forstås på flere måter. På én side kan man se på politikk som institusjonell organisering, hvor man vektlegger de formelle strukturene som gjør at beslutninger kan tas. Man kan også se på politikk som en vid form for meningsutveksling, hvor det som skjer utenfor de formelle beslutningsstrukturene også blir viktig for utfallet. Engen mfl., (2016) opererer med en utvidet politikkdefinisjon for beslutninger knyttet til samfunnssikkerhet. Beslutninger som er knyttet til risiko vil alltid ha et politisk aspekt, og vil skje i alle typer organisasjoner og beslutningsorganer, som Storting, regjering, kommuner, privat næringsliv, interesseorganisasjoner og politiske partier (Engen mfl., 2016).

De viktigste politiske beslutningene gjøres i de offentlige organer, som Stortinget og regjeringen. Disse institusjonene behøver naturlig nok støtte og input når de skal fatte sine beslutninger, og dette får de fra mange hold. Det kan være alt fra direkte kontakt til demonstrasjoner, og fra bruk av medier til brukermedvirkning. Når de politiske beslutningsorganene fatter vedtak, er dette politikkenes output som effektueres gjennom organene som er gitt dette i oppdrag (Engen mfl., 2016).

Innflytelse som virkemiddel handler om hvilke interesser de forskjellige aktørene har i beslutningsprosessene, og hvordan disse uttales. Risiko er ikke en objektiv størrelse som alle nødvendigvis er enige om, og det vil være ulike oppfatninger om hvor stor risikoen er på de ulike områder. Utfallet av politiske beslutningsprosesser avhenger av hvem som deltar i dem, og hvilket mandat og ansvar man er tillagt (Engen mfl., 2016).

Samtidig er det slik at det er myndighetene som blir avkrevd å redusere sårbarheten i samfunnet, og ansvaret blir dermed delvis overført fra den enkelte person til de offentlige instanser. Dette skjer samtidig med at det offentlige privatiserer viktige samfunnsfunksjoner, noe som i seg selv øker kompleksiteten og sårbarheten. Som en konsekvens av dette må sårbarhetsreducerende tiltak iverksettes bredt for at de skal virke effektivt (Kruke mfl., 2005).

Den tyske sosiologen Ulrich Beck (1997) mener kildene til risikoveksten i samfunnet vårt ligger i blant annet industri, teknologi, vitenskap, og militær opprustning. De må underlegges politisk kontroll for å kunne gjenopprette en tilstand mer preget av sikkerhet enn risiko. Folks generelle trygghetsfølelse styres av globale hendelser, og de eksisterer ikke lenger bare som sansbare opplevelser, men som kunnskap (Beck, 1997).

Beck (1997) mener at selv om truslene i samfunnet vokser, så blir de ikke utnyttet politisk til preventiv risikostyring, og han betviler at de politiske institusjoner faktisk er i stand til å gjøre det. Ved å følge Becks resonneringer kan man utlede at det oppstår et politisk vakuum i sterk kontrast til samfunnets økende handlings- og politikkbehov, og at de politiske institusjoner mangler kompetanse om hvordan truslene bør håndteres politisk. Beck ser det som lettsindig og forhastet å tro at det finnes et fellesskap av politisk vilje og handling – selv i en verden hvor truslene oppleves som globale, og han tror ikke at de moderne institusjonene vil klare å utvikle seg.

I følge Beck (1997), innskrenkes de tradisjonelle demokratiske institusjonenes handlingsrom, og de politiske handlingene blir mer symbolhandlinger.

Samtidig kan aktører som har en politisk agenda sørge for å sette saker i fokus på en måte som kan virke overdimensjonert i forhold til den risiko de reelt representerer. En slik politisering av sikkerheten kan til tider være ekstrem, og er med på å forklare hvorfor eksempelvis trafikkulykker får mye mindre oppmerksomhet enn terrorisme – til tross for at trafikkulykker krever vesentlig flere liv (Engen mfl., 2016).

2.2 Strategier for forebygging av kriminalitet

Tore Bjørge (2011), professor ved Politihøgskolen (PHS) og leder for Senter for ekstremismeforskning: høyreekstremisme, hatkriminalitet og politisk vold (C-REX) ved Universitetet i Oslo, har utviklet et sett strategier som han mener til sammen danner en helhetlig strategi for å forebygge kriminalitet. Utgangspunktet er at de hittil eksisterende modeller for forebygging av kriminalitet er for snevre til å kunne være effektive bekjempelsesbidrag. Bjørge ønsker å benytte forebyggende mekanismer som basisprinsipp, og peker på at de forskjellige samfunnsaktørene har overlappende roller (Bjørge, 2011).

Modellen for forebygging av kriminalitet ble opprinnelig utformet for kriminalitetsformen terrorisme, men kan benyttes på så godt som alle typer kriminalitet

(Bjørø, 2011). Strategiene ble utformet i frustrasjon over i hvor liten grad offentlige handlingsplaner og strategier mot terrorisme tok utgangspunkt i strategiske analyser med forebygging i fokus. De var mer opptatt av å ramse opp hvilke tiltak som allerede var innført eller etablert.

Den rent strafferettslige forebyggingsmodellens hovedfokus er straffens forebyggende virkninger, både individuelt, men også allmennpreventivt. Dette hovedfokuset er forlatt av Bjørø gjennom ni strategier, som ser forebygging som «en suksessiv kjede av forebyggingsbarrierer, hvor det som ikke fanges opp av den første barrieren, kan fanges opp av den neste (...)» (Bjørø, 2011, s.20). De ni forebyggingsstrategiene kan til sammen utgjøre et forsvar i dybden, hvor hver enkelt kan betraktes som en barriere for å hindre mulige kriminelle handlinger.

Hver enkelt av disse strategikomponentene behøver ikke i seg selv å kunne hindre handlingen, men samlet kan de forebyggende strategiene gi samfunnet tilstrekkelig beskyttelse mot kriminelle handlinger.

De ni strategiene for å forebygge kriminalitet er:

- Normdannelse mot aksept av vold og annen kriminalitet
- Avskrekking gjennom trussel om straff
- Avverging av planlagt kriminalitet ved å stanse aktørene før gjennomføring
- Inkapasitering ved å frata gjerningspersonen(e) evnen til å gjennomføre kriminalitet
- Beskytte sårbare mål gjennom å gjøre anslag vanskeligere og mer risikabelt
- Redusere skadevirkninger fra kriminalitet
- Redusere rekruttering til kriminelle miljøer ved å redusere årsaker og prosesser som fører til kriminalitet
- Rehabilitering ved å hjelpe personer som har begått kriminalitet tilbake til et normalt liv (Bjørø, 2011).

Den første strategiens formål er å sørge for normdannelse, dvs. bygge barrierer mot å benytte vold og annen kriminalitet som virkemiddel. Selv om de fleste mennesker har moralske sperrer mot å gjøre noe som er kriminelt, kan man påvirkes gjennom innflytelse fra sterke ledertyper og grupperinger, og etter hvert befinne seg i en virkelighet hvor det å begå kriminelle handlinger er en akseptert norm. Normdannelsen

vil innrette seg for eksempel mot gode rollemodeller i oppveksten, og samfunnets kollektive fordømmelse mot å begå kriminalitet (Bjørø, 2011).

Den andre strategien, avskrekking, kan ha sin virkning for dem som ser de negative følgene av å begå kriminelle handlinger. Den tredje strategien, avverging, går ut på å stanse de kriminelle aktørene før de begår handlingen (Bjørø, 2011).

Deretter kommer inkapasiteringsstrategien, som omtales mer utførlig i punkt 2.2.1. Den retter seg mot å frata potensielle aktører kapasiteten til å utføre handlinger de måtte ha intensjon om. Det er flere måter å gjøre dette på, og den vanligste er gjennom straff ved fengsling. En inkapasitering kan også handle om å frata kriminelle aktører de nødvendige innsatsmidler til å utføre handlingen, for eksempel våpen, eksplosiver, eller finansielle midler (Bjørø, 2011).

Den sjette strategien er å beskytte sårbare mål. Den dreier seg om å iverksette sikkerhetstiltak som skal øke oppdagelsesrisiko og gjøre det vanskeligere for de kriminelle å lykkes med sine hensikter. Eksempler på dette er sikkerhetskontroller på flyplasser, bruk av livvakter, fysiske hindringer og overvåking. Strategi nummer syv er å redusere skadevirkninger av handlingen ved å ha beredskap for blant annet å redde liv, ivareta helse, gjenopprette drift, og beholde befolkningens tillit til myndighetene (Bjørø, 2011).

Strategi åtte rettes mot å redusere de kriminelles gevinster, slik at det blir mindre attraktivt for andre å begå lignende handlinger. Et eksempel her er 22. juli-terroren, hvor terroristen riktignok oppnådde noe av publisiteten han ønsket, men hvor den folkelige responsen ble motsatt av hva han hadde håpet på. Den siste strategien går ut på å rehabilitere kriminelle, slik at de slutter med de ulovlige aktivitetene. Helst bør dette gjøres før de rekker å gjøre så mye skade (Bjørø, 2011).

Ved å tenke helhetlig på alle disse strategiene, kan man iverksette et bredt spekter av virkemidler for å forebygge kriminalitet. Det er viktig også å merke seg at det samme virkemiddelet kan inngå i flere enn én forebyggingsstrategi. Eksempelvis arrestasjon, som kan inngå i både avskrekking, avverging og inkapasitering (Bjørø, 2011).

Strategiene utgjør en type barrieretenkning som passer godt med James Reasons (2011) modell Forsvar i dybden. Reasons modell er omtalt i punkt 2.3. Den underbygger at Bjørøs ni strategier vil kunne danne et forsvar i dybden for å forebygge kriminalitet, og

derigjennom kunne bidra til å ivareta god samfunnssikkerhet. Bjørgos ni strategier for forebygging av kriminalitet omhandler både intensjons- og kapasitetsdimensjonen, hvor normdannelse typisk vil være en strategi som kan virke mot intensjoner om å begå en kriminell handling (Bjørgo, 2011).

Et teoretisk fundament av forebyggende mekanismer gir et godt grunnlag for å tenke systematisk rundt forebygging av kriminalitet, og de ni ulike strategiene gir til sammen muligheten til å kunne bidra til å redusere forekomsten og konsekvensene av kriminalitet. Strategiene legger opp til bruk av forskjellige forebyggingsmekanismer, noe som medfører at det blir flere barrierer som kan fange opp mulige kriminelle aktører. Det betyr igjen at hver enkelt strategikomponent ikke behøver å være like kraftig som om den sto alene, for samlet å gi tilstrekkelig beskyttelse (Bjørgo, 2011).

2.2.1 Inkapasiteringsstrategien

En trussel kan defineres som et produkt av den hensikt (intensjon) og evne (kapasitet) en aktør har til å utføre sin intenderte (u)gjerning. Sannsynligheten for at en kriminell handling iverksettes øker med intensjonens styrke og med hvor god kapasitet aktøren har, og risikoen øker følgelig i takt med disse (Bjørgo, 2011).

Dersom det ikke finnes aktører med intensjon om å gjøre kriminelle handlinger, finnes det heller ingen trussel, selv om disse måtte ha kapasitetene til å gjøre det. Og motsatt; hvis aktørene har intensjon om å utøve kriminelle handlinger, men ikke kapasitet, så utgjør de heller ingen trussel.

Det er når kriminelle aktører både har intensjon og kapasitet til å utøve kriminalitet at de forebyggende strategiene kan bidra til å hindre handlingene. Derfor vil inkapasiteringsstrategien kunne være ett av flere effektive virkemidler i bekjempelsen av kriminalitet (Bjørgo, 2011).

Denne forståelsen av eventuelle trusselaktørers intensjon og kapasitet til å gjennomføre kriminelle handlinger er vel etablert i samfunnet, eksempelvis i veileder om sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger (NSM mfl., 2010).

Denne studien fokuserer særskilt på inkapasiteringsstrategien, ettersom det er denne strategien som er relevant for Tolletatens arbeid for å forhindre kriminalitet. Strategien handler om å frata kriminelle aktører kapasiteten ved å hindre dem tilgang til innsatsmidler, for eksempel våpen, sprengstoff, og såkalte prekursorer (utgangsstoff som kan benyttes til å produsere et annet stoff, som for eksempel eksplosiver). I dette

bildet vil Tolletaten ha en viktig rolle, ettersom den skal «føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet, og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes» (Lov om toll § 1-5).

Synet om en bred tilnærming til strategien (Bjørge, 2011) ser ut til å være en etablert oppfatning, for eksempel i Innst.nr. 207 S (2011-2012): Her fremheves det at inkapasitering skal forhindre ondsinnede aktører i begå kriminelle handlinger, og innstillingen understreker at det å frata aktører innsatsmidler er en form for inkapasitering, blant annet ved å beslaglegge våpen, sprengstoff eller penger som skal benyttes til å finansiere ugjerningene (Innst.nr. 207 S (2011-2012)).

2.3 Forsvar i dybden

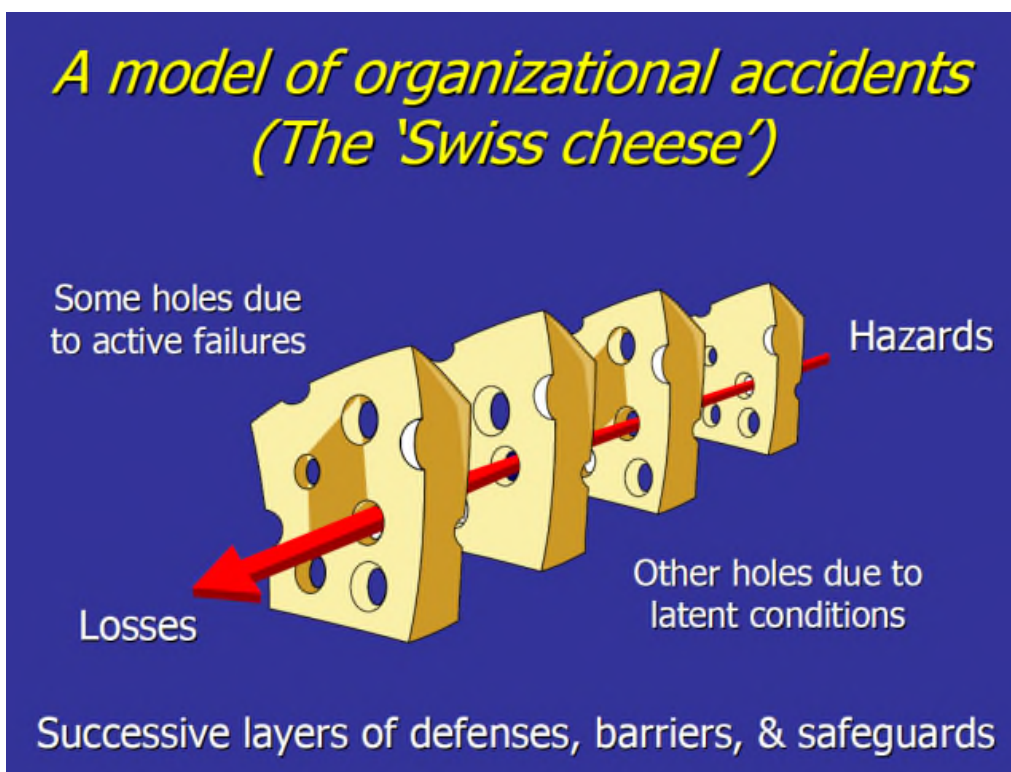
Psykologen James Reason (2011) har utviklet en modell som er blitt kalt Forsvar i dybden eller Sveitserostmodellen. Modellen skal kunne bidra til å forebygge katastrofale hendelser i komplekse organisasjoner med høy sårbarhet, men den kan benyttes for å forebygge alle typer uønskede hendelser.

Forsvar i dybden er en klassisk form for sikkerhetsstruktur i komplekse organisasjoner, og innebærer at suksessive lag av barrierer bygges for å forebygge uønskede hendelser.

I den ideelle verden ville alle barrierene vært ugjennomtrengelige, og ulykker ville ikke kunne skje. Men, i den reelle verden er det slik at hvert lag av barrierer har svakheter og gjennomtrengbare hull: Hvis én eneste menneskelig, teknisk eller organisatorisk feil trenger gjennom ett av hullene i barrierene, skal den neste barrieren kunne stanse det potensielle ulykkesforløpet. Slik bygges forsvar i dybden. Likevel skjer det at hullene i barrierene samsvarer med hverandre, at barrierene unisont svikter, og at forsvaret bryter sammen i tid og rom. Det er en grunnleggende filosofi bak forsvar i dybden at ingen enkelt feil, verken menneskelig eller teknisk, alene skal kunne lede til ulykker, og modellen karakteriseres ved redundans og diversitet (Reason, 2011).

Modellen er også kalt Sveitserostmodellen, siden de oppsatte barrierene gjerne kan sammenlignes med osteskiver. Det finnes hull i osteskivene som representerer latente svakheter og feil, og hullene er i stadig bevegelse. Det er når hullene plutselig samsvarer med hverandre at trusler trenger gjennom alle barrierene og forårsaker ulykker. En robust organisasjon vil være i bedre stand til å motstå ulykker og uønskede

hendelser, fordi den nøye har gjennomgått hva som kan ramme den, definert hvordan hendelsene kan unngås, og iverksatt nødvendige forebyggende tiltak (Reason, 2011).



Figur 2 Forsvar i dybden (Reason, 2011)

2.4 Risikoregulering

Risikoregulering kan ses på som forskjellige former for kontroll og styring med risiko, og omhandler tre hovedområder. Det første kan vi kalle «Presise regler». Dette er reguleringer i form av lov eller forskrift, internasjonale forpliktelser som forordninger og direktiver innen EØS-avtalens virkeområde, eller innen folkeretten. Det andre kalles «Samfunnskontroll», og viser til påvirkning gjennom pålegg fra myndighetene, påtrykk fra sivilsamfunnet eller fra andre som utsettes for risiko. Det kan også være sosiale normer og frivillige avtaler som regulerer risiko (Engen mfl., 2016).

