



Universitetet
i Stavanger

HEIDI STORJORD LUNDE & SIV MEYER
VEILEDER: LILLIAN KATARINA STENE

Tolletaten

- en samfunnssikkerhet- og beredskapsaktør

Bacheloroppgave 2024

Bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll

Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging

Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet



Sammendrag

I løpet av denne bacheloroppgaven har vi undersøkt problemstillingen: "Hvordan har opprettelsen av tollstasjon på Svalbard påvirket Tolletatens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?". Tolletaten innehar en viktig rolle for samfunnssikkerheten i Norge, og hensikten med denne studien er å undersøke hvordan Tolletaten sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap blir påvirket av den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden. Opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard var en konsekvens av Russlands angrep mot Ukraina, og i en stadig mer usikker verden er det viktig å forske på hvordan kriser påvirker Tolletatens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid.

For å besvare problemstillingen har vi utformet tre forskningsspørsmål:

- Hvilken evne har Tolletaten til å omstille seg i takt med den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden?
- Hvilken betydning har Tolletaten sine ressurser for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?
- Hvordan blir Tolletaten sitt beredskapsarbeid påvirket av samarbeid med andre aktører?

Empirien ble samlet inn gjennom en dokument- og litteraturstudie, hvor vi har analysert 14 ulike dokumenter. Vi har benyttet oss av relevant teori innenfor samfunnssikkerhet, risiko, politikk, beredskap og resiliens for å få en bredere forståelse av Tolletatens viktige rolle som samfunnsbeskyttende aktør. Studien vår viser at mangel på ressurser er en utfordring for Tolletaten, særlig ved omprioritering av ressurser i forbindelse med håndtering av nye utfordringer og kriser. Det å håndtere nye tildelte oppgaver har påvirket etatens tilstedeværelse langs de norske grensene, ved at man ikke klarer å holde kontrollvirksomheten på like høyt nivå. Dette påvirker etatens arbeid med å ivareta sikkerheten knyttet til vareførselen inn og ut av Norge, som er en av Tolletatens viktigste samfunnssikkerhetsoppgaver. Denne studien viser likevel at Tolletaten er en resilient organisasjon med evne til å omstille seg i takt med sine omgivelser, noe som kommer frem gjennom etatens raske etablering av tollstasjon på Svalbard og godt samarbeid med relevante aktører.

Forord

Denne bacheloroppgaven er basert på interesser vi har dannet oss gjennom bachelorutdanningen i toll, vareførsel og grensekontroll ved Universitet i Stavanger. Gjennom studieperioden har vi fått innsikt i Tolletatens oppgaver og ansvarsområder, og kunnskapen vi har tilegnet oss har gitt oss kompetanse som vi vil ta med oss i jobben som tollere.

Takk til vår engasjerte og kunnskapsrike veileder, Lillian Katarina Stene, for gode innspill og rådgivning underveis i skriveprosessen. Vi vil også rette en takk til Tolletaten for all kompetanse og kunnskap tillært gjennom et vellykket studieløp og praksisperiode.

Det har vært interessant og lærerikt å jobbe med denne oppgaven. Vi håper studien vil gi en bedre forståelse av hvordan Tolletaten evner å tilpasse seg nye samfunnsaktuelle utfordringer, og bidra med innsikt i etatens rolle knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap.

Vi er fornøyde med vår bacheloroppgave, og håper du som leser finner oppgaven interessant.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	5
1.1 Bakgrunn for valg av tema	6
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	6
1.3 Avgrensing	7
2.0 Teori	8
2.1 Samfunnssikkerhet	8
2.1.1 Sentrale kriterier for samfunnssikkerhet	8
2.1.2 Grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhet	9
2.1.3 Risiko	10
2.1.4 Politikk	10
2.1.5 Beredskap	11
2.1.6 Resiliens	13
3.0 Metode	15
3.1 Dokument- og litteraturstudie	15
3.2 Søkeprosessen	15
3.2.1 Inkluderingskriterier	16
3.2.2 Ekskluderingskriterier	16
3.3 Kildekritikk	16
3.3.1 Gyldighet og pålitelighet	17
3.4 Forskningsetikk	17
4.0 Empiri og diskusjon	19
4.1 Sammendrag av dokumenter	19
4.2 Omstillingsevne	24
4.3 Ressurser	29
4.4 Samarbeid	34
5.0 Konklusjon	39
6.0 Litteraturliste	40