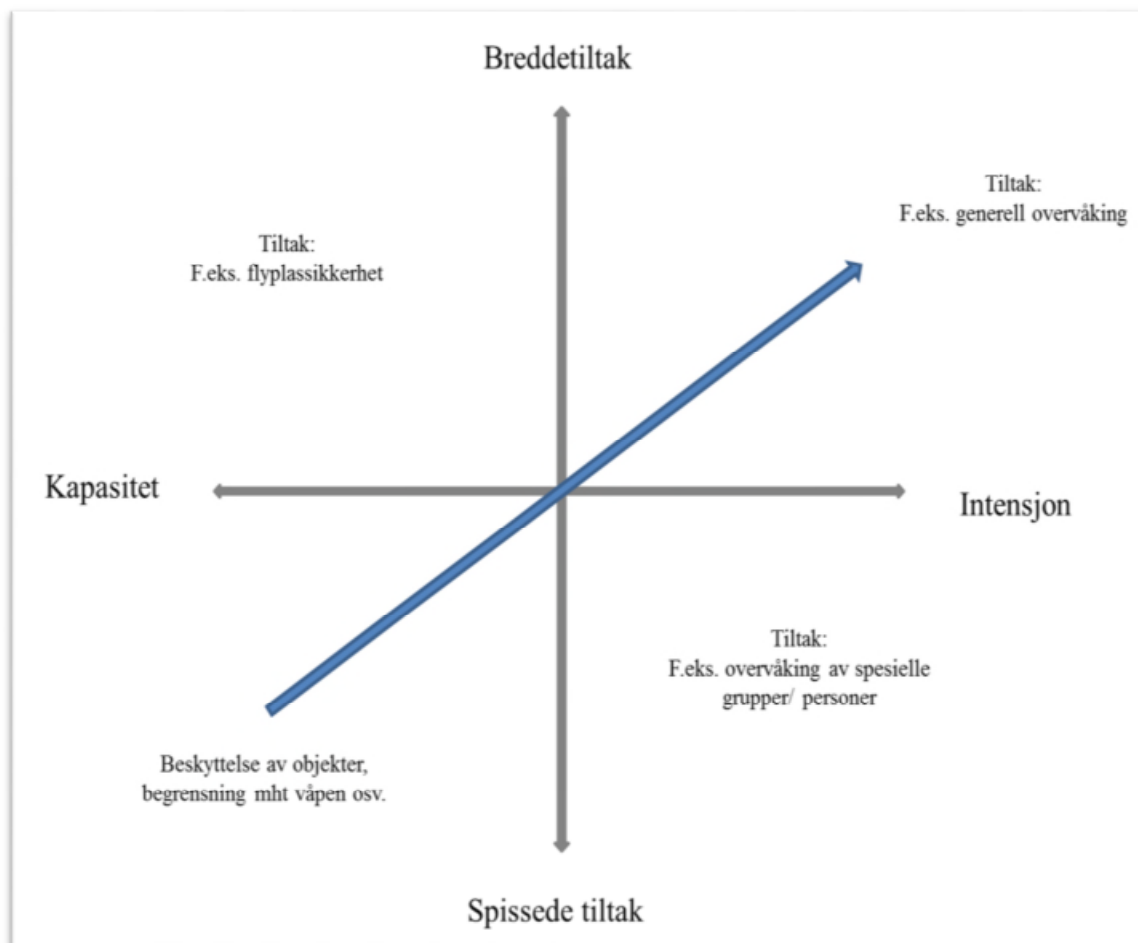
Det tredje perspektivet kalles «Tvungen statlig påvirkning», og viser til hvordan skatt- og avgiftslegging kan fremme endret adferd for å styre risiko. De to første områdene; lovgivning og annen type samfunnskontroll, omfatter virkemidler som strekker seg fra alt fra virksomheters egenkontroll til lovregulering (Engen mfl., 2016).

Når man skal beskrive et reguleringsregime i et samfunnssikkerhetsperspektiv kan det være hensiktsmessig å gjøre dette ved hjelp av noen felles temaer. Ett av dem omtaler den risiko som det offentlige har interesse av å styre. Et annet omhandler de interessenter som berøres av risikoen, eksempelvis interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner, næringslivsaktører, og fagforeninger. Disse har en risikoforståelse som i stor grad er historisk betinget, men som også betinges av deres oppfatning av hvilke interesser som står på spill og hvem som berøres. Det såkalte trepartssamarbeidet står sterkt i Norge, og er betegnelsen på det samarbeid som er utviklet mellom myndigheter, næringsliv og arbeidstakere. For eksempel har trepartssamarbeidet vært grunnleggende i utviklingen av arbeidsmiljølovens bestemmelser (Engen mfl., 2016).

Et tredje tema i beskrivelsen av et reguleringsregime er opinionsdannelse og offentlighet, som er et viktig bidrag for å prioritere forebyggende tiltak og kontroll som utføres av offentlige ressurser: «En offentlighet med mulighet for interessenter til å delta i politiske prosesser er helt sentral i vårt politiske system. Det gir grunnlag og legitimitet for beslutningsprosesser som fører til en ny eller endret lovgivning» (Engen mfl., 2016, s. 229).

Disse tre faktorene – risiko, offentlighet og interessenter – påvirker utformingen av reguleringsregimet, og styrkeforholdet dem i mellom bidrar til å forklare hvordan utvikling og endring av risikoregimet har skjedd (Engen mfl., 2016).

For at myndighetene skal kunne målrette sine strategier, virkemidler og tiltak for å redusere samfunnsrisiko, er det viktig å kunne skille mellom tiltak hvis formål er å redusere henholdsvis intensjon og kapasitet hos potensielle aktører (Engen mfl., 2016).



Figur 3 Strategier, virkemidler og tiltak mot ondsinnede handlinger (Engen mfl., 2016)

Figuren illustrerer hvordan viten om aktørers intensjon og kapasitet til å utføre kriminelle, vilde handlinger kan medvirke til å målrette tiltakene enten mot det brede lag av befolkningen, eller mer spisset mot objekter eller spesielle grupperinger. De reguleringsregimer som har et stort innslag av kontrollkapasitet og effektive reaksjonsmidler vil ha større gjennomslagskraft enn de regimer som mangler dette (Engen mfl., 2016).

Det offentlige styring og kontroll omtales ofte internasjonalt som «governance», og i et samfunnsikkerhetsperspektiv kan begrepet gjerne oversettes til *samstyring* når den omtaler den «ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning» (Engen mfl., 2016, s. 235). Samstyring innebærer at det finnes en felles målsetting, styringsvirkemidlene må basere seg på

diskurs og forhandlinger, og samstyringen må omfatte aktiviteter som er planlagt, målrettet og koordinert av aktørene som har felles interesser. Videre er samstyring avhengig av en kombinasjon av selvregulering, avtalebasert kontroll og myndighetskontroll (Engen mfl., 2016).

Den offentlige debatten om eksempelvis storulykker og risiko påvirker de politiske prosesser, noe som igjen fører til at lover og forskrifter endres. Ettersom den teknologiske utviklingen skjer svært raskt i dagens samfunn, er det en utfordring å utforme et reguleringsregime som også ivaretar fremtidig utvikling. Hvis ikke utformes lover og regler etter gårsdagens risikobilde, og man klarer ikke å fange opp nye trusler like raskt. Dette medfører at myndigheter ofte ser etter mer fleksible løsninger, noe som betinger at mekanismene for selvregulering og avtalebasert kontroll også fungerer (Engen mfl., 2016).

Risikoregulering innebærer ofte også en kombinasjon av spesialisering både vertikalt og horisontalt mellom organisasjoner innen også offentlig forvaltning. Økt spesialisering genererer økt behov for samordning. Den vertikale spesialiseringen handler om forvaltningsnivåene, eksempelvis mellom departement og direktorat. Den horisontale spesialiseringen handler om hvordan organisasjonsstrukturer skiller oppgaver fra hverandre, og er mer nettverksbasert på tvers av organisatoriske linjer. En svakhet med dette er at forholdet mellom ansvarsprinsippet og samordningsprinsippet vil kunne settes på prøve. Dette ved at ansvarsprinsippet gir hver enkelt virksomhet ansvar for å håndtere ulike hendelser innenfor eget myndighetsområde, samtidig som den økte spesialiseringen krever økte krav til samordning (Fimreite mfl., 2011).

Det er utfordrende å regulere samfunnssikkerheten både rent organisatorisk, men også forvaltningsmessig, fordi flere nivåer innen offentlig sektor og private virksomheter må involveres. Dette kan føre til forvirring og fragmentering, og dilemmaet mellom sentral og desentral styring gjør at man ofte velger en slags mellomting, det vil si at man pendler mellom disse to (Engen mfl., 2016).

2.5 Oppsummering av teoribidragene

De teoriene som er valgt ut for denne studien skal kunne belyse de funn som gjøres i dokumentanalysen.

Risikoregulering som teori er valgt ut fordi det kan være en utfordring for forvaltningen å regulere samfunnssikkerheten, ettersom flere nivåer innen offentlig sektor må involveres. Dette påvirker Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter ved at det er en risiko for at en kontrollstat som er organisert under Finansdepartementet ikke like lett får delta i den samstyring som er nødvendig for at et reguleringsregime skal fungere optimalt.

De ni strategiene for forebygging av kriminalitet (Bjørgero, 2011) blir i denne studien koblet sammen med modellen Forsvar i dybden (Reason, 2011), hvor Tolletatens samfunnsbeskytterrolle inngår som en av barrierene i det forsvarsverk som samfunnet setter opp for å forebygge kriminalitet. Samfunnssikkerhet som begrep er benyttet som bakteppe for studien for å kunne sette funnene inn i riktig kontekst.

2.6 Hvite felt på teorikartet

Det er ikke gjort lignende studier på dette området i Norge. Hvorvidt det er gjort i andre land er ikke undersøkt, og heller ikke relevant for denne studien. Samfunnssikkerhet står sterkt i fokus, men det kan synes som om det i hovedsak er justis-, helse- og forsvarssektoren som er ansett som relevante bidragsyttere. Det er derfor et interessant felt å kartlegge.

3 Design og metoder

Dette kapitlet tar for seg forskningsdesignet som ligger til grunn for studien, samt de metodologiske avveiningene som er tatt gjennom forskningsprosessen. Det vil gjøres rede for valg av metode, utvelgelse og avgrensning av datamaterialet, samt troverdighetskriterier, herunder reliabilitet og validitet, knyttet til det empiriske materialet og analysen av dette.

3.1 Forskningsdesign

Et forskningsdesign må avpasses til studiens formål slik at slutningene blir mest mulig valide (Lund, 2002, s. 89). I denne oppgaven er formålet å avdekke i hvilken grad Tolletaten anses som en relevant aktør innen samfunnsikkerhet, og hvordan dette harmonerer med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter. Studien begrenser seg dermed til én analyseenhet, noe Grønmo definerer som en casestudie. En slik studie omfatter mye informasjon om den enheten som studeres (Grønmo, 2004), eller med Thagaard sine ord: et «undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller cases» (2009, s. 49). Dette krever avveininger i den metodologiske tilnærmingen. Gjennom problemstillingen og de underliggende forskningsspørsmålene avgrenses informasjonen som skal studeres.

3.2 Metodevalg

Den metodologiske tilnæringsmåten for å besvare spørsmålene stilt i denne studien er datainnsamling gjennom dokumentanalyse. De senere årene har det vært utgitt mange offentlige dokumenter på samfunnsikkerhetsområdet. Denne studien gjennomgår 12 utvalgte stortingsdokumenter og styringsdokumenter på området. Dokumentene er gjennomgått med sikte på å få avklart hvorvidt Tolletaten anses som en relevant aktør i et samfunnsikkerhetsperspektiv.

3.2.1 Datainnsamling og avgrensning

Det empiriske materialet som ligger til grunn for undersøkelsen er samlet inn fra offentlige dokumenter som i hovedsak representerer justissektoren. En oversikt fremgår i begynnelsen av punkt 4.3. Det er også samlet inn relevante styringsdokumenter i Tolletaten og Finansdepartementet, og en oversikt over disse fremgår i begynnelsen av punktene 4.1 og 4.2.

Utvalget av dokumenter er ikke gjort tilfeldig, men bygger på en strategisk vurdering av relevans knyttet til temaet (Grønmo, 2007). Materialet omfatter årene 2000 til 2017. Det kan innvendes at 17 år er et kort perspektiv, men det er først i nyere tid at samfunnssikkerhet som begrep har kommet på dagsorden. Dette ble dermed en naturlig avgrensning for undersøkelsen.

Selve innsamlingen av utvalget er blant annet gjort ved gjennomgang av regjeringens nettsider, hvor dokumentene under fanen «samfunnssikkerhet og beredskap» er gjennomgått. Det er foretatt en løpende vurdering av relevansen av de forskjellige tekstene (Grønmo, 2007). Dokumenter som omhandler sikkerhetsloven, beredskap, hendelser som kommer inn under kommunenes ansvarsområde, migrasjon, politiets arbeid og helsevesenets arbeid er ikke tatt med i utvalget, da temaene ikke anses relevante nok for studien. Dokumenter som omhandler eksportkontroll er bare i noen grad blitt behandlet, og da i en kontekst hvor Tolletaten gjør arbeid som inngår i en av Bjørgos (2011) strategier om forebygging av kriminalitet, nærmere bestemt inkapasiteringsstrategien (omtalt under punkt 2.2.1).

3.2.2 Hypoteser og dokumentanalyse

Én hypotese for undersøkelsen var at analysen ville vise at Tolletaten i liten grad nevnes som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet. Dette ville i så fall stå i sterk kontrast til etatens, og oppdragsgiver Finansdepartementets, etter hvert så uttalte ønske om å være en aktiv samfunnsbeskytter. Hvis Tolletaten virkelig har til oppgave å beskytte samfunnet, bør ikke dette da avspeiles i den stadig økende diskusjonen om samfunnssikkerhet?

En annen hypotese var at stortingsdokumentene ville vise at andre offentlige aktørers syn på Tolletaten er i bevegelse i den retning. Gjennom analysen viste den første hypotesen seg å stemme, men ikke den andre, og dermed ble det en naturlig konsekvens å se på mulige årsaker til dette.

Innholdet i det empiriske materialet er analysert gjennom dokumentanalyse. Analysen kan deles i to, der den ene delen tar i betraktning hvordan Tolletaten og dens oppdragsgiver Finansdepartementet ser på etaten og dens rolle som aktør i samfunnssikkerhet. Utvalget er styringsdokumenter som tildelingsbrev fra departementet til Tolletaten, strategidokumenter, årsrapporter, og andre offentliggjorte rapporter, samt pressemeldinger og budsjettproposisjoner fra departementet. Den andre delen er et utvalg offisielle dokumenter, som offentlige utredninger, stortingsmeldinger, og innstillinger til disse, utgitt hovedsakelig av justissektoren.

3.2.3 Troverdighetskriterier

Et viktig hensyn å ta i undersøkelse av dokumenter er om disse vil kunne gi uttrykk for standpunkter eller vurderinger hos forfatterne, eller at informasjon bevisst, eller ubevisst, er holdt tilbake fra leseren. Eksempelvis kan det tenkes at positive sider ved en sak, heller enn de negative, vil bli fremhevet. Studien tar i størst mulig utstrekning for seg dokumenter som inneholder høy grad av faktainformasjon om forhold knyttet til problemstillingen og undersøkelsen (Grønmo, 2004). For øvrig er det i denne studien nettopp et poeng å fange opp de forskjellige myndigheters oppfatning av Tolletatens betydning som samfunnsbeskytter.

Etttersom jeg selv har tjenestegjort i Tolletaten i over 30 år, de siste 12 årene i tolldirektørens stab, har jeg god kjennskap til etaten, dens oppgaver, og dens utvikling i de siste tiårene. Dette gjorde at jeg måtte vektlegge at engasjementet mitt ble mest mulig objektivt, og jeg måtte være oppmerksom på at bindingene mine til etaten av noen kanskje ville bli trukket i tvil. Mange har en oppfatning av at det byr på problemer å velge et felt der man selv har profesjonell ekspertise overfor den virksomheten som blir undersøkt. Frykten er at man skal miste den akademiske distansen, og ikke kunne være upartisk opp mot de funn som gjøres. Disse innvendingene er definitivt relevante, men ikke absolutte. Det er snarere noe å være oppmerksom på underveis i prosjektet, og det kan også være fordeler med å forske på hjemmebane. For eksempel kan forskeren bedre forstå det som skjer, og unngå å trekke feil konklusjoner (Repstad 2014). Jeg måtte være svært oppmerksom på at jeg ikke skulle trekke forhastede og «fargede» konklusjoner. Siden analysen er konsentrert rundt dokumenter utgitt av Tolletaten selv, Finansdepartementet, og andre offentlige myndigheter med en antatt

stor grad av definisjonsmakt over begrepet samfunnssikkerhet, anses likevel den nødvendige distanse til temaet å være ivaretatt.

Om slutningene som trekkes kan anses som sikre og valide, viser til undersøkelsens validitet (Lund, 2002). For å kunne svare på problemstillingen må dataene måle det som det søkes svar på. Når det gjelder datamaterialets validitet anses altså undersøkelsesopplegget å undersøke det problemstillingen spør etter, og de innsamlede dataene synes å være relevante for problemstillingen (Grønmo, 2004).

Dokumentene som er gjennomgått antas å ha høy reliabilitet, ettersom de er dokumenter utgitt av offentlige myndigheter, og i stor grad dokumenter som er behandlet av Stortinget. Dokumentene eies i hovedsak av finans- og justissektoren. Justissektoren er den sektoren hvor samfunnssikkerhetsansvaret i fredstid er plassert, og dokumentene antas dermed å være representative for myndighetenes holdning til samfunnssikkerhet. Gitt dokumentenes offisielle status, anses dataenes reliabilitet å være tilstrekkelig høy. Kvalitative studier lar seg ikke etterprøve slik som kvantitative undersøkelser. Reliabiliteten antas likevel å være god, da forskningsprosessen fra innsamling av data, til analyse og gjennomgang er godt dokumentert og beskrevet.

I begynnelsen av arbeidet med studien var jeg åpen for at det etter hvert ville kunne dukke opp spørsmål som burde utforskes ut over de svarene dokumentanalysen ga. Det var i så fall aktuelt å gjøre dette gjennom intervjuer med relevante personer. Selv om dokumentanalysen i seg selv ville kunne gi de nødvendige svarene, kunne det være en aktuell strategi å benytte metodetriangulering, altså å kombinere metoder. I dette tilfellet å velge én metode og utfylle med en annen (Repstad, 2007). Etter hvert som studien tok form, viste det seg at dokumentanalysen kunne gi de svarene som var nødvendige for å kunne trekke konklusjoner, og ideen om metodetriangulering ble forlatt. Undersøkelsen består dermed kun av dokumentanalyse.

3.2.4 Forskningsetiske aspekter

Fire samfunnsetiske normer for forskning har utviklet seg gradvis gjennom samfunnets utvikling. Den ene handler om offentlighet; at rapporter skal kunne offentliggjøres i sin helhet. Den andre ser på forskning som en organisert skepsis, hvor sannheten stadig revurderes, etterprøves og drøftes. Det tredje vektlegger forskningens uavhengighet, og det fjerde forskningens universalisme. Med universalisme menes at vurdering av vitenskapen bare skal gjøres gjennom rent faglige kriterier, som ikke er påvirket av

forskernes personlige egenskaper og sosiale bakgrunn. I tillegg omfatter de forskningsetiske normene originalitet, ydmykhet og redelighet (Grønmo, 2007).

Flere av disse normene er klargjort og nedfelt i lovverk og andre formelle regelverk.

Eksempelvis lov om personopplysninger, som regulerer offentlig bruk av personopplysninger. Denne studien er en dokumentanalyse, og den omfatter ikke behandling av personopplysninger. Det er derfor ikke nødvendig å melde den til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD).

4 Presentasjon av empiri

4.1 Tolletatens syn på Tolletaten som samfunnsbeskytter

For å svare på problemstillingen gjennomgås i dette punktet de mest relevante dokumentene for studien utgitt av Tolletaten. Formålet er å undersøke i hvilken grad Tolletaten ser på seg selv som en samfunnsbeskytter, og om dette synet har endret seg i perioden som undersøkes. Dokumentene som gjennomgås er:

- Strategiplan for perioden 2001-2004
- Strategiplan for perioden 2005-2008
- Strategiplan fra 2010
- Årsrapport 2011
- Rapport om styrking av Tollvesenets grensekontroll 2014
- Årsrapport 2014
- Årsrapport 2015
- Rekrutteringsvideo 2016
- Målbilde 2017

4.1.1 Strategiplan 2001-2004

Strategiplanen for perioden 2001 til 2004 sier i forordet fra tolldirektøren at Tolletaten er til for samfunnet. Den inneholder også et «verdidokument» hvor det fremheves at etaten skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer, og da spesielt mot narkotika. Ut over dette spesifiseres ikke samfunnsbeskytterrollen ytterligere.

4.1.2 Strategiplan 2005-2008

I strategiplanen for perioden 2005 til 2008 er samfunnsbeskytterrollen omtalt i en egen strategi som heter «Tollvesenet som samfunnsbeskytter». Denne viser til trusler mot samfunnet, og nevner spesifikt narkotika, terror og organisert kriminalitet. Tolletaten skal kunne øke samfunnets sikkerhet ved å møte truslene allerede i tilknytning til grensepassering. Det er verdt å merke seg at terror er særskilt nevnt, og strategiplanen er tydelig på at etaten har som mål å «fremstå som en sentral aktør i en nasjonal beredskaps- og beskyttelsessammenheng» (Tollvesenet, 2005, s. 14).

4.1.3 Strategiplan 2010

I Tolletatens strategiplan av 2010 er virksomhetsidéen formulert slik: «Vi beskytter samfunnet og sikrer staten inntekter» (Tollvesenet, 2010, s. 5), og samfunnsbeskytterrollen er dermed tydelig kommunisert.

Rollen utdypes i en egen strategi som heter «Synlig samfunnsbeskytter og grensemyndighet». Denne sier hvordan Tolletaten kan være en samfunnsbeskytter, eksempelvis ved å hindre smugling av varer som truer helse, miljø og samfunn, og ved å være synlige og til stede ved grenseovergangene. Terror er ikke spesielt nevnt i denne strategiplanen. Strategiplanen har ingen sluttdato, men vil bli avløst av en ny plan i løpet av 2017.

4.1.4 Årsrapport 2011

Etatens årsrapport for 2011 nevner ikke samfunnsbeskyttelse eksplisitt.

4.1.5 Rapport om styrking av Tollvesenets grensekontroll, 2014

I 2014 fikk Tolletaten i oppdrag av Finansdepartementet å foreslå konkrete tiltak for å styrke etatens grensekontroll, og rapporten som ble oversendt departementet presenterte flere forslag til tiltak. Dette omfattet særlig den:

organiserte, grensekryssende, profittorienterte kriminaliteten, som blant annet omfatter smugling av narkotika, dopingmidler, våpen, ulovlige legemidler, syntetisk narkotika, mennesker og terrormidler, men også smugling av høyt beskattede varer som alkohol og tobakk (Tollvesenet, 2014, s. 7).

Her er terrordimensjonen tatt inn igjen.

Rapporten peker særlig på Internett's økte betydning for netthandel, med påfølgende økt vareflyt over landegrensen. Spesielt fremhevet ble økte muligheter for å få kjøpt råstoff til innenlands produksjon av terrormidler og narkotika. Norge topper statistikken i Europa over netthandel (målt i verdi per innbygger), og Internett har dermed ført til bedre tilgang til et åpent marked: «Når et ulovlig produkt kun er et tastetrykk unna, og utenfor nasjonal jurisdiksjon, er det viktig å ha et kontrollregime som virker avskrekkende» (Tollvesenet, 2014, s. 44).

4.1.6 Årsrapport 2014

I årsrapporten for 2014 uttales det at etaten «har også fått i oppdrag å utrede og foreslå tiltak for å rendyrke og styrke Tollvesenets rolle som grenseetat og samfunnsbeskytter» (Tollvesenet, 2014, s. 28).

4.1.7 Årsrapport 2015

Årsrapporten for 2015 understreker samfunnssikkerhetsansvaret ytterligere: «Vi er aktør i nasjonal beredskap og samfunnssikkerhet, og samarbeider aktivt med andre offentlige myndigheter om kontrolloppgaver og -interesser knyttet til grensepassering og grensekryssende trusler» (Tollvesenet, 2015, s. 34).

4.1.8 Rekrutteringsvideo 2016

I etatens rekrutteringsvideo av 2016 fremstår samfunnsbeskytterrollen som etatens kjerneoppgave nummer én under innledningen «Vil du bli en samfunnsbeskytter?». Videoen fokuserer overhodet ikke på den lovlige vareførselen, men viser etaten utelukkende i samfunnsbeskytterrollen på jakt etter smuglervarer (Tolletaten, 2016).

4.1.9 Målbilde 2017

I 2017 skal det vedtas en ny strategiplan, og i den forbindelse er det utviklet tre målbilder for hvor etaten ønsker å være i 2027. Ett av målbildene lyder slik: «Vi har full oversikt over varestrømmene og beskytter samfunnet gjennom risikostyrte, tilpassede og effektive kontroller» (Tolletaten, «På grensen» nr. 4/16, 2016)

4.1.10 Oppsummering

Oversikt over Tolletatens syn på egen rolle som samfunnsbeskytter:

| Tidsrom | Dokument | Budskap |
|-----------|---------------------------------------|--|
| 2001-2004 | Strategiplan | Tolletaten er til for samfunnet og skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel. |
| 2005-2008 | Strategiplan | Synlig samfunnsbeskytter og grensemyndighet. Sentral aktør i nasjonal beredskaps- og beskyttelsessammenheng, herunder terror. |
| 2010 | Strategiplan | Beskytter samfunnet og sikrer staten inntekter. |
| 2011 | Årsrapport | Omtaler ikke samfunnsbeskytterrollen. |
| 2014 | Rapport om styrking av grensekontroll | Styrking av grensekontrollen vil ha stor betydning for samfunnssikkerheten. Omfanget av terrorismidler vil reduseres og samfunnets trygghetsfølelse vil øke. |
| 2014 | Årsrapport | Skal rendyrke og styrke etatens rolle som grensetat og samfunnsbeskytter. |
| 2015 | Årsrapport | Definerer etaten som en aktør i nasjonal beredskap og samfunnssikkerhet. |
| 2016 | Rekrutteringsvideo | Fremstiller Tolletatens hovedoppgave til å være samfunnsbeskytter. |
| 2017 | Målbilde 2017 (Ett av tre målbilder) | Tolletaten beskytter samfunnet gjennom risikostyrte, tilpassede og effektive kontroller |

4.2 Finansdepartementets syn på Tolletaten som samfunnsbeskytter

For å svare på problemstillingen gjennomgås i dette punktet de mest relevante dokumentene for studien utgitt av Finansdepartementet i perioden 2005 til 2017. Formålet er å undersøke i hvilken grad departementet ser på Tolletaten som en samfunnsbeskytter, og om dette synet har endret seg i perioden som undersøkes.

Dokumentene som gjennomgås er:

- Tildelingsbrev for årene 2005-2007 og 2009-2017
- Oppdragsbrev om styrking av Tolletatens grensekontroll, 2014
- Prop. 1 S (2015-2016) Gul bok
- Prop. 1 LS (2016-2017) for budsjettåret 2017

4.2.1 Tildelingsbrev 2005-2007

Disse tildelingsbrevne nevner ikke samfunnsbeskyttelse direkte, men viser til at det samarbeides både internasjonalt og nasjonalt for å styrke sikkerhets- og beredskapsområdet. Arbeidet mot internasjonal terrorisme og spredning av

masseødeleggelsesvåpen fremheves, og det presiseres at innsatsen forutsetter god koordinering mellom flere myndigheter, hvor Tolletaten er blant dem.

I tildelingsbrevet for 2007 er det også en uttalt målsetting at det skal være et systematisk samfunnssikkerhetsarbeid innen eget departementsområde. Det fremgår ingen detaljer om hva dette innebærer, eller hvordan denne målsettingen skal oppnås.

4.2.2 Tildelingsbrev 2009-2011

I disse tre tildelingsbrevene heter det:

(...) utviklingstrekkene stiller toll- og avgiftsetaten overfor betydelige utfordringer, deriblant: Internasjonale tollstrategier (...) med hovedmålsetting om å finne den riktige balansen mellom handelsfasilitering og samfunnsbeskyttelse. (...) Økende innførsel av varer som krenker immaterielle rettigheter truer både samfunnssikkerhet og helse, (...) (Finansdepartementet, 2009-2011, kap. 2).

Departementet sier indirekte at Tolletaten har en samfunnsbeskytterrolle gjennom sin håndtering av vareførselen til og fra Norge. Den peker på at etaten må finne en riktig balanse mellom samfunnsbeskyttelse og smidig vareflyt, men rollen er ikke eksplisitt uttrykt.

4.2.3 Tildelingsbrev 2012-2014

I tildelingsbrevene for 2012 til 2014 knyttes samfunnsoppdraget konkret til oppgaver innen Global Shield-prosjektet og Proliferation Security Initiative (PSI).

Global Shield er et prosjekt i regi av WCO med formål å avdekke import og eksport av kjemikalier som kan brukes til produksjon av eksplosiver. PSI skal forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen og innsatsmidler til disse (NOU 2006:6).

Tildelingsbrevene for disse årene knytter Global Shield og PSI til samfunnssikkerhetsbegrepet: «Internasjonale prosesser som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, blant annet Global Shield under WCO og Proliferation Security Initiative (PSI), skal også følges» (Tildelingsbrevene 2012, s.10, 2013, s. 9 og 2014, s.9).

4.2.4 Oppdragsbrev om styrking av etatens grensekontroll, 2014

I 2014 fikk Tolletaten i oppdrag av Finansdepartementet å foreslå konkrete tiltak for å styrke etatens grensekontroll. Departementet er i brevet klar på etatens rolle som terrorbekjemper: «Etaten har en viktig rolle i bekjempelse av terror ved at etaten

kontrollerer og vurderer innførsel av stoffer som kan benyttes til å lage eksplosiver» (Finansdepartementet, 2014, punkt 2). Virkemidler for å oppnå dette skal blant annet være flere tolltjenestemenn langs grensen og bedre teknisk utstyr. Det blir samtidig uttalt at endringene vil gjøre Norge bedre rustet i kampen mot organisert kriminalitet.

4.2.5 Tildelingsbrev 2015

I tildelingsbrevet for 2015 er den eneste referansen til samfunnssikkerhet at «Internasjonale prosesser som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, skal også følges» (Tildelingsbrev 2015, s. 9).

4.2.6 Prop. 1 S (2015-2016)

I proposisjonen, utgitt av Finansdepartementet, gjengis Tolletatens hovedmål for 2016, og samfunnsbeskytterrollen er tydelig kommunisert: «Beskytte samfunnet mot ulovleg inn- og utførsel av varer» (Prop. 1 S (2015-2016), s. 85).

4.2.7 Prop. 1 LS (2016-2017)

Proposisjonen, utgitt av Finansdepartementet, peker på Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter og denne rollen knyttes til å «avdekke og hindre ulovlig vareførsel» (Prop. 1 LS (2016-2017), s. 195).

Proposisjonen sier også eksplisitt at «Tolletatens grensekontroll er viktig for å trygge samfunnet» (Prop. 1 LS (2016-2017), s. 195). Den peker på restriksjonsbelagte varer som kjemikalier, legemidler, og narkotika, men også på kampen mot piratkopierte varer, for å gi større produktsikkerhet for forbrukerne. Proposisjonen viser til at både trafikken over grensen og de kriminelle nettverkene har økt, og at smuglingen er blitt mer sofistikert. Varekontrollen er mer krevende enn tidligere, og det gjentas fra 2014 at Tolletatens kontrolloppgaver har økt både i omfang og kompleksitet.

4.2.8 Tildelingsbrev 2016-2017

Tildelingsbrevene for henholdsvis 2016 og 2017 knytter etatens samfunnsoppdrag til samfunnsbeskyttelse, med forankring i tollovens bestemmelser om å føre kontroll med vareførselen inn og ut av landet (Tolloven, 2009, § 1.5).

Under overskriften «Samfunnsoppdraget» sies det at etaten: «skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer og legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer» (Tildelingsbrev 2016 og 2017, kap. 2).

4.2.9 Oppsummering

| Tidsrom | Dokument | Budskap |
|---------|------------------------|---|
| 2005 | Tildelingsbrev | Arbeidet mot internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen fremheves. |
| 2006 | Tildelingsbrev | Arbeidet mot internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen fremheves. |
| 2007 | Tildelingsbrev | Arbeidet mot internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen fremheves. Finansdepartementet fremhever målsetting om systematisk samfunnssikkerhet innen dep.området. |
| 2009 | Tildelingsbrev | Finne den riktige balansen mellom handelsfasilitering og samfunnsbeskyttelse. |
| 2010 | Tildelingsbrev | Finne den riktige balansen mellom handelsfasilitering og samfunnsbeskyttelse. |
| 2011 | Tildelingsbrev | Finne den riktige balansen mellom handelsfasilitering og samfunnsbeskyttelse. |
| 2012 | Tildelingsbrev | Internasjonale prosesser som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap (...) skal også følges. |
| 2013 | Tildelingsbrev | Internasjonale prosesser som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap (...) skal også følges. |
| 2014 | Tildelingsbrev | Internasjonale prosesser som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap (...) skal også følges. |
| 2014 | Oppdragsbrev | Vil flytte avgiftsinnkreving til Skatteetaten og rendyrke Tolletaten som grenseetat. Viser til etatens rolle som bekjemper av terror. |
| 2015 | Tildelingsbrev | Internasjonale prosesser som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap skal også følges. |
| 2016 | Prop. 1S (2015-2016) | Tolletaten skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. |
| 2016 | Tildelingsbrev | Tolletaten skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. |
| 2017 | Prop. 1 LS (2016-2017) | Tolletatens grensekontroll er viktig for å beskytte samfunnet. |
| 2017 | Tildelingsbrev | Tolletaten skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. |

4.3 Offentlig sektors syn på Tolletaten som samfunnsbeskytter

Et representativt utvalg av dokumenter for å svare på studiens problemstilling gjennomgås i dette punktet. Dokumentene handler om samfunnssikkerhet og beredskap, de er offentlig tilgjengelige, og er (eller vil bli) behandlet i Stortinget. Formålet er å undersøke i hvilken grad Tolletaten av andre offentlige myndigheter anses som en relevant aktør i et samfunnssikkerhetsperspektiv:

- NOU 24: 2000 *Et sårbart samfunn*
- St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet*
- Innst. nr. 9 (2002-2003) til St.meld. nr. 17 (2001-2002)
- St.meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*
- NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst*
- St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samvirke og samordning*
- Meld.St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*
- Innst. 207 S (2011–2012) fra Den særskilte komité om angrepene 22. juli
- NOU 2012: 14 *22. juli-kommisjonens rapport*
- Meld.St. 21 (2012-2013) *Terrorberedskap*
- Riksrevisjonens undersøkelse av Tolletatens grensekontroll (Dokument 3:7 (2013-2014))
- Meld.St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*

Disse dokumentene representerer i all hovedsak justissektoren, og blir omtalt i det følgende.

4.3.1 NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn

Det såkalte Sårbarhetsutvalget ble etablert i 1999, og hovedmandatet var å «utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap» (NOU 2000: 24, s. 16). Arbeidet omfattet vurderinger av økt sårbarhet i samfunnet for avbrudd i samfunnskritiske tjenester, herunder forsyninger av varer og tjenester, tekniske sammenbrudd, terror og sabotasje.

Utvalget peker på viktigheten av å vurdere risiko og sårbarhet, og det å ha en sivil beredskap for å møte trusler som pandemier, atomulykker og såkalte CBRN¹-ulykker.

Målet var å tegne opp et felles risikobilde for å kunne gjøre riktige prioriteringer og gi anbefalinger om tiltak. Av temaer som er valgt ut for videre vurderinger er blant annet varedistribusjon, transport av farlig gods, smittevern, matsikkerhet, masse-ødeleggelsesvåpen, organisert kriminalitet og terror.

Utvalgets hovedbudskap er å få opprettet et eget departement for å være pådriver og samordne viktige beredskaps- og sikkerhetstiltak for å verne om samfunnets sikkerhet (NOU 2000: 24). Utvalget viser til følgende sektorvise fordeling av sikkerhets- og beredskapsarbeidet:

| Beredskapsområde | Hovedansvar |
|------------------------------|--|
| Matforsyning | Nærings- og handelsdepartementet |
| Miljø/forurensningsberedskap | Miljøverndepartementet |
| Samferdsel | Samferdselsdepartementet |
| Helse, sosial og trygd | Sosial- og helsedepartementet |
| Sivilforsvar | Justisdepartementet |
| Redningstjenesten | Justisdepartementet |
| Politi | Justisdepartementet |
| Terror og sabotasjeberedskap | Justisdepartementet |
| Bank- og pengevesen | Finansdepartementet |
| Informasjon | Kulturdepartementet* |
| Arbeidskraft | Arbeids- og administrasjonsdepartementet |
| Flyktningberedskap | Kommunal- og regionaldepartementet |
| Brann- og eksplosjonsvern | Kommunal- og regionaldepartementet |

Figur 4 Fordeling av sikkerhets- og beredskapsansvar i departementene

Finansdepartementets beredskapsrolle er i denne oversikten begrenset til bank- og pengevesen, og Tolletaten har ingen synlig rolle som aktør.