Figurliste

Figur 1: Politiske beslutningssystemet	11
Figur 2: Sirkulær prosess	12
Figur 3: Omstillingsevne i Tolletaten	24

Tabelliste

Tabell 1: Sammendrag av dokumenter	19
Tabell 2: Beslagstabell	32
Tabell 3: Resultater hovedmål 3	37

1.0 Innledning

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden er i kontinuerlig endring. Skillet mellom fred og krig blir stadig mindre, noe som medfører at trusselbildet i samfunnet blir mer komplekst. Russlands angrep på Ukraina den 24. februar 2022 (Hansen & Paulsen, 2024) har medført konsekvenser for flere land og synliggjør at det kreves økt kompetanse om samfunnssikkerhet og beredskap. Risiko, trusler og sårbarheter kan ikke lenger forstås slik de har blitt tidligere, noe som gir økte krav til ressursbruk og beredskapsarbeid for å sikre robusthet og effektivitet når uforutsette hendelser oppstår (NOU 2023: 17 s. 26-27).

Tolletaten har ansvar for å kontrollere et enormt geografisk område, som inkluderer en 198 km lang landegrense mot Russland (Thorsnæs, 2023). Svalbard er en del av kongeriket Norge og er underlagt Svalbardtraktaten. Svalbardtraktaten gir andre parter, som Russland, rett til å drive med næringsvirksomhet på og rundt øya (Ulfstein & Holtsmark, 2023). Norge og Russlands tette forbindelse på Svalbard (Jørgensen, 2013, s. 327) har medført økte utfordringer for Tolletaten knyttet til håndtering av konsekvensene av krigen i Ukraina.

Samfunnsoppdraget til Tolletaten er “å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves” (Finansdepartementet, 2023a, s. 3). Tolletaten har ansvar for å forvalte eksportkontroll- og sanksjonsforskiptene for eget og andre samarbeidende aktørers regelverk knyttet til inn- og utførsel av varer (Tolletaten, 2023, s. 14 & 52). Tolletatens årsrapport for 2022 understreker at krigen i Ukraina har hatt stor innvirkning tollåret (Tolletaten, 2023, s. 5). Den 18. mars 2022 innførte den norske regjeringen sanksjoner mot Russland i norsk rett, hvor formålet er å forhindre finansiering og eksport av varer som kan brukes i krigføringen (Regjeringen, 2022). Etableringen av tollstasjonen på Svalbard i mai 2022 satte Tolletatens arbeid med nasjonal beredskap på dagsordenen (Tolletaten, 2023 s. 5), og medførte utfordringer og muligheter knyttet til Tolletatens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Vår interesse i temaet samfunnssikkerhet og beredskap grunner i tilegnet kunnskap gjennom studiet bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll. I løpet av praksis og undervisning har vi sett og lært hvordan Tolletaten stadig må endre og tilpasse seg den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden. Konsekvensene av krig får fatale følger for mennesker, økonomi og samfunnet, og derfor er det viktig å forstå hvordan beredskapen til Tolletaten blir påvirket av ulike påkjenninger. Tolletaten har et viktig samfunnsoppdrag ved å ivareta samfunnssikkerheten, og stadige endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden i dag medfører at det viktig å sette lys på tematikken rundt samfunnssikkerhet og beredskap.

Da krigen i Ukraina brøt ut forelå det ikke et lovverk som regulerte vareførselen til og fra Svalbard (Prop. 70 L (2021-2022)). I høringsnotatet gitt av Finansdepartementet er det fastslått at “det haster med å få kontroll med varer som føres inn til og ut av Svalbard for å hindre at Svalbard brukes til å omgå sanksjons og eksportkontrollregelverket” (Finansdepartementet, 2022a, s. 3). Svalbard er et interesseområde for både Norge og Russland, og det var stor mulighet for at Russland utnyttet Svalbard for å omgå sanksjonene knyttet til å forhindre eksport av varer som kan brukes i krigføringen mot Ukraina (Jørgensen, 2013, s. 327 & Regjeringen, 2022). Kontrollen av vareførselen til og fra Svalbard går inn under Tolletatens ansvarsområde (Finansdepartementet, 2023a, s. 3), og derfor er det viktig å se på hvordan opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard har påvirket andre prioriterte mål og tiltak i Tolletaten.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen vi skal belyse i denne oppgaven er:

“Hvordan har opprettelsen av tollstasjon på Svalbard påvirket Tolletatens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?”