¹ Kjemisk, biologisk, radiologisk og nukleær

Under kapittelet «flyktningsberedskap» heter det at «Politi- og tollmyndighetene har hovedansvaret for grensekontrollen» (NOU 2000: 24, s. 216). Det presiseres at politiet har ansvaret for migrasjonskontrollen, og Tolletaten for vareførselen.

Tolletaten nevnes i forbindelse med bekjempelse av spredning av masseødeleggelsesvåpen i arbeidet med å unngå strålingsulykker og radioaktive kilder på avveie:

Tiltak mot smugling er først og fremst bedret sikring og kontroll av kildene. I tillegg er det bygget opp et nettverk mellom politi-, toll- og strålevernmyndigheter, samt at grensekontrollen er skjerpet ved at det er investert i måleutstyr, særlig på grensen mellom Finnmark og Russland, samt hos Kystvakten (NOU 2000: 24, s. 184).

Tolletaten har ingen synlig beredskapsrolle i Sårbarhetsutvalgets innstilling, men nevnes som grensemyndighet for vareførselen, herunder i forbindelse med strålevern.

4.3.2 St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet

Formålet med meldingen var å gi en oversikt over tiltak som skulle kunne gjennomføres for å gjøre det norske samfunnet mindre sårbart, samt å peke ut retningen for det fremtidige arbeidet med samfunnssikkerhet.

Når det gjelder Tolletatens rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet, er det bare ett sted i denne meldingen at etaten i det hele tatt nevnes. Den peker på behovet for å videreutvikle samarbeidet mellom politi og påtalemyndigheter på den ene siden, og kontrolletatene på den andre siden:

Kontrolletatene (fylkesskattekontor, ligningskontorene, kemner og tolletaten) vil gjennom sitt arbeide kunne gi vesentlige bidrag til avdekking av organisert kriminell aktivitet. (...) (St.meld. nr.17 (2002-2002) s. 11).

Tolletaten nevnes her som en aktør i bekjempelse av organisert kriminalitet, gjennom sin rolle som kontrolletat, men samfunnsbeskyttelse er ikke eksplisitt nevnt.

4.3.3 Innst.nr. 9 (2002-2003) til St.meld. nr. 17

Innstillingen er et samarbeid mellom forsvarskomiteen og justiskomiteén, og begge peker på hvor viktig det er at verdenssamfunnet arbeider intensivt med å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. Innstillingen understreker at Norge må følge opp den såkalte ikke-spredningsavtalen (som skal forhindre land i å skaffe atomvåpen).

I dette arbeidet har Tolletaten en uttalt rolle, og etaten arbeider aktivt sammen med Utenriksdepartementet (UD), Etterretningstjenesten og Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) med eksportkontroll for å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Forsvars- og justiskomiteen sendte et felles brev til statsråden for Justis- og politidepartementet for å få svar på en del spørsmål som ble reist, og brevet ligger som vedlegg til innstillingen. Svaret justis- og politiministeren gir er tydelig på Tolletatens ansvar for kontroll av ulovlig grensekryssende vareførsel. Særlig tydelig blir dette i hans omtale av Schengen-regelverket:

Tollvesenets kontroll med varetransport over grensene er ikke hjemlet i Schengen-reglene. (...) De beredskapsmessige utfordringer knyttet til internasjonalisering av transportvirksomhet og smugling av materiell til terrorformål vil dermed i stor utstrekning måtte møtes ved tolletatens ordinære virksomhet og beredskap (Innst.nr.9 (2002-2003), s. 54-55).

Justisministeren peker videre på at Stortinget i revidert nasjonalbudsjett 2002 bevilget midler til innkjøp av en nukleær detektor. Riktignok tok det litt tid før disse midlene fant veien til Tolletaten. I revidert nasjonalbudsjett året etter vises det til at Stortingets bevilgning fra år 2002 til innkjøp av nukleær detektor ved grenseoverganger må overføres til Finansdepartementet, ved Tolletaten, som ansvarlig myndighet for vareførsel ut og inn av Norge (Prop.nr. 65 (2002-2003)). Opprinnelig var det PST som hadde fått i oppdrag å lede arbeidet med forslag til anskaffelse og fremdriftsplan. Dette til tross for at det var grensestasjonen på Storskog (mellom Norge og Russland) som skulle prioriteres – et sted hvor Tolletaten er eneste kompetent myndighet når det gjelder kontroll av vareførselen.

Innstillingen nevner spesifikt at det er viktig å heve beredskapen «innen viktige samfunnssektorer som helse, trygd, smittevern, finans, mattrygghet, vannforsyning og atomtrusselen» (Innst.nr.9 (2002-2003), s. 7). På flere av disse områdene har Tolletaten tydelige oppgaver når det gjelder inn- og utførsel av varer. Etaten skal håndheve import- og eksportrestriksjoner som er lagt på forskjellige varer, herunder masseødeleggelsesvåpen, matvarer, våpen og eksplosiver.

Tolletaten og dens oppgaver nevnes ikke, selv om finanssektoren riktignok er med i oversikten over aktører. Finanssektoren i dette bildet handler om å sikre at betalingsformidlingen opprettholdes, og ikke om Tolletatens vareførsel.

4.3.4 St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid

Denne stortingsmeldingen er en oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001-2002), og konsentrerer seg i stor grad om sivilt-militært samarbeid og utviklingen av totalforsvaret.

Stortingsmeldingen nevner Tolletaten spesifikt i forbindelse med at det etter terroranslagene i USA i 2001 ble opprettet et eget beredskapsutvalg. Utvalget ble ledet av UD, og bestod av representanter fra en rekke departementer og kontrollmyndigheter, herunder også Tolletaten. Beredskapsutvalget møttes i flere år, men ble senere nedlagt, og deretter erstattet av den regjeringsoppnevnte «Kontaktgruppen for forebygging av terrorhandlinger», hvor Tolletaten er medlem.

4.3.5 NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst

Denne offentlige utredningen fokuserer i stor grad på kritisk infrastruktur i lys av samfunnets økte gjensidige avhengighet. Dette gjelder ikke bare innen IKT-området, men også innen ordinær forretningsdrift, hvor just-in-time-prinsippet har overtatt fra tradisjonelt lagerhold. Dette stiller større krav til leveranser, og øker den innbyrdes avhengigheten. Virksomheter og funksjoner er blitt tettere sammenkoblet, og samfunnet er blitt mer sårbart for svikt i de kritiske infrastrukturene, uavhengig av om årsaken til svikten er tilsiktede eller utilsiktede hendelser.

Sårbarhetsutvalget foreslo allerede i 2000 å legge ansvaret for samfunnssikkerhet til ett departement. I denne utredningen blir utvalgets forslag gjentatt. Den peker på at det er vanskelig å holde full oversikt når ansvaret er delt på så mange departementer og underetater. «De fleste av de oppgavene som sårbarhetsutvalget mente burde samles i ett departement ligger nå til Justisdepartementet» (NOU 2006: 6, s. 250).

Nødnett (kommunikasjonsnett for nød- og beredskapstjenestene) omtales som en viktig forutsetning for å øke samfunnets sikkerhet, og det fremheves at det er viktig at også andre etater enn nødetatene benytter det. Tolletaten nevnes som en mulig bruker (noe den senere ble), sammen med blant annet Forsvaret, fengselsvesenet og sivilforsvaret:

Offentlige myndigheter og beredskapsenheter vil også være aktuelle brukere. (...) Stortinget har uttalt at nødnettet vil fremstå som en av grunnpilarene i landets fremtidige totalforsvar (NOU 2006: 6, s. 109-110).

Når det gjelder kontroll av radioaktive og spaltbare materialer nevnes Tolletaten ved at samarbeidet for å hindre illegal handel og smugling over grensene ønskes videreutviklet og utdypet. Det fremheves at grensekontrollen må styrkes (NOU 2006: 6).

Det vises også til at Tolletaten har tatt i bruk mobile skannere for kontroll av containere og lastebiler, samt at det er satt opp nukleære detektorer ved Storskog grensestasjon på grensen mot Russland. Driften er et samarbeid mellom Tolletaten og Statens Strålevern, der førstnevnte har driftsansvaret, og sistnevnte bistår faglig.

Når det gjelder eksportkontroll, vises det til at Norge i 2004 ble fullverdig partner i Initiativet for spredningssikkerhet (PSI). Målet er å bidra til å hindre at masseødeleggelsesvåpen og innsatsmidler til disse spres.

Tolletaten er altså i noen grad nevnt i denne offentlige utredningen, men ikke eksplisitt omtalt som samfunnssikkerhetsaktør.

4.3.6 St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samvirke og samordning

I 2008 kom det en ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet, denne gang med samvirke og samordning i fokus.

Stortingsmeldingen foreslo blant annet å styrke Justis- og politidepartementets samordningsrolle for samfunnssikkerhet og å følge opp en del tiltak for å sikre kritisk infrastruktur.

Samvirkeprinsippet ble befestet, og det ble presisert at hvert departement fortsatt skal ha ansvar for beredskapsplanlegging og beredskapstiltak innenfor egen sektor.

Tolletaten er ikke nevnt som en samfunnssikkerhetsaktør i denne meldingen.

4.3.7 Meld.St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet

Meldingen redegjør for forskjellige tiltak som kan styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder den sentrale krisehåndteringsevnen. Målet for regjeringen er at «befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier». Erfaringer fra aktuelle hendelser viser at det er et behov for at

samfunnets grunnleggende funksjonsevne må kunne opprettholdes når det inntreffer alvorlige hendelser.

Terroren den 22. juli 2011 vies stor oppmerksomhet, og det synes å være bred oppfatning om at det eksisterende systemet for alarmmelding ved varsling sviktet denne dagen. Varslingssystemet var verken brukervennlig, effektivt eller robust. Eksempelvis kom ikke meldingene som ble sendt fra Kripos frem til alle politidistrikter, og Politidirektoratet fikk heller ikke informasjon om den første riksalarmen. Tolletatens rolle som aktør i samfunnssikkerhet omtales indirekte i denne meldingen: «Forsvaret og Tollvesenet var ikke adressater til alarmmeldingene som ble sendt ut, selv om flere meldinger var av interesse for disse» (Meld.St. 29, (2011-2012), s. 20).

Det refereres også til at det nasjonalt eksisterer et nært og godt samarbeid mellom politiet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, utlendingsmyndighetene og tollmyndighetene.

For øvrig vises det til at Tolletaten deltar i PTN-samarbeidet, som er et mangeårig samarbeid mellom politi- og tollmyndighetene i de nordiske landene. Ellers nevnes ikke Tolletaten som en spesifikk aktør i samfunnssikkerhetsbildet.

4.3.8 Innst. nr. 207 S (2011-2012) Den særskilte komité om angrepene 22. juli

Den særskilte komité ble nedsatt for å vurdere sider av landets beredskap i påvente av at 22. juli-kommisjonen skulle ferdigstille sitt arbeid. Komiteen skulle peke ut retning for det videre arbeidet med styrket beredskap og økt sikkerhet for befolkningen.

Tolletaten nevnes flere ganger i denne innstillingen, særlig i forbindelse med samarbeidet mellom toll- og politimyndighetene i arbeidet mot ikke-spredning av strategiske varer (PSI). Bakteppet var det såkalte Global Shield-prosjektet (omtalt i avsnitt 4.2.3). Tolletaten oppga navnet til terroristen til PST flere måneder før angrepet 22. juli 2011, i forbindelse med hans kjøp av et produkt som kunne brukes til å lage eksplosiver. I innstillingen vises det til en redegjørelse fra Finansministeren som peker på at Tolletaten ønsker å bli en større og tydeligere bidragsyter for politiet i terrorbeskyttelse:

Toll- og avgiftsetaten har særskilt kompetanse innen vareførsel og vareinformasjonsbehandling. Toll- og avgiftsdirektoratet har allerede informert 22. juli-kommisjonen om at etaten kan bidra på disse områdene også i fremtiden (Innst. nr. 207 S (2011-2012), vedlegg 2).

I den grad Tolletaten spesifikt nevnes som samfunnssikkerhetsaktør er det i redegjørelsen fra Finansministeren, og ikke i innstillingen for øvrig.

4.3.9 NOU 2012:14 22. juli-kommisjonens rapport

Kommisjonen ble oppnevnt av regjeringen for å finne svar på hvordan terroren den 22. juli 2011 kunne skje. Den skulle gjennomgå og evaluere hendelsene fra denne dagen for å kunne trekke lærdom av dem, slik at Norge skulle kunne være bedre rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep. Kommisjonen skulle også kartlegge relevante sider ved hendelsen og gjøre de undersøkelser den mente var nødvendig.

Rapporten som ble fremlagt er på cirka 500 sider og gjennomgår nøye hva som skjedde den 22. juli 2011, samt drøfter bakenforliggende årsaker. Kommisjonen konkluderer med seks hovedfunn og 31 enstemmige anbefalinger til tiltak for bedre å kunne ruste Norge mot nye angrep.

Tolletaten nevnes nærmere 150 ganger i denne rapporten. Første gang i forbindelse med at etaten ikke hadde mottatt riksalarm fra politiet, og dermed ikke fikk mulighet til å vurdere hvorvidt det var nødvendig å iverksette kontroll med utgående trafikk ved grenseovergangene.

Det fremkommer også at Tolletaten hadde meldt fra til PST om mistenkelige importere av varer som kunne brukes som innsatsmidler til eksplosiver. Terroristen hadde importert en rekke varer som ikke var restriksjonsbelagte, men en 15 meter lang lunte fra Polen vakte en tolltjenestemanns mistanke gjennom arbeidet i Global Shield.

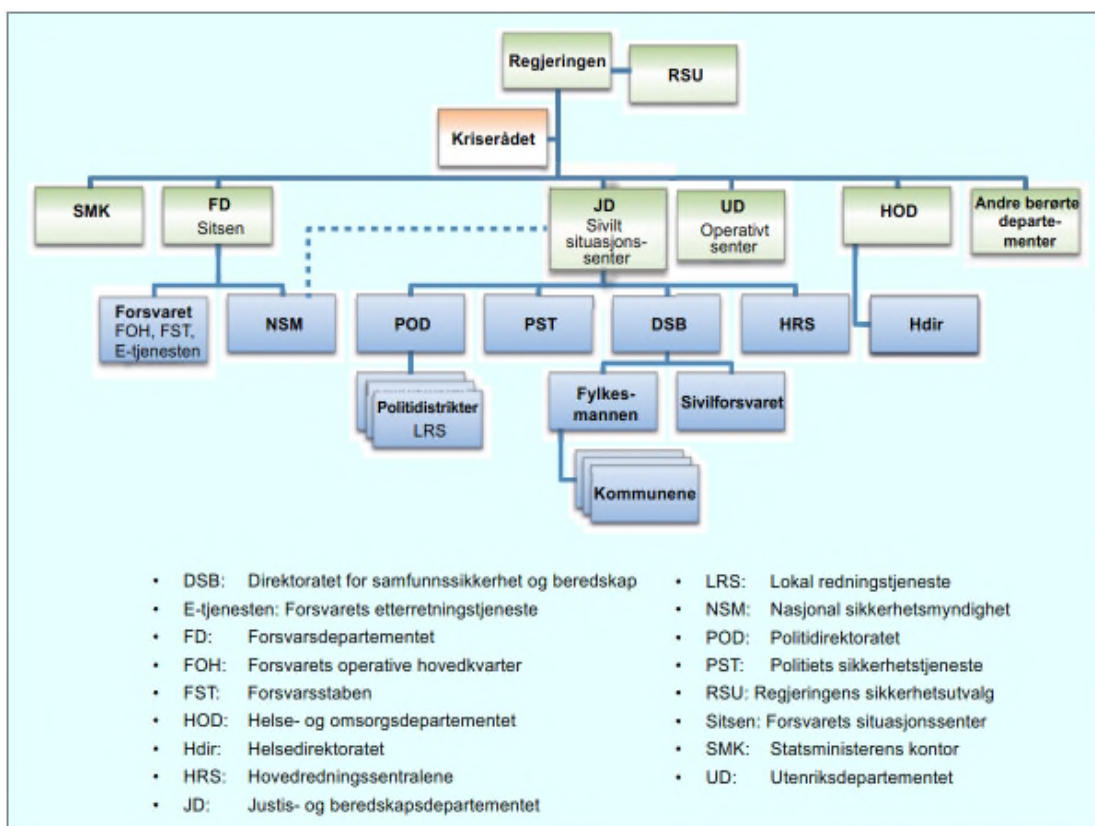
Kommisjonen kritiserer PST for ikke å samarbeide mer aktivt med Tolletaten, og for ikke å vise interesse for å følge opp arbeidet med eksplosiver og våpen.

4.3.10 Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap

Denne stortingsmeldingen er en oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen, og tar innover seg at landet ikke er godt nok forberedt på terroranslag. Her legger regjeringen fram flere forslag til beredskapstiltak, samt en overordnet strategi mot terror.

Strategien er bygget på fem målsettinger: forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, samarbeide internasjonalt om forebygging og bekjempelse av terrorisme,

avverge og avdekke terrorhandlinger, beskytte samfunnet, og håndtere angrep på best mulig måte.



Figur 5 Organisering av sentral krisehåndtering, (Meld.St. 21 (2012-2013))

Som det fremgår av figuren over er Norges sentrale krisehåndteringsaktører inntegnet i et kart. Boksen til høyre samler «andre berørte departementer» i en slags sekkepost, og det vil i denne figuren være her at Tolletaten er plassert.

Tolletaten er organisert under Finansdepartementet, og verken etat eller departement har noen klar rolle i nasjonal krisehåndtering i følge denne figuren. Øvrige kontrollmyndigheter er alle organisert i justissektoren, og inngår som en naturlig del av krisehåndteringsbildet.

Når dette er sagt, så er Tolletaten senere i proposisjonen nevnt når det gjelder å forhindre at terrororganisasjoner får tilgang på masseødeleggelsesvåpen og materiale for fremstilling av slike våpen: «Utenriksdepartementet samarbeider nært med PST, Etterretningstjenesten og tollvesenet for å sikre en effektiv gjennomføring av kontrollen nasjonalt» (Meld.St. 21, (2012-2013), s. 43). I praksis finnes Tolletatens rolle i

inkapasiteringsstrategien her gjennom å bidra til å forhindre at aktører med intensjon får kapasitet til å utføre handlingen.

Videre nevner stortingsmeldingen tiltak som ønskes iverksatt for å styrke evnen til å håndtere terrorangrep: «Utarbeide en nasjonal strategi for håndtering av angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære midler (CBRN)» (Meld.St. 21, (2012-2013), s. 73). Tolletaten nevnes ikke spesifikt her. Dette til tross for at etaten har en tydelig rolle i forbindelse med å håndheve restriksjoner på alle varer som føres inn eller ut av landet – herunder også CBRN-varer.

4.3.11 Riksrevisjonens undersøkelse av Tolletatens grensekontroll (Dokument 3:7 (2013-2014))

I 2014 gjorde Riksrevisjonen en forvaltningsrevisjon av Tolletatens grensekontroll, som ble presentert i en egen rapport. Rapporten peker på en rekke utfordringer i etatens utøvelse av grensekontrollen, og er tydelig på at det å bekjempe:

(...) ulovlig inn- og utførsel av varer gjennom grensekontrollen, er nært knyttet til toll- og avgiftsetatens samfunnsbeskytterrolle. Dette gjelder ikke minst varer som utgjør en trussel mot liv, helse og miljø, for eksempel narkotika, dopingmidler, sprit, våpen, forfalskede medisiner, smittebærende varer og farlig avfall (Dokument 3:7 (2013-2014), s. 33).

Riksrevisor Per-Kristian Foss påpekte at «Finansdepartementet bør gi tydeligere føringer om at å bekjempe organisert kriminalitet skal prioriteres høyere» (Fredriksen, 2014).

Riksrevisjonen er tydelig på Tolletatens samfunnsbeskytterrolle, og understreker etatens hovedmål om å motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer:

Ved å møte potensielle trusler som narkotika og ulike former for organisert kriminalitet i tilknytning til grensepasseringen, kan samfunnets sikkerhet økes. (...) Siden det totale omfanget av smugling er ukjent, er muligheten for å vurdere i hvilken grad etatens hovedmål oppfylles, begrenset (Dokument 3:7 (2013-2014), s. 86).

Riksrevisjonen peker også på de samfunnsbeskyttende oppgaver som Tolletaten gjør, men som ikke egentlig ligger i etatens portefølje. Eksemplet som nevnes er tyvgods som Tolletaten avdekker i utgående kontroller, og som flere ganger har bidratt til å avsløre

tyveriligaer. Riksrevisjonen peker på at disse funnene ikke bidrar til oppfyllelse av etatens måltall, men at de likevel er å betrakte som en samfunnsbeskyttende oppgave (Dokument 3:7 (2013-2014), s. 64). (Til dette kan bemerkes at Tolletaten ikke har selvstendige hjemler til å gripe inn i denne type situasjoner, men må støtte seg på den ulovfestede nødvergeretten i straffeprosessloven § 176, som gir enhver norsk borger rett til å gripe inn overfor en mistenkt som treffes eller forfølges på fersk gjerning.)

4.3.12 Meld.St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn

Her ses regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet i et perspektiv på fire år, og da i sammenheng med en varslet stortingsmelding om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder også med forsvarrets langtidsplan. Den omtaler åtte sentrale områder: Digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet, alvorlige naturhendelser, alvorlig kriminalitet, smittsomme sykdommer og farlige stoffer, krisehåndtering, sivilt-militært samarbeid, holdninger og kultur for å fremme god samfunnssikkerhet, og det å sørge for læring etter hendelser og øvelser.

Når det gjelder smittsomme sykdommer og farlige stoffer, så henviser stortingsmeldingen til den nasjonale strategien for CBRNE²-beredskap. Strategien fokuserer på bedre beredskap mot utbrudd av smittsomme sykdommer, og et bedre system for kjemikalie- og eksplosivberedskap.

Alvorlig kriminalitet nevnes særskilt, og da er det spesielt voldelig ekstremisme, etterretning mot Norge, IKT-kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og hvitvasking og terrorfinansiering som omtales.

I punkt 3.4 «Hvem har ansvaret for samfunnssikkerhet» heter det at nasjonale faginstanser og direktoratene er statens faglige organer, «ofte med ansvaret for viktige operative ressurser (politiet, helsetjenesten osv.)» (Meld.St. 10 (2016-2017), s. 23). Her listes de såkalt relevante direktorater og faginstanser innen samfunnssikkerhet opp; i alt 14 instanser. Tolletaten er ikke en av dem som nevnes som relevant aktør i samfunnssikkerhetsarbeidet.

2 CBRNE-begrepet omfatter også eksplosiver (Justis- og beredskapsdepartementet mfl, 2016).

Tolletaten nevnes ikke spesifikt verken i stortingsmeldingen, eller i CBRNE-strategien den henviser til. Derimot nevnes Tolletaten i forbindelse med tiltak mot arbeidslivskriminalitet. Etaten nevnes også indirekte i forbindelse med å endre lovverket for å styrke oversikten over stoffer som kan brukes til å fremstille eksplosiver. Det er snakk om blant annet å endre tolloven, med formål å «sikre et helhetlig lovregime for kontroll med bombekjemikalier, og forby privatpersoners tilgang til en rekke kjemikalier som kan misbrukes til å lage hjemmelagde bomber» (Meld.St. 10 (2016-2017), s. 106).

Tolletaten vies svært liten plass også i dette dokumentet, men nevnes i dets tabell 13.1 hvor ansvarsfordelingen synliggjøres «mellom departementene for tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet» (Meld.St. 10 (2016-2017), s.153). Her sies det spesifikt at Tolletaten er en utøvende virksomhet i punktet om lov og orden.

Stortingsmeldingen er i skrivende stund til komitébehandling i justiskomitéen, og er ikke blitt behandlet i Stortinget.

4.3.13 Oppsummering

| Tidsrom og utgiver | Dokument | Tolletaten som aktør i samfunnsbeskyttelse? |
|---|---|---|
| 2000 Justis- og politidept. | NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Nevnes ifm bekjempelse av spredning av masseødeleggelsesvåpen. |
| 2001-2002 Justis- og politidept. | St.meld. nr.17 Samfunnssikkerhet | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Anses som en aktør i bekjempelse av organisert kriminalitet gjennom sin rolle som kontrolletat. |
| 2002-2003 Forsvarskomiteén og Justiskomiteén | Innst. nr. 9 til St.meld. nr. 17 | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Anses som en aktør i bekjempelse av terror gjennom sin rolle som kontrolletat. |
| 2004 Justis- og politidept. | St.meld. nr. 39 Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Tolletaten nevnes som deltaker i Beredskapsutvalget ledet av Utenriksdepartementet. |
| 2006 Justis- og politidept. | NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst | Tolletaten nevnes ikke direkte som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Nevnes flere steder ifm nødnett, å forhindre radioaktive varer i å bli innført, og i å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. |
| 2007-2008 Justis- og politidept. | St.meld. nr. 22 Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. |
| 2011-2012 Justis- og beredskapsdept. | Meld.St. 29 Samfunnssikkerhet | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Nevnes ifm PTN-samarbeidet og samarbeid med andre kontrollmyndigheter. |
| 2011-2012 Den særskilte komité om angrepene 22. juli | Innst. 207 S fra Den særskilte komité om angrepene 22. juli | Tolletaten nevnes ifm at informasjon om import av innsatsmidler til terrorhandlinger ikke ble viderebehandlet i PST. Finansministeren gjør oppmerksom på at Tolletaten kan bidra som aktør i terrorbeskyttelse. |
| 2012 22. juli-kommisjonen | NOU 2012:14 22. juli-kommisjonens rapport | I avsnittet om ikke-spredning og samarbeid fremheves Tolletaten som en viktig bidragsyter til samfunnssikkerhet. Tolletaten nevnes ifm Global Shield, og kommisjonen kritiserer PST for ikke å samarbeide mer aktivt med Tolletaten. |

| | | |
|---|---|---|
| 2012-2013 Justis- og beredskapsdept. | Meld.St. 21 Terrorberedskap | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Nevnes som å inneha en tydelig rolle ifm å håndheve restriksjoner på varer som føres inn eller ut av landet – herunder CBRN-varer |
| 2013-2014 Riksrevisjonen | Riksrevisjonens undersøkelse av Tolletatens grensekontroll (Dokument 3:7) | Tydelig på Tolletatens samfunnsbeskytterrolle, og etatens hovedmål om å motvirke ulovlig inn- og utførsel av vare understrekes. Potensielle trusler som narkotika og ulike former for organisert kriminalitet må møtes allerede i tilknytning til grensepassering for at samfunnets sikkerhet kan økes. |
| 2016-2017 Justis- og beredskapsdept. | Meld.St. 10 Risiko i et trygt samfunn | Tolletaten nevnes ikke som aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet. Det er 14 departementer, direktorater og statlige faginstanser som listes opp under overskriften «Hvem har ansvar for samfunnssikkerhet», men Tolletaten er ikke blant dem. Nevnes som utøvende kontrollvirksomhet. |

5 Diskusjon

Med bakgrunn i problemstillingen «I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan harmonerer dette med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter?» har denne studien sett nærmere på flere av Tolletatens og Finansdepartementets sentrale styringsdokumenter, og 12 stortingsdokumenter om samfunnssikkerhet. Empirien gir grunnlag for å kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene, og disse drøftes i dette kapittelet.

I punkt 5.1 omtales hypotesene og forskningsspørsmålene som lå til grunn for studien, og i punktene 5.2, 5.3 og 5.4 drøftes disse opp mot valgte teorier.

5.1 Hypotesene

Studien ser nærmere på i hvilken grad Tolletaten anses som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan dette harmonerer med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter. To hypoteser var fremsatt:

1. En analyse av dokumenter om samfunnssikkerhet avgitt til Stortinget vil vise at Tolletaten i liten grad nevnes som aktør i samfunnssikkerhetsarbeidet.
2. Analysen vil vise at Tolletaten i løpet av tidsrommet 2000 til 2017 er på vei til å bli ansett som en samfunnssikkerhetsaktør i de avgitte stortingsdokumenter om samfunnssikkerhet.

I det følgende vil disse hypotesene analyseres ved hjelp av problemstillingens forskningsspørsmål:

- Hvordan har Tolletatens og Finansdepartementets syn på etatens rolle som samfunnssikkerhetsaktør utviklet seg, basert på egne styringsdokumenter de siste 17 årene?
- I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, basert på et representativt utvalg av offentlige dokumenter om temaet?

5.2 Synet på Tolletaten som samfunnssikkerhetsaktør

I det følgende drøftes forskningsspørsmålene basert på den empiriske gjennomgangen i kapittel 4. Funnene ses i lys av den teoretiske gjennomgangen i kapittel 2.

5.2.1 Tolletatens og Finansdepartementets syn

Det første forskningsspørsmålet som ble stilt var: «Hvordan har Tolletatens og Finansdepartementets syn på etatens rolle som samfunnssikkerhetsaktør utviklet seg, basert på egne styringsdokumenter de siste 17 årene?».

Som tidligere nevnt er avgrensningen på 17 år gjort fordi det først var i 2001 at samfunnssikkerhet for alvor ble satt på dagsorden, og selve begrepet ble etablert i 2002.

Gjennomgangen av relevante styringsdokumenter i Tolletaten siden årtusenskiftet, viser at etatens bevissthet om egen rolle som samfunnsbeskytter er blitt mer tydelig gjennom årene. Tolletaten har i flere år uttrykt at den er en samfunnsbeskytter, og ambisjonen ser ut til å ha tiltatt i styrke de senere årene. Finansdepartementet har ikke like tydelig kommunisert dette, men i de senere årene har den mer tydelig uttalt at Tolletaten er å betrakte som en samfunnsbeskytter.

Det kan imidlertid se ut som om tilnærmingen har vært mer hendelsesorientert enn tydelig risikobasert (Engen mfl., 2016). Med hendelsesorientert menes at man har et forsterket sikkerhetsfokus like etter en uønsket hendelse. Deretter synker gjerne engasjementet i takt med at det ikke oppstår nye, uønskede hendelser, og etter hvert vil man igjen være utsatt for nye hendelser.

Ett eksempel på slik hendelsesorientering er stengingen av Grubbegata i Regjeringskvartalet. I etterkant av terroren den 22. juli 2011 er det kommet frem at Grubbegata, som ga direkte tilgang til Regjeringskvartalet ikke var blitt stengt, til tross for at det var fattet vedtak om det for flere år siden (Johansen og Melgård, 2012).

To andre eksempler i etterkant av samme hendelse er fra Finansdepartementet: I tildelingsbrevene for årene 2012 til 2014 poengteres Tolletatens arbeid med Global Shield som en del av samfunnsoppdraget. Global Shield knyttes samtidig tydelig opp til samfunnssikkerhetsbegrepet. I sitt oppdragsbrev til Tolletaten i 2014 fremheves etatens viktige rolle «i bekjempelse av terror ved at etaten kontrollerer og vurderer innførsel av stoffer som kan benyttes til å lage eksplosiver» (Finansdepartementet, 2014, punkt 2).

Forut for 22. juli 2011 var det ikke mange som visste hva Global Shield var, men prosjektet fikk stor oppmerksomhet i blant annet 22. juli-kommisjonens rapport. Det at import av eksplosiver og innsatsmidler til disse er i fokus i oppdragsbrevet 2014, kan også henge sammen med at Tolletaten hadde oppdaget at terroristen importerte mistenkelige varer i forkant av 22. juli 2011.

På samme måte kan det se ut som om også Tolletatens engasjement i denne sammenhengen preges av en mer hendelsesorientert tilnærming: Strategiplanen for 2005-2008 nevner spesifikt Tolletaten som en aktør i terrorbekjempelse. Dette er den første strategiplanen som er skrevet etter terroranslagene i USA den 11. september 2001. I strategiplanen som kom i 2010 var ikke terrordimensjonen lenger med, men den kom tilbake i 2014 i rapporten om å styrke grensekontrollen – og i mellomtiden hadde Norge opplevd terroren den 22. juli 2011.

Utviklingen av Tolletatens syn på seg selv som samfunnsbeskytter ser ikke ut til å ha vært så mye i selve grunnsynet om at etaten har samfunnsbeskyttende oppgaver, men det sies oftere, og med økt intensitet. Særlig gjelder dette i tiden etter 2014, da Finansdepartementets argumentasjon for å flytte avgiftsinnkrevingen til Skatteetaten delvis var begrunnet i at grensekontrollen skulle «rendyrkes».

Ett eksempel på den økte intensiteten er rekrutteringsvideoen som blant annet ligger ute på internett på Tolletatens Facebookside «Spør Tolletaten» (2016). Videoen åpner med tittelen: «Vil du bli en samfunnsbeskytter?». Den fokuserer overhodet ikke på den lovlige vareførselen, men viser etaten utelukkende fra samfunnsbeskytterrollen på jakt etter den illegale vareførselen. Etaten synes her å være mer opptatt av å vise frem samfunnsbeskytteraspektet, enn å fokusere på at Tolletaten skal føre kontroll med all vareførsel ut og inn av landet.

Tolletaten uttrykte en høy ambisjon i 2014 om at styrking av grensekontrollen faktisk vil redusere innsatsmidler til terrorhandlinger, og dermed øke samfunnets trygghetsfølelse (Tollvesenet, 2014). Ambisjonen ble imidlertid ikke ledsaget av noen målbar størrelse eller statistikk over mengde eller art av innsatsmidler som eventuelt ble importert til Norge før 2014. Den ledsages heller ikke av informasjon om befolkningens trygghetsfølelse før denne tid. En slik statistikk vil for øvrig være

umulig å oppdrive, og det vil derfor ikke kunne måles om denne påstanden noen gang vil være sann. Ambisjonen kan kanskje ses på mer som ønsketenkning enn realistisk.

Argumentet for å styrke etatens grensekontroll kan muligens heller ses på som et innspill til en politisk prosess for å oppnå aksept for de interesser etaten selv synes er viktige. Det kan virke påfallende å bruke et slikt argument som ikke kan belegges med fakta, men som likevel fastslår at resultatet vil være økt samfunnssikkerhet. Her synliggjøres et gap mellom den kunnskap man har om trusler og risikoer, og det man rent politisk ønsker eller vil gjøre noe med (Engen mfl., 2016). Man kan selvsagt innvende at det vil kunne være mulig å sannsynliggjøre disse samfunnseffektene, uten å tallfeste reduksjon av antall innsatsmidler, eller hvor mange prosent av befolkningen som er utrygge. Men, ettersom det ikke finnes noen utgangstall for noen av delene, fremstår dette som vanskelig.

Tolletatens ambisjon om å redusere antall innsatsmidler til terrorhandlinger kan belyses ved inkapasiteringsstrategien for forebygging av kriminalitet (Bjørge, 2011). Det at Tolletaten klarer å hindre innsatsmidler fra å komme på det norske markedet vil være et bidrag til å inkapasitere aktører som har intensjon om å begå kriminalitet. Dette inngår i myndighetenes strategi om å finne virkemidler for å begrense ondsinnede handlinger, og Tolletatens kontroll er innrettet både mot breddetiltak og spissede tiltak som vist i figur 3 i punkt 2.4. Tiltakene fra myndighetene spenner over et vidt register, og skal dekke opp for å hindre både kapasitet og intensjon, men også målrettede tiltak mot aktørene der disse allerede er kjent. Tiltakene kan også innrettes mot det brede lag av befolkningen, og som kan fange opp informasjon om planlagte, ondsinnede handlinger som man ikke har hatt kunnskap om (Engen mfl., 2016).

Disse tiltakenes formål er å inkapasitere aktørene, og de spissede tiltakene vil typisk være kontrollobjekter som Tolletaten har etterretningsinformasjon om. Aktørens intensjon er kjent for etaten, og de antas å ville forsøke å skaffe seg kapasitet. Breddetiltakene vil være mer innrettet mot generell kontroll, for å fange opp aktuelle kontrollobjekter som vil forsøke å innføre kapasiteter til kriminelle handlinger (Engen mfl., 2016). Et eksempel på det siste vil være skiltgjenkjenningskameraer som overvåker landeveistrafikk inn til Norge, hvor treff på spesielle skilt vil kunne utløse kontrollaktivitet fra Tolletaten. Denne type breddetiltak vil også i seg selv kunne virke

preventivt, siden høy opplevd oppdagelsesrisiko kan medføre at aktørene ikke tar sjansen på å forsøke å smugle varene inn i landet.

I et inkapasiteringsperspektiv er det av betydning at etaten viser sitt fortrinn som grensemyndighet i Norge. Etaten er i en førstelinjeposisjon, og skal forebygge og forhindre grenseoverskridende kriminalitet av betydning for samfunnssikkerheten.

Tolletaten ser ut til å ønske å bli tatt på alvor som samfunnsbeskytter, og ambisjonen synes å være fornuftig sett i et samfunnssikkerhetsperspektiv, hvor både samstyring og samvirke etter hvert er ansett som helt nødvendig.

Men, det forutsetter at etaten også deltar i den koordineringen som preger et samfunn med god samstyring, som forutsetter en felles målsetting. Samstyring må også omfatte planlagte og målrettede aktiviteter som er koordinert av de forskjellige aktørene, og forutsetter gjensidig avhengighet (Engen mfl., 2016). Det er mulig at ikke alle de øvrige aktørene ser på Tolletaten som en likeverdig deltaker, og da fungerer ikke samstyringens virkemiddel om at beslutninger må tas etter diskurs og forhandlinger (Engen mfl., 2016). Det kan også hende at Tolletaten ikke kommuniserer sin ambisjon i de fora hvor dette kunne vært naturlig, eller at etaten ikke i tilstrekkelig grad deltar på de arenaer hvor samfunnssikkerhetsrollen kunne vært markedsført.

Det vil alltid være en slags dualisme i Tolletatens portefølje. Uansett hvor høye ambisjoner etaten måtte ha, kan etaten aldri oppnå full kontroll over grenseovergangene. Samfunnssikkerhet må naturligvis balanseres mot andre demokratiske verdier, herunder Norges internasjonale forpliktelse om adgang til fri flyt av varer. Det er også viktig å begrense kontrolltiltakene slik at de ikke hindrer den lovlige vareførselen. Etatens strategier for å øke samfunnsbeskyttelsen er derfor å ha en målrettet kontrollaktivitet mot grensekryssende, organisert kriminalitet:

Denne strategien handler både om å fjerne skadelige varer fra det illegale omsetningsmarkedet og gjøre det vanskeligere for (organiserte) kriminelle å gjennomføre smugling. Den andre strategien er å ha en tilstedeværelse og kontrollaktivitet som virker avskrekkende og forebyggende (...) (Tollvesenet, 2014, s.13).

Finansdepartementet har i flere år gitt etaten elementer av samfunnsbeskyttelse i sine tildelingsbrev, og med økende tydelighet. Men, det er først i St.prop 1S (2015-2016) at ordet «beskytter» brukes, og i tildelingsbrevene for 2016 og 2017 er samfunnsbeskytterrollen helt eksplisitt uttalt som en del av samfunnsoppdraget.

Under overskriften «Samfunnsoppdraget» heter det: «Tolletaten skal beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer og legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer» (Finansdepartementet, 2016 og 2017, kap.2).

Før dette er etatens rolle som aktør i samfunnsbeskyttelse ikke spesifikt uttalt fra departementet, men mer indirekte knyttet til vareførselen, og innkreving av avgifter (som følgelig sikrer staten inntekter). I Riksrevisjonens rapport om revisjon av Tolletatens grensekontroll, vises det til Prop. 1 (2007-2008) fra Finansdepartementet, hvor departementet sier at Tolletaten skal forsterke og videreutvikle samarbeidet etaten har med andre myndigheter som har en samfunnsbeskytterrolle:

Ved å møte potensielle trusler som narkotika, terror, ulike former for organisert kriminalitet, miljøfarer, matvaresikkerhet, sykdommer og dyrehelse allerede i tilknytning til grensepasseringen kan samfunnets sikkerhet øke (Dokument 3:7 (2013-2014), s. 41).

Tolletaten har i flere år uttrykt ønske om å være en samfunnsbeskytter, og ambisjonen ser ut til å ha tiltatt i styrke de senere årene. Finansdepartementet har ikke like tydelig kommunisert dette, men de senere årene har det uttalt tydelig at Tolletaten er å betrakte som en samfunnsbeskytter.

5.2.2 Offentlige dokumenters syn på Tolletatens rolle

Det andre forskningsspørsmålet som ble stilt var: «I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, basert på et representativt utvalg av offentlige dokumenter om temaet?»

Alle de 12 dokumentene som er gjennomgått og omtalt i avsnitt 4.3 er avgitt til Stortinget. Tabellen i punkt 4.3.13 viser i korthet i hvilken grad Tolletaten nevnes som aktør i samfunnssikkerhetsarbeidet i de undersøkte dokumentene:

Av de gjennomgåtte dokumentene er det bare to som spesifikt nevner Tolletaten som relevant aktør. Det ene er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av grensekontrollen, og

det andre er 22. juli-kommisjonens rapport. Sistnevnte vier Tolletaten ganske stor plass, men det er på grunn av det åpenbare bruddet i sikkerhetsbarrierene som skulle virke forebyggende, slik Reason (2011) beskriver. Spesifikt at PST ikke fulgte opp informasjonen fra Tolletaten om et mulig mistenkelig innkjøp fra Polen. Kommisjonens rapport knytter Tolletatens samfunnsbeskytterrolle helt konkret til ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen (NOU 2012: 14).

Riksrevisjonens rapport er tydelig på Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter, men det er grunn til å anta at Riksrevisjonen gjennom forvaltningsrevisjonen har fått en grundigere forståelse for Tolletatens oppgaver enn departementene som står bak de øvrige stortingsdokumentene.

Der Tolletaten i det hele tatt nevnes som aktør i de øvrige dokumentene, er det stort sett i forbindelse med ordinær vareførsel, som også er etatens kjerneoppgave. To av de øvrige dokumentene viser hver sin figur med oppstilling av relevante aktører hvor Tolletaten ikke er nevnt (se figur 4 i punkt 4.3.1 og figur 5 i punkt 4.3.10).

Eksempelvis anses Tolletaten i St.meld. nr. 17 (2001-2002) som aktør i bekjempelse av organisert kriminalitet, gjennom sin ordinære rolle som kontrolletat. Ut over denne mer indirekte tilnærmingen, er ikke etaten nevnt som en konkret samfunnssikkerhetsaktør. Dette til tross for at både mattrygghet og masseødeleggelsesvåpen er viet stor plass i dokumentet. Tolletaten har tydelige oppgaver innen disse områdene knyttet til inn- og utførsel av varer. Oppgavene ligger innenfor bestemmelsene i tolloven (Tolloven, 2009), hvor etaten også skal håndheve restriksjoner som er lagt på forskjellige varer – blant annet bekjempelse av spredning av masseødeleggelsesvåpen, håndheving av restriksjoner på mat, farlig gods, og innsatsmidler til kriminalitet.

Innst.nr. 9 (2002-2003) til St.meld. 17 (2001-2002) fulgte opp ved å peke på at utfordringene knyttet til beredskap på grunn av internasjonale trusler, herunder smugling av materiell til terrorformål, vil «måtte møtes ved tolletatens ordinære virksomhet og beredskap» (Innst.nr. 9 (2002-2003), s. 54-55). Innstillingen legger med andre ord til rette for at Tolletaten skal ha en inkapasiterende rolle både i fredstid og i tider hvor beredskapen er høynet, hvilket er helt i tråd med prinsippet om å benytte forebyggende mekanismer i kriminalitetsbekjempelsen, slik Bjørgo (2011) beskriver i inkapasiteringsteorien.

Først i Innst.nr. 207 S (2011-2012) avgitt av den særskilte komité om angrepene 22. juli blir Tolletaten nevnt som en aktør, men da ikke av selve komiteen. Det fremgår at Tolletaten selv mener å inneha den nødvendige kompetanse og gjerne vil være en bidragsyter, men dette står ikke i selve innstillingen. Det står i et vedlegg, hvor Finansministeren sier dette i et brev til komitéen (Innst.nr. 207 S (2011-2012)). I den øvrige teksten fra komiteen nevnes ikke Tolletaten i forbindelse med samfunnssikkerhet.

I det nyeste dokumentet, Meld.St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*, nevnes også flere av de områder som inngår i Tolletatens oppgaveportefølje, men den omtaler likevel ikke etaten som en relevant aktør. Eksempler på slike områder er kriminalitetsbekjempelse, smittevern og tilgang til farlige stoffer. Dette dokumentet er utgitt i 2017, og viser med tydelighet at Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter ikke ser ut til å være oppfattet av justissektoren, som har samordningsansvar for samfunnssikkerheten i Norge.

Det er altså ikke noen synlig forskjell i synet på Tolletaten som samfunnsbeskytter på de 17 årene som er gått fra det eldste dokumentet i denne studien til det nyeste ble utgitt.

5.3 Hvorfor dette forskjellige synet?

Justis- og beredskapsdepartementet har det sektorovergripende samordningsansvaret, men etter gjennomgangen av disse 12 dokumentene synes samordningen på tvers å være noe fragmentert.

Ansvarsprinsippet står sterkt i norsk sentralforvaltning, og flere av fagdepartementene har vært kritiske til at Justis- og beredskapsdepartementet skal ha ansvar for den horisontale samordningen. Utsiktene til å miste ansvar og mulighet til selv å gripe inn, har vært fremhevet som årsak (Fimreite mfl., 2011).

Det kan være utfordrende å sikre et tilstrekkelig godt samarbeid mellom de offentlige institusjoner, ikke bare vertikalt, men også horisontalt på tvers av departementsområder. Hvis den vertikale koordineringen (mellom departementer og direktorater) ikke fungerer optimalt, blir ikke kommunikasjonen mellom aktørene god nok (Engen mfl., 2016). Den horisontale dimensjonen kan også være utfordrende ved at man sitter fast i den hierarkiske styringsmodellen, hvor oppgaveløsningen skjer gjennom vertikal kommando. Den kan også være utfordrende ved at de som skal samordnes ikke nødvendigvis ønsker å bli samordnet (Fimreite mfl., 2011).

Sårbarhetsutvalget foreslo et slags innenriksdepartement som skulle samordne samfunnssikkerhetsarbeidet, men dette ble aldri vedtatt. Dermed forble ansvaret delt på mange aktører uten noen tverrsektoriell overbygning. Det har ikke manglet på enighet i utredninger og andre dokumenter, men problemet har vært å få disse konkretisert og omsatt til handling (Fimreite mfl., 2011).

Det kan se ut som om Tolletaten ikke har maktet å forankre sitt ønske om å være en samfunnsbeskytter ut over i sin dialog med eget departement, og at Finansdepartementet heller ikke har klart å bringe ambisjonene videre. For å kunne utvikle rollen som samfunnsbeskytter er det en forutsetning at etaten og dens samfunnsbeskyttende oppgaver blir synliggjort overfor dem som fatter beslutninger (Engen mfl., 2016).

Man kan spørre seg hvorfor det er blitt slik, og vi skal ikke lenger tilbake enn til 1970-tallet før Tolletatens ledelse klart uttrykte at hovedoppgavene var knyttet til det legale varebyttet, og at smuglingskontrollen var et slags biprodukt av dette. Etaten hadde gjennomgått en sterk rasjonalisering da narkotikaproblemet meldte seg, og det ble ansett som en gyllen anledning å kunne gjenreise seg som kontrolletat og ta fatt i denne

utfordringen. Narkotika hadde raskt utviklet seg til å bli et felles, internasjonalt problem. Automatiseringen av tollbehandlingen på 1980- og 1990-tallet bidro nok også i stor grad til denne utviklingen (Toll- og avgiftsdirektoratet, 2012).

Tolletaten har også frem til 1. januar 2016 i høy grad vært markedsført som en innkrevningsetat, og dermed kan samfunnsbeskytteraspektet ha kommet i bakgrunnen i andre myndigheters bevissthet. Det er tegn som tyder på at vi her ser det politiske vakuum som Beck (1997) tar til orde for, hvilket gjør at den forvaltningsmessige regulering av samfunnssikkerheten fører til forvirring og fragmentering fordi det er flere nivåer innen offentlig sektor som blir involvert, og da er det lett å miste oversikten (Engen mfl., 2016).

Det kan tenkes at Finansdepartementet ikke helt når frem i politiske kretser med sin ambisjon på Tolletatens vegne. Det er en tydelig diskrepans mellom Finansdepartementets syn på Tolletatens rolle som aktør innen samfunnssikkerhet og det Justis- og beredskapsdepartementet synliggjør i sine dokumenter. Dersom Finansdepartementets innflytelse på samfunnssikkerhetsområdet er lav, synliggjør det i så fall at innflytelse som virkemiddel i stor grad er betinget av hvilke interesser de forskjellige aktørene har, og hvordan disse uttales. Tolletatens rolle kan neppe bare besluttes et sted, og siden utfallet av de politiske beslutningsprosessene er avhengig av hvem som deltar i dem, og hvilket mandat og ansvar man er tillagt (Engen mfl., 2016), er det av betydning at relevante aktører deltar i beslutningene.

Hvis Finansdepartementet ikke deltar i de viktigste fora hvor samfunnssikkerhet diskuteres og tiltak besluttes, så er det heller ikke så lett å få støtte blant dem som faktisk setter dagsorden i samfunnssikkerhetsarbeidet. Det finnes riktignok et organ som heter «Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet» som er omtalt i St.meld. nr. 22 (2007-2008). Alle departementene skal delta, og organet er ment å være en arena for å diskutere aktuelle problemstillinger om samfunnssikkerhet. Rådet ble opprettet etter at det ble avdekket at samordningsansvaret var uklart, og dette organisatoriske trekket var ett av flere nettverksorganer «som ikke utfordret domene til sterke fagdepartementer» (Fimreite mfl., 2011, s. 56).

Samordningsrådet ville kunne vært en arena for å bringe Tolletatens rolle tydeligere inn i samfunnssikkerhetsarbeidet, men i 2014 avdekket Helsetilsynet under et tilsyn i Justis- og beredskapsdepartementet at rådet ikke hadde hatt noen møter siden januar 2012. Det

ble fra departementets side påpekt at rådet ikke fungerte optimalt, og at Regjeringens kriseråd istedenfor tok seg av nødvendig koordinering på samfunnssikkerhetsområdet (Johnsen og Ertesvåg, 2014). Til det er å si at Finansdepartementet ikke er deltaker i Regjeringens kriseråd, som har månedlige møter. Dermed har departementet i lengre perioder manglet en verdifull arena hvor Tolletatens samfunnsbeskytterrolle kunne vært synliggjort dersom det var ønskelig.

Tolldirektøren er medlem av den regjeringsoppnevnte «Kontaktgruppen for forebygging av terrorhandlinger». Dette er også et organ som har hatt vanskeligheter med å finne sin plass i beredskapsterrengtet. Det ble opprettet av regjeringen i 2005, men sluttet å holde møter i 2009. Etter terrorangrepene 22. juli 2011 ble møtene i gruppen gjenopptatt, men i 2015 måtte høstmøtet avlyses på grunn av for få påmeldte (Foss, 2015). Selv om det også finnes noen andre arenaer hvor Tolletaten møter på strategisk nivå, har det ikke vært mange tverrdepartementale møtesteder hvor etaten har hatt mulighet til å få markedsført sin rolle som samfunnsbeskytter.

Bjørge (2011) mener at man i kriminalitetsbekjempelse må benytte forebyggende mekanismer som basisprinsipp, og at de forskjellige samfunnsaktører innen forebygging har overlappende roller (Bjørge, 2011). En manglende forståelse for Tolletatens rolle vil kunne svekke kriminalitetsbekjempelsen ved at inkapasiteringsstrategien ikke optimalt benyttes som en barriere. Det kan ha stor betydning for valg av strategi(er) hvilken profesjonskultur, politisk kultur og verdigrunnlag de forskjellige aktørene har (Bjørge, 2011). De aktørene som dominerer samfunnssikkerhetsbildet i dag er i hovedsak aktører fra justissektoren, naturlig nok med politiet i spissen.

5.4 Implikasjoner av funnene i analysen

Tolletaten og Finansdepartementet er opptatt av å vise at Tolletaten er til for å beskytte samfunnet, men etaten er ikke særlig synlig på beredskapskartet. Det kan se ut som om Tolletatens og Finansdepartementets intensiverte fokus på etatens samfunnsbeskytterrolle ikke er blitt oppfattet av justissektoren, som har hovedansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

Tolletaten er ikke nevnt som samfunnsbeskytter i oppstilling av aktører så sent som i den siste stortingsmeldingen, som ble levert til stortingsbehandling i 2017 (Meld.St. 10 (2016-2017)). Det er mulig at Tolletatens organisering under Finansdepartementet gjør

at etaten i utgangspunktet faller utenfor det etablerte kartet over hvem som har uttalte samfunnssikkerhetsoppgaver.

Det er ikke utenkelig at dette er hovedårsaken til at Tolletatens rolle synes å være klar og tydelig i egen, og etter hvert også til dels i Finansdepartementets bevissthet, men for øvrig ikke synes på samfunnssikkerhetskartet.

Risikoregulering forutsetter ofte en kombinasjon av spesialisering både vertikalt og horisontalt mellom organisasjoner innen offentlig forvaltning (Fimreite mfl., 2011). Her er det relevant å peke på den horisontale spesialiseringen, hvor Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle er av stor betydning. I Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er et av hovedfunnene at det «er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer» (Dokument 3:8 (2016–2017), s. 10).

Riksrevisjonens rapport viser til behovet for fremdeles å styrke det samvirke som er nødvendig mellom de forskjellige aktørene, og utfordringene knyttes særlig til oppfølging av øvelser og hendelser hvis tiltak går på tvers av sektorer. Den horisontale koordineringen ser ut til å ha et betydelig forbedringspotensiale hva angår Tolletatens rolle på samfunnssikkerhetsområdet.

Samvirkeprinsippet, som det fjerde og nyeste prinsippet innen krisehåndtering, ble fastslått i St.meld. nr. 22 (2007-2008). Prinsippet går ut på at ingen sektor alene kan forebygge eller håndtere alle samfunnssikkerhetsutfordringer, og justisministeren presiserte i en pressemelding i 2008 at samarbeid og samvirke på tvers av sektorer er helt nødvendig (Redningsnett, 2008). Det er en klart uttrykt målsetting fra regjeringsshold at samvirke skal skje, og dette ble i 2012 nedfelt i en egen forskrift (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

I dette perspektivet er det relevant at både Tolletaten og Finansdepartementet uttrykker høye ambisjoner om at etaten er en samfunnsbeskytter. Imidlertid eksisterer det et dilemma mellom desentralisert ansvar for sektorvis oppfølging av samfunnssikkerhet på den ene siden, og sentralisert beslutningsmyndighet og ressurser på den andre siden. Dette kan medføre at den nødvendige koordineringen, som er en forutsetning for samstyring, glipper (Engen mfl., 2016). Dermed kan Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter bli usynlig for sentrale beslutningsmyndigheter innen samfunnssikkerhet.

Spørsmålet er om Tolletatens lite synlige rolle som samfunnsbeskytter faktisk er en reell deregulering, som vil kunne øke risikoen for at samfunnet utsettes for uønskede hendelser. Den spesialisering Tolletaten står for, med sin tilstedeværelse og vide kontrollhjemler langs grensen, synes ikke å ha blitt lagt merke til i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Og siden samfunnssikkerhet som politikkområde organiseres på tvers av sektorgrensene, er området beskrevet som fragmentert fordi ansvaret fordeles på mange aktører:

Ved å bedre den horisontale samordningen mellom departementene kan man unngå at de ulike politikfeltene undergraver hverandre, og heller utnytte knappe ressurser ved å bringe sammen ulike interesser på politikfelt og dermed skape synergier og et enhetlig samfunnssikkerhetsfelt (Fimreite mfl., 2011, s. 64).

At Tolletaten er underlagt Finansdepartementet, mens det hovedsakelig er justissektoren som er premissleverandør for samfunnssikkerhetsområdet, synliggjør fragmenteringen i det institusjonelle hierarkiet som håndhever ulike lover og regler (Engen mfl., 2016). De forskjellige aktørene ser ikke ut til å ha tilstrekkelig kunnskap om Tolletatens håndheving av andre myndigheters regelverk. Dermed kan kunnskapen om Tolletatens mulighetsrom innen samfunnssikkerhet være så lav at nødvendig koordinering ikke gjennomføres. Riksrevisjonen har identifisert at Justis- og beredskapsdepartementet har utfordringer med samordningsrollen det er pålagt (Dokument 3:8 (2016–2017)), noe som underbygger at koordineringsmekanismene er for svake og ikke fungerer som de skal. I så fall økes risikoen for svake koordineringsmekanismer når lover og regler skal håndheves av forskjellige myndigheter, og som i tillegg er underlagt forskjellige departementsområder (Engen mfl., (2016)).

Det kan være utfordrende å regulere samfunnssikkerheten rent forvaltningsmessig, fordi dette involverer flere nivåer innen offentlig sektor. Resultatet kan være fragmentering, og dilemmaet mellom sentral og desentral styring gjør at man ofte velger en slags mellomting, det vil si at man pendler mellom disse to (Engen mfl., 2016). Det er langt på vei enighet om at den sivile beredskap er fragmentert og mangler samordning. Årsaker som har vært nevnt er at ansvaret er fordelt på ulike aktører, og at det mangler en tydelig overordnet instans som opptrer som samordner (Fimreite mfl., 2011).

Verden fikk endret sin oppfatning av trusselbildet etter terrorhandlingene i USA den 11. september 2001. Med ett satte man trusler som CBRN-hendelser på kartet, og – ikke minst – terroraksjoner som involverte fly. Beck (1997) peker på at folk i dagens risikosamfunn opplever en mangel på trygghetsfølelse som skiller seg fra den risiko man opplevde i det førindustrielle samfunn. Der ulykker tidligere var lokale og i stor grad naturskapte, er dagens ulykker og katastrofer ofte utløst av mennesker, de er globalisert, og eksisterer som kunnskap mer enn som sansbare opplevelser. Denne kompleksiteten stiller samfunnet overfor store utfordringer når det gjelder styring av sikkerhet (Aven mfl., 2004). Det samme var Sårbarhetsutvalget opptatt av i sin utredning i NOU 2000: 24 (2000-2001).

De siste 30 årene er ikke sikkerhetsbegrepet lenger så nært knyttet til militære problemstillinger, og begrepet ble rundt år 1990 definert som et samfunns evne til å opprettholde sine funksjoner under skiftende forhold og trusler. Dette var særlig myntet på den kalde krigen. I dag er sikkerhetsbegrepet utvidet til også å omfatte utfordringer rundt klima, smittevern, matsikkerhet, teknologiske sårbarheter etc. (Engen mfl., 2016).

Det kunne sies at Tolletaten på 1990-tallet ikke hadde noen definert oppgave med å bidra til å opprettholde kritiske funksjoner i samfunnet. Etter at definisjonen nå er utvidet til også å gjelde matsikkerhet, smittevern, klimaforhold og også produksikkerhet er etatens kjerneoppgaver kommet mye nærmere den definisjonen som gjelder i dag. Det kan imidlertid se ut som om det utvidede begrepet ikke er særlig høyt oppe i den kollektive bevissthet i offentlig sektor.

Selve definisjonen av samfunnssikkerhet har også endret seg fra 2002 til i dag, og i dag innrettes begrepet også mot «å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare» (Meld.St.10 (2016-2017), s.19). Denne definisjonen avviker fra den i 2002 på ett vesentlig punkt ved at den også tar inn den forebyggende dimensjonen om å verne seg mot hendelser. Det er nettopp i perspektivet om å verne samfunnet at Tolletatens inkapasiterende bidrag ved målrettet og effektiv vareførselskontroll bør komme tydelig frem.

Sårbarhetsutvalget knyttet samfunnssikkerhetsbegrepet tett opp til den sivile delen av det sivilt-militære samarbeid, og foreslo å opprette et «innenriksdepartement» som skulle koordinere og kontrollere det ikke-militære arbeid for samfunnssikkerhet.

Forslaget ble ikke tatt til følge, men det kan ikke utelukkes at et slikt departement ville kunne ha motvirket fragmenteringen av det institusjonelle hierarkiet (Engen mfl., 2016), og sett mer helhetlig på aktørene i samfunnsikkerhetsarbeidet. Det offentliges styring og kontroll, samstyring, er nødvendig for å koordinere de forskjellige aktørene og gi felles retning. Samstyring krever felles målsetting og må omfatte planlagte og målrettede aktiviteter koordinert av aktørene det gjelder (Engen mfl., 2016). Det er vanskelig å holde full oversikt når ansvaret er delt på mange departementer og underetater, og det har reist seg flere kritiske røster til at samstyring ikke ser ut til å fungere:

Ansvaret for kritisk infrastruktur er fullstendig pulverisert i Norge. – Ja, det er grunnlag for å bruke en slik betegnelse, sier Terje Aven, professor i risikostyring ved Universitetet i Stavanger (Seehusen, 2007).

Beck mener at de politiske institusjoner mangler kompetanse om hvordan trusler bør håndteres rent politisk (Beck, 1997), og i lys av hans resonnementer kan man undres over hvorfor man ikke har klart å endre forvaltningssystemene og iverksatt tiltakene som første gang ble lansert i Sårbarhetsutvalget 2000, senere i NOU 2006: 6, og deretter i 22. juli-kommisjonens rapport.

Myndighetenes kunnskap om forskjellige aktørers intensjon og kapasitet til å utføre kriminelle handlinger bidrar til å kunne målrette tiltakene. De kan innrettes bredt, eller mer spisset mot spesifikke objekter eller grupperinger. For eksempel kan man iverksette breddetiltak som sikkerhetskontroll på lufthavner, hvor alle reisende blir kontrollert, noe som i seg selv kan virke preventivt samtidig som inkapasitering kan skje. En tollkontroll vil kunne ha elementer av både breddetiltak og spissede tiltak i seg, men det er de spissede tiltakene som er mest aktuelle: Etatens etterretningsvirksomhet målretter objektutvelgelsen slik at tjenestemennene kan plukke ut spesifikke kontrollobjekter basert på en risikovurdering.

Det kan innvendes at Bjørgos ni strategier for forebygging av kriminalitet (Bjørgo, 2011) kan gjennomføres uten Tolletatens medvirkning, selv om det vil være i strid med samvirkeprinsippet hvor ressursene skal finne hverandre. Hvis ikke Tolletatens potensiale som bidragsyter for god samfunnsikkerhet legges merke til, vil barrieren om inkapasitering ha hull i seg som kan korrespondere med andre hull, og som i verste fall kan få katastrofale følger. Eksempelvis ved terroren 22. juli 2011, hvor terroristen både hadde intensjon og - etterhvert også - kapasitet til å gjennomføre sine handlinger. Og

hvor Tolletatens varsel om funn til PST kunne vært inkapasiterende, og dermed en fungerende barriere ved at gjerningsmannen kunne ha kommet i politiets søkelys før ugjerningene skjedde.

Reason (2011) innvender at modellen Forsvar i dybden er en tosidig velsignelse, siden et mangfold av barrierer i seg selv gjør systemer mer komplekse, og dermed også mindre gjennomsiktede for de personene som skal ha oversikt. Når Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for å samordne samfunnets ressurser, og det skal samordne på tvers av tunge departementsområder, er det en risiko for at det blir vanskeligere også å tenke på Tolletaten som bidragsyter siden den hører inn under Finansdepartementet. Samtidig har Tolletaten en klar inkapasiterende rolle gjennom sin håndheving av vareførselen.

Da den særskilte komité om angrepene 22. juli avga sin innstilling til Stortinget, ble inkapasiteringsstrategien omtalt som aktuell når det gjelder å frata terroristene sine innsatsmidler: «for eksempel gjennom beslag av våpen, sprengstoff eller penger som skal finansiere terroraksjoner(...)» (Innst. nr. 207 S (2011-2012)).

Bekjempelse av kriminalitet er en klart definert politioppgave, og Tolletatens rolle i inkapasiteringsstrategien må ses i lys av at det er politiet som har det overordnede ansvaret. Tolletaten sørger gjennom sin kontroll av varer for at bestemmelser om restriksjoner overholdes. Dersom de restriksjonsbelagte varene ikke er deklartert for Tolletaten, anses varene å være smuglet. Restriksjoner omfatter eksempelvis landbruksprodukter, levende dyr, våpen og narkotika. Produktsikkerhet er også et område hvor restriksjoner må overholdes før varene kan tas lovlig inn i landet. Alt dette har med samfunnssikkerhet å gjøre, men ikke nødvendigvis med inkapasitering av kriminelle aktører å gjøre. Man kan for eksempel ha kjøpt elektriske produkter i utlandet som ikke er godkjent i Norge til eget bruk, men som er brannfarlig å bruke. Eller medisiner som viser seg å være etterligninger, og dermed farlige å innta. Men, i et inkapasiteringsperspektiv er det ofte narkotikabeslag som fremheves i statistikker over beslag, og ellers i pressen. Gjennomgangen av stortingsdokumentene tyder på at det er nokså stor enighet om at Tolletaten bidrar til å bekjempe organisert narkotikakriminalitet gjennom en form for inkapasitering, men etaten er likevel ikke spesifikt nevnt som aktør innen feltet samfunnssikkerhet.

Tolletaten fører kontroll med vareførselen inn og ut av landet, og er i posisjon til å kunne sørge for inkapasitering av innsatsmidler som inngår i en kriminell handling, eller midler som brukes til å finansiere dem – så sant de krysser den norske grensen.

Derfor er strategien om inkapasitering den aktuelle for Tolletatens bidrag til tilstrekkelig samfunnssikkerhet, og i dette perspektivet vil Tolletaten kunne bidra til bekjempelse av kriminalitet. Både ved beslag av innsatsmidler og våpen til bruk i kriminelle handlinger, men også ved beslag av valuta som krysser landegrensene.

Tolletaten vil ikke ha noen naturlig rolle i de øvrige strategiene for bekjempelse av kriminalitet, sett i lys av etatens oppdrag gitt av Stortinget. Inkapasitering bør imidlertid ses på som en ren delstrategi som ikke alene gir varig kriminalitetsforebygging, men som bør inngå selektivt i kombinasjon med de andre strategiene (Bjørø, 2011).

Dette vil også være i tråd med samvirkeprinsippet. Etersom det stadig kreves at myndighetene må sørge for at samfunnets sårbarhet reduseres, vil det være effektivt å iverksette tiltak bredt (Kruke mfl., 2005) og også i større grad se samfunnssikkerhetsaktørene på tvers av departementsområdene.

I det etterfølgende omtales tre hovedområder hvor Tolletaten konkret kan bidra til inkapasitering av kriminelle aktører: spredning av masseødeleggelsesvåpen, beslag av innsatsmidler, og valutasmugling.

5.4.1 Eksportkontroll for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen

«Spredning av masseødeleggelsesvåpen samt leveringsmidler for slike våpen, utgjør i dag en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet» (NOU 2000: 24, s. 47).

Tolletaten er involvert i et samarbeid med Forsvaret og Utenriksdepartementet (UD) om eksportkontroll av såkalt strategiske varer, PSI-samarbeidet³. Samarbeidet fokuserer på inkapasitering av trusselaktører som har intensjon om å benytte seg av masseødeleggelsesvåpen:

«Andre viktige instanser innenfor eksportkontrollen er Toll- og avgiftsdirektoratet (...)» (NOU 2000: 24, s. 182-183).

3 Proliferation Security Initiative

Det er to hovedformål med eksportkontroll. Det ene er å forvisse seg om at eksport av forsvarsmateriell fra Norge skjer i henhold til norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det andre er at eksport av såkalte flerbruksvarer⁴ også kontrolleres. Dette kan både være varer som direkte kan brukes til en terrorhandling, og flerbruksvarer som forsøkes eksportert som legitime varer, men som er ment å brukes som innsatsmidler eksempelvis til bruk i terrorhandlinger.

Siden eksportkontroll gjelder varer som utføres fra Norge, kan det innvendes at dette ikke er en samfunnssikkerhetsoppgave. Men, konsekvensene av bruk av masseødeleggelsesvåpen er ikke knyttet til landegrensener, og vil kunne gjøre ubotelig skade i mange land – også i Norge. Tolletatens bidrag i eksportkontrollen bør ses i lys av et utvidet og mer globalt samfunnssikkerhetsperspektiv.

Tolletaten benytter blant annet etterretningsinformasjon til å plukke ut varer som etter UD's regelverk bare kan eksporteres ved å ha nødvendig tillatelse.

Det har skjedd at Tolletaten har rapportert denne type eksport av varer til UD, men at aktørene likevel har fått tillatelse til eksport. Det kan være helt legitime grunner til at de likevel fikk tillatelse, men ikke i saken om de såkalte «Nigeriabåtene»:

Britiske tollmyndigheter varslet Tolletaten om en korrupsjonssak med mulige forgreininger til Norge. De mente å ha informasjon om en omstridt handel med tidligere krigsskip, og hadde mistanke om at handelen med Norge var forbundet med paramilitære aktører i Vest-Afrika. Tolletaten varslet Utenriksdepartementet og Forsvaret, som de rette myndigheter til å følge opp saken videre. Eksport av båtene ble imidlertid innvilget av UD, og eksporten ble lovlig deklarerert for utførsel. De tidligere missiltorpedobåtene seiler i dag rundt i nigeriansk farvann, som en del av en nigeriansk krigsherres paramilitære kystvaktflåte. Stikk i strid med eksportkontrollregelverket. Saken ble bredt omtalt i norske medier, og endte opp i en høring i kontrollkomiteen på Stortinget (Egeberg, 2014).

5.4.2 Import av våpen og prekursorer

Tolletatens kontroll med vareførselen omfatter alle varer, og målsettingen er at det som er lovlig importert skal slippe lett gjennom, mens de ulovlige varene skal stanses

⁴ Sivile strategiske varer og tilhørende teknologi

(Tolletaten, 2010). En målrettet objektutvelgelse er derfor nødvendig, og etaten bruker store ressurser på å forbedre dette arbeidet, blant annet ved etableringen av et nasjonalt etterretningssenter i februar 2017:

Jeg har alltid vært opptatt av at Tolletaten skal stå godt rustet til å bekjempe den grenseoverskridende kriminaliteten. Etableringen av Tolletatens etterretningssenter (TES) er et viktig ledd i regjeringens satsing på grensekontrollen, sa Siv Jensen ved åpningen av senteret (Nyhets sak fra Tolletaten, 2017).

I etterkant av terroren den 22. juli 2011 fremkom det at terroristen flere ganger hadde importert varer som tydet på at han var i ferd med å skaffe seg kapasitet til å utføre kriminelle handlinger. Varene var i høy grad våpenrelaterte, men også prekursorer som for eksempel kunstgjødsel – altså helt lovlige varer som også kan benyttes som innsatsmidler til kriminelle handlinger. Tolletaten meldte fra til PST om mistenkelig import av denne type varer, og terroristens navn sto på en liste med 41 navn som ble sendt over til PST i desember 2010. Listen ble ikke fulgt opp, og 22. juli-kommisjonen har kritisert PST for ikke å samarbeide mer aktivt med Tolletaten, og for ikke å vise interesse for å følge opp arbeidet med eksplosiver og våpen (NOU 2012:14):

For å forstå hvordan det var mulig for én enkelt person å forberede, iverksette og gjennomføre terrorhandlingene, kreves det (...) innsikt i hvilke barrierer som var etablert for å forhindre potensielle terrorister i å forberede og utøve sine forsett (...) (NOU 2012:14, s. 341).

Barrierene som skulle hindre denne type hendelser var enten fraværende, eller sviktet ved at det oppsto mulighetsvinduer som gjerningsmannen utnyttet. Det er ikke til å unngå at det alltid vil være svakheter i barrierene som settes opp for å hindre uønskede hendelser i å skje (Reason, 2011), og det var ikke én enkelt barrieresvikt som gjorde terroren mulig. Det var en kjede av barrierer som sviktet unisont, og i tillegg manglet barrierer.

Tolletatens funn av importerte flerbruksvarer, utgjør bare én mulig barriere, men som kanskje kunne ha forhindre hendelsen hvis den var blitt fulgt opp av relevante myndigheter.

Det finnes neppe én eneste virksomhet som er etablert utelukkende i den hensikt å være sikker, og de som styrer en virksomhet har ofte drift og produksjon i fokus mer enn beskyttelse og sikkerhet (production vs protection) (Reason, 2011). Det er gjerne først etter en ulykke eller nesten-ulykke at engasjementet for beskyttelse og sikkerhet blir tydelig – men da ofte bare i en kort periode før bevisstheten om risikoen synker igjen. De fleste virksomhetsledere aksepterer at det er nødvendig med en viss grad av beskyttelse, men i det daglige kan dette være vanskeligere å få til. Med et stadig produksjonspress må ledelsen ofte velge å kutte noen «sikkerhetshjørner» for å møte leveringsfrister og resultatkrav. Det er imidlertid en fare for at disse snarveiene etablerer seg som en del av de daglige rutinene, og dermed vil sikkerhetsnivået synke. Denne gradvise, og kanskje langt på vei umerkelige, reduksjonen i sikkerhetsmarginene øker risikoen for at nye hendelser vil skje (Reason 2011). Et slikt resonnement vil ha gyldighet også i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

5.4.3 Smugling av valuta til bruk for finansiering av kriminalitet

St.meld. nr. 17 (2001-2002) viser til forbudet mot finansiering av terrorisme som ble vedtatt i oktober 2001. I tillegg til å utvide straffeansvaret for finansiering av terrorisme, kom det da bestemmelser om «frysing av midler som tilhører noen som med skjellig grunn mistenkes for å forberede eller gjennomføre en terrorhandling» (St.meld. nr. 17 (2001-2002) s. 20). Dermed fikk man en lovlig adgang til å kunne sanksjonere for å forhindre finansiering av terrorisme.

Valutasmugling er en selvstendig lovovertrедelse, men handlingen medfører ikke i seg selv noen trussel mot samfunnets sikkerhet. Valutasmugling er imidlertid ofte et forsøk på å realisere utbyttet fra andre kriminelle handlinger, eller for å kunne begå kriminelle handlinger gjennom finansiering. I 2015 beslagla Tolletaten 52 millioner kroner i valuta som ikke var deklartert (Tolletatens årsrapport 2015).

Gjennom å frata kriminelle aktører nødvendige innsatsmidler, som i dette tilfellet er midler til finansiering (Bjørge, 2011), er Tolletaten en aktiv bidragsyter til inkapasitering. Tolletaten anslår at mellom åtte og tolv milliarder kroner i kontanter som det ikke kan gjøres rede for, innføres årlig til Norge fra utenlandske banker (NOU 2016: 27, *Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II*).

6 Konklusjon

Denne studien har sett nærmere på i hvilken grad Tolletaten anses som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan dette harmonerer med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter.

Studien spenner over en periode på 17 år. Dette er en naturlig avgrensning, da det først var gjennom NOU 2000: 24 (2000-2001) *Et sårbart samfunn* at samfunnssikkerhet for alvor ble satt på dagsorden. Selve samfunnssikkerhetsbegrepet ble etablert i 2002 gjennom en egen stortingsmelding om samfunnssikkerhet (St.meld. nr. 17 (2001-2002)).

Det var fremsatt to hypoteser i forkant av analysen:

Den ene var at en analyse av dokumenter om samfunnssikkerhet avgitt til Stortinget ville vise at Tolletaten i liten grad nevnes som aktør på feltet.

Den andre var at analysen ville vise at Tolletaten i løpet av de 17 årene som er undersøkt er på vei til å bli ansett som en samfunnssikkerhetsaktør i de avgitte stortingsdokumentene om samfunnssikkerhet.

I studien er disse to hypotesene analysert ved hjelp av problemstillingens forskningsspørsmål:

- Hvordan har Tolletatens og Finansdepartementets syn på etatens rolle som samfunnssikkerhetsaktør utviklet seg, basert på egne styringsdokumenter de siste 17 årene?
- I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, basert på et representativt utvalg av offentlige dokumenter om temaet?

Dokumentanalysen viser at den første hypotesen stemmer. Det er ikke samsvar mellom Tolletatens og Finansdepartementets oppfatning av Tolletatens samfunnsbeskytterrolle, og hvordan stortingsdokumentene gjenspeiler dette synet på etaten. Tolletaten nevnes spesifikt som samfunnssikkerhetsaktør i bare to av dokumentene. I de øvrige stortingsdokumentene nevnes ikke Tolletaten eksplisitt som slik aktør.

Den andre hypotesen var at Tolletaten er i ferd med å bli ansett som en samfunnssikkerhetsaktør på de 17 årene som er gått. Etter å ha gjennomgått 12 avgitte stortingsdokumenter om samfunnssikkerhet, viser det seg at denne hypotesen ikke stemmer. Det nyeste stortingsdokumentet som er gjennomgått nevner ikke Tolletaten i det hele tatt som en relevant aktør, selv om etaten nevnes som en kontrolletat (Meld.St. 10 (2016-2017)). Bevisstheten om Tolletaten som samfunnsbeskytter ser fremdeles ut til å være svært lav, og studien har ikke avslørt noen endring på disse 17 årene.

Hvordan harmonerer dette med Tolletatens egen målsetting?

Samfunnsbeskytterperspektivet har vært klart og tydelig uttalt fra Tolletatens side i de siste 17 årene, og med økende intensitet. Finansdepartementet har ikke vært like klare, men de siste to årene er samfunnsbeskytterrollen til Tolletaten blitt eksplisitt uttalt i de årlige tildelingsbrevene og i budsjettproposisjonene. Dette gjenspeiles ikke i stortingsdokumentene om samfunnssikkerhet.

Samvirkeprinsippets grunnidé er at de eksisterende prinsipper for krisehåndtering (ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet) i for liten grad kommuniserer hvor nødvendig det er å ha et godt samvirke mellom de ulike ansvarlige aktører (Meld.St. 29 (2011-2012)). Ved bare å etterleve de tre prinsippene om ansvar, nærhet og likhet risikerer man ved en utstrakt sektortenkning å bygge barrierer innenfor egen sektors område, men glemmer å samordne disse med andres områder.

Prinsippene knyttes til ansvar, likhet og nærhet i en forståelse av at det er nødvendig å dra nytte av ulike former for spesialisering. Men, når det gjelder samordning, som har vist seg å være et enda mer synlig problem, er det større svakheter. (Fimreite mfl., 2011). Allerede i 2002 pekte St.meld. nr.17 (2001-2002) på Justis- og politidepartementets tydelige samordningsansvar for beredskap og sikkerhet i sivil sektor, mens selve ansvaret forble delt på mange aktører uten noen tverrsektoriell overbygning (Fimreite mfl., 2011). I 2008 ble det understreket at Justis- og politidepartementet skulle rette sin oppmerksomhet mot gråsoner på beredskapsområdet (St.meld. nr. 22 (2007-2008)). Det er mulig departementet i dag er oppmerksom på gråsonene, men når det gjelder Tolletatens rolle som aktør i samfunnssikkerhetsarbeidet avspeiles dette ikke i stortingsdokumentene som er gjennomgått i denne studien.

Siden Tolletaten er underlagt Finansdepartementet, og det hovedsakelig er justissektoren som er premissleverandør på samfunnssikkerhetsområdet, ser det ut til å være vanskelig å få til den tverrsektorielle og horisontale overbygning som er nødvendig for god samstyring. Og dersom den vertikale koordineringen (mellom departementer og direktorater) heller ikke fungerer optimalt (Engen mfl., 2016), og de forskjellige kontrollmyndighetene ikke har god nok kunnskap om Tolletatens håndheving av andre myndigheters regelverk, vil etatens mulighetsrom som samfunnsbeskytter innskrenkes.

Det ser ut til å være bred enighet om at den sivile beredskap er fragmentert og mangler samordning (Fimreite mfl., 2011), noe som også underbygges av Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Dokument 3:8 (2016–2017)).

Den spesialisering Tolletaten står for, med sin tilstedeværelse og vide kontrollhjemler langs grensen, synes ikke i tilstrekkelig grad å ha blitt lagt merke til i et samfunnssikkerhetsperspektiv. En av årsakene kan være at det mangler en tydelig overordnet instans som opptrer som samordner (Fimreite mfl., 2011).

Hvis samfunnssikkerhet og samfunnsbeskyttelse fundamenteres med et sett bevisste barrierer for å danne forsvar i dybden, ville det være naturlig også å se på Tolletaten som en viktig, strategisk aktør. Det ser imidlertid ikke ut til å være god nok bevissthet rundt det faktum at Tolletaten, gjennom sitt samfunnsoppdrag om å administrere vareførselen, kan utgjøre en viktig barriere i samfunnsbeskyttelsen.

Også sett i lys av totalforsvarskonseptets grunnprinsipp om å benytte samfunnets samlede ressurser også mot andre scenarier enn invasjon fra en annen stat, kan det synes påfallende at Tolletaten heller ikke i 2017 har fått høyere offisiell status i samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette synet er særlig aktualisert etter at begrepet samfunnssikkerhet har endret seg til også å omfatte vern av samfunnet. Tolletaten har en oppgaveportefølje, hjemler og virkemidler som kan inngå som elementer også i de øvre deler av krisespekteret, men det ser altså ikke ut som om dette er oppfattet av andre sektorer enn finanssektoren.

Ved å ha samvirkeprinsippet mer i fokus kan Tolletatens betydning som aktør i nasjonal beredskap få større betydning: Med bakgrunn i de fire prinsippene om krisehåndtering (ansvar, nærhet, likhet og samordning), har Tolletaten med sin fagkunnskap, tilstedeværelse og vide kontrollhemler på grensen et godt utgangspunkt for å kunne gi viktige bidrag i beskyttelse av samfunnet.

Studien har belyst at det er et stort potensiale for bedre samvirke mellom departementsområdene, som også omfatter Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter.

Referanseliste

Bøker

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., og Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Beck, U. (1997) *Risiko og frihet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bjørgero, T. (2011) Del I: Strategier for forebygging av terrorisme. I: Bjørgero, T. red. *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. PHS Forskning, 1. Oslo: Politihøgskolen.

Engen, O.A.H., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E., og Pettersen, K.A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Fimreite, A.L., Lango, P., Lægroid, P., og Rykkja, L.H. (2011) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lund, T. (2002) *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Melbye, O. (1967) *Norsk toll gjennom tusen år: glimt fra etatens historie og Tollmuseets samlinger*. Oslo: Norsk Tollmuseum.

Reason, J. (2011) *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Surrey, England: Ashgate Publishing Ltd.

Repstad, P. (2014) *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Thagaard, T. (2009) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Toll- og avgiftsdirektoratet (2012) *Fra skillingsoppkrever til samfunnsbeskytter – Tollvesenet gjennom fire hundre år*. Oslo: Toll- og avgiftsdirektoratet.

Offentlige publikasjoner, rapporter, andre dokumenter mv.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2016) *Forskningsetiske retningslinjer for Samfunnsvitenskap, Humaniora, Juss og Teologi*. 4. utg. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene.

Dokument 3:7 (2013-2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll*. Tilgjengelig fra:

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Grensekontroll.aspx> [Lastet ned 14.01.2017].

Dokument 3:8 (2016–2017). *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Tilgjengelig fra

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/SamfunnssikkerhetOppfolging.aspx> [Lastet ned 2.5.2017].

Egeberg, K. (2014). *Tollvesenet slo alarm om Forsvarets krigsskipssalg*. Dagbladet, 02.09.2014. Tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/nyheter/tollvesenet-slo-alarm-om-forsvarets-krigsskipssalg/60901415> [Lastet ned 23.02.2017].

Finansdepartementet (2014). *Styrking av Toll- og avgiftsetatens grensekontroll - oppdragsbrev* (28.03.2014). Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Styrking-av-Toll--og-avgiftsetatens-grensekontroll---oppdragsbrev/id754259/> [Lastet ned 28.02.2017].

Finansdepartementet (2014) *Styrket grensekontroll og en mer effektiv offentlig sektor*.

Pressemelding nr. 06, 04.03.2014. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Styrket-grensekontroll-og-en-mer-effektiv-offentlig-sektor/id752412/> [Lastet ned 17.07.2016].

Finansdepartementet. *Tildelingsbrev for Tolletaten i statsbudsjettet for årene 2005-2007*. [Disse er ikke tilgjengelige elektronisk, men kan utleveres på forespørsel].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2009 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev*.

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/tildelingsbrev/2009/tad_2009.pdf [Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2010 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev.*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/tildelingsbrev/2010/2010_tad.pdf

[Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2011 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/tildelingsbrev/2011/tad.pdf> [Lastet

ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2012 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev.*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/tildelingsbrev/2012/tad_2012.pdf

[Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2013 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/tad2013.pdf> [Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2014 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/tad2014.pdf> [Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2015 - Toll- og avgiftsetaten - tildelingsbrev.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/tad2015.pdf> [Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2016 - Tolletaten - tildelingsbrev.* Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/tolletaten2016.pdf> [Lastet ned 22.02.2017].

Finansdepartementet. *Statsbudsjettet 2017 - Tolletaten - tildelingsbrev.* Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/2017_tod.pdf [Lastet ned 22.02.2017].

- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Foss, A.B. (2015) *PST-sjefen måtte utsette årets møte i terrorgruppen for sentrale norske toppsjefer - det var for få som kom*. Aftenposten, 29.11.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/PST-sjefen-matte-utsette-arets-mote-i-terrorgruppen-for-sentrale-norske-toppsjefer---det-var-for-fa-som-kom-19444b.html> [Lastet ned 11.04.2016].
- Fredriksen, A.W. (2014) *Riksrevisjonen refser Toll- og avgiftsdirektoratet*. E24, 22.05.2014. Tilgjengelig fra: <http://e24.no/makro-og-politikk/riksrevisjonen-refser-toll-og-avgiftsdirektoratet/22999220> [Lastet ned 11.04.2016].
- Innst. S. nr. 9 (2002-2003). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*.
- Innst. 207 S (2011–2012). *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli*.
- Instruks for dep.arbeid med samfunnssikkerhet mv. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*. FOR-2012-06-15-535
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-15-535> [Lastet ned 11.03.2016]
- Johansen, P.A. og Melgård M. (2012) *Bondevik: - Stenging av Grubbegata tok urimelig lang tid*. Aftenposten, 12.11.2012. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Bondevik---Stenging-av-Grubbegata-tok-urimelig-lang-tid-138302b.html> [Lastet ned 30.03.2017].
- Johnsen, A.B og Ertesvåg, F. (2014) *Slakter beredskapen i Justisdepartementet*. VG, 18.05.2014. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/slakter-beredskapen-i-justisdepartementet/a/10123617/> [Lastet ned 04.04.2017].

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet (2016). *Nasjonal strategi for CBRNE-hendelser 2016-2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-cbrne-beredskap/id2513675/> [Lastet ned 22.03.2017].

Kruke, B.I., Olsen, O.E., & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting*. Stavanger: Rogalandforskning.

Meld.St. 29 (2011–2012). *Samfunnssikkerhet*.

Meld.St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste (2010) *En veiledning. Sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger*. Oslo: Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

NOU 2000: 24. *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*.

NOU 2006: 6. *Når sikkerheten er viktigst – Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*.

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

NOU 2016: 27 *Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II*.

Prop. 55 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*.

Prop. 65 (2002-2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*.

Prop. 1 (2007-2008). *For budsjettåret 2008 - Utgiftskapittel: 200–288 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617*.

Prop. 1 S (2015–2016). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Utgiftskapittel: 20–51 og 1600–1670. Inntektskapittel: 3024–3051, 4600–4620, 5341, 5580, 5351, 5605 og 5692–5693*.

Prop. 1 LS (2016 – 2017). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2017 - Skatter, avgifter og toll 2017*.

Redningsnett (2008) *Styrker samfunnssikkerheten*. Redningsnett, 09.05.2008.

Tilgjengelig fra: <http://www.redningsnett.no/Nyheter/Styrker-samfunnssikkerheten>
[Lastet ned 11.04.2016].

Seehusen, J. (2007). *Pulverisert ansvar for sikkerhet*. Teknisk Ukeblad, 30.11.2007.

Tilgjengelig fra: <https://www.tu.no/artikler/pulverisert-ansvar-for-sikkerhet/323183>
[Lastet ned 14.02.2017].

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet*.

St.meld. nr. 39 (2003-2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.

St.meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*.

Tolletaten (2016) *På Grensen* nr. 4/16. Tilgjengelig fra:

http://www.toll.no/contentassets/ecaf5c908cc94db79daa5f89364d14de/paagrensen-0416_web.pdf [Lastet ned 16.03.2017].

Tolletaten, *Rekrutteringsvideo*. Spør Tolletaten, 2016. Tilgjengelig fra:

<https://www.facebook.com/tolletaten/> [Lastet ned 18.12.2016].

Tolletaten (2016). *Trafikkutvikling og kontrolldekning 2016*. [Rapporten er unntatt offentlighet, og relevante deler av den kan utleveres på forespørsel].

Tolletaten (2016) *Årsrapport 2015*. Tilgjengelig fra http://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/arsrapport/history/arsrapport_2015/ [Lastet ned 20.01.2017].

Tolletaten (2017) *Større kraft til grensekontrollen*. Tolletaten, 28.03.2017. Tilgjengelig fra: <http://www.toll.no/no/om-tolletaten/nyheter/2017/storre-kraft-til-grensekontrollen/>
[Lastet ned 04.04.2017].

Tolletaten (2017) *Organisasjonskart*. Tilgjengelig fra: <http://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/organisasjonskart-tolletaten/> [Lastet ned 04.03.2017].

Tolloven. *Lov om toll og vareførsel*. LOV-2007-12-21-119 Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-12-21-119> [Lastet ned 11.03.2016]

Tollvesenet. *Strategiplan for 2001-2004*. [Denne er ikke tilgjengelig elektronisk, men kan utleveres på forespørsel]. [Lest 16.01.2017].

Tollvesenet. *Strategiplan for 2005-2008*. [Denne er ikke tilgjengelig elektronisk, men kan utleveres på forespørsel]. [Lest 16.01.2017].

Tollvesenet. *Strategiplan for 2010*. [Denne er ikke tilgjengelig elektronisk, men kan utleveres på forespørsel]. [Lest 16.01.2017].

Tollvesenet. *Årsrapport 2011*. [Denne er ikke tilgjengelig elektronisk, men kan utleveres på forespørsel]. [Lest 20.01.2017].

Tollvesenet (2014) *Styrking av Tollvesenets grensekontroll*. Rapport fra Tolletaten til Finansdepartementet. Oslo: Tolletaten. [Denne er ikke tilgjengelig elektronisk, men kan utleveres på forespørsel]. [Lest 16.01.2017].

Tollvesenet (2015) *Årsrapport 2014*. Tilgjengelig fra http://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/arsrapport/history/arsrapport_2014/ [Lastet ned 20.01.2017].

Utenriksdepartementet (2016) *Eksportkontroll. Informasjon om eksport av varer, tjenester og teknologi med lisensplikt*. Utenriksdepartementet, mai 2016. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/eksportkontroll/brosjyre-informasjon-om-eksport-av-varer-elektronisk-versjon.pdf> [Lastet ned 07.04.2017].

Figurer

Figur 1 *Organisering av Tolletaten 2017*. Tilgjengelig fra <http://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/organisasjonskart-tolletaten/> [Lastet ned 04.01.2017].

Figur 2 *Forsvar i dybden*. Utviklet av Reason (1997). Tilgjengelig fra: <http://www.aappublications.org/news/2016/10/05/Quality-Improvement-and-the-journey-to-zero-preventable-harm-peds-in-review-1016> [Lastet ned 23.11.2016].

Figur 3 *Strategier, virkemidler og tiltak mot ondsinnede handlinger*. Engen mfl., 2016, s. 233.

Figur 4 *Fordeling av sikkerhets- og beredskapsansvar i departementene*. NOU 24: 2000, s. 25.

Figur 5 *Organisering av sentral krisehåndtering*. Meld.St. 21 (2012-2013), s. 75.