For å besvare problemstillingen har vi utformet følgende forskningsspørsmål:

- Hvilken evne har Tolletaten til å omstille seg i takt med den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden?
- Hvilken betydning har Tolletaten sine ressurser for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?
- Hvordan blir Tolletaten sitt beredskapsarbeid påvirket av samarbeid med andre aktører?

1.3 Avgrensning

For å besvare oppgavens problemstilling har vi gjort noen avgrensninger. Beredskap og samfunnssikkerhet innebærer omfattende teori, og på grunn av oppgavens omfang ser vi oss nødt til å utelate noen tema. På global basis foregår det flere kriger og trusler som kunne vært relevante å skrive om, men vi har valgt å fokusere på krigen i Ukraina fordi den har hatt synlige konsekvenser for Tolletatens arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Krigen førte til nye arbeidsoppgaver som strengere grensekontroll ved Storskog, kontroll av russiske fiskefartøy i nord og opprettelsen av tollstasjon på Svalbard (Tolletaten, 2023, s. 5). Vi har avgrenset oppgaven til å omhandle etableringen av tollstasjonen Svalbard grunnet oppgavens omfang.

2.0 Teori

2.1 Samfunnssikkerhet

I melding til Stortinget nr. 10 defineres samfunnssikkerhet som:

“Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger”

(Meld. St. 10 (2016-2017), s. 19).

Begrepet samfunnssikkerhet er bredt, hvor forebygging, forberedelser, håndtering og gjenoppbygging er sentrale stikkord. Samfunnssikkerhet kan også inkludere samfunnets manglende evne til å håndtere uønskede hendelser. Begrepet omfatter flere dimensjoner som skal kunne anvendes på en rekke tiltak og hendelser, og derfor er det viktig å ikke ekskludere noen sider (Engen et al., 2017, s. 46).

Arbeidet med samfunnssikkerhet har som utgangspunkt at samfunnet er sårbart. Det er mange faktorer som spiller inn på hvilke utfordringer samfunnet står overfor, som blant annet trusselen fra organisert kriminalitet, naturgitte hendelser, teknologisk svikt, klimaendringer og den sikkerhetspolitiske utviklingen i verden. Det vil kreve ekstraordinær innsats og ressurser for å møte disse utfordringene. Den norske regjeringen har utarbeidet tre hovedmål for arbeidet med samfunnssikkerhet; “effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner, effektiv håndtering av kriser (og) god organisering av samfunnets beredskapsapparat” (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 3). Målet med samfunnssikkerhetsarbeidet er å håndtere utfordringer og kriser som oppstår på best mulig vis, slik at krisen fører til store samfunnsmessige og økonomiske tap (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 3).

2.1.1 Sentrale kriterier for samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet bør knyttes opp mot kriteriene *sårbarhet*, *robusthet* og *tillit* for at organisasjoner skal kunne arbeide langsiktig med sikkerhet, som vil skape fleksibilitet i prioriteringen av stadig nye og økende trusler. Engen et al. (2017) definerer *sårbarhet* som “et systems forutsetninger for eller manglende evne til å fungere under og etter at det utsettes for en uønsket hendelse” (Engen et al., 2017, s. 47). Alle organisasjoner har sårbarheter, og disse

utvikler seg ofte over tid. Sårbarhet omhandler organisasjoners manglende evne til å stå imot, omstille seg og lære av tidligere hendelser. *Robusthet* er i motsetning til sårbarhet er noe organisasjoner bygger inn i systemene sine for å være motstandsdyktige mot påkjenninger. Tilpasning, fleksibilitet og resiliens er nært knyttet til robusthet, og omhandler hvilken kapasitet systemer har til å tilpasse seg uventede hendelser. Kriteriet *tillit* er viktig for forståelsen av hvordan samfunnet oppfatter ulike farer og hvordan disse behandles. Organisasjoner som har ansvar for samfunnssikkerheten, må være pålitelige og i stand til å ivareta tilliten de har fått. Har ikke samfunnet tillit til organisasjonene som sitter med ansvaret, vil det være fare for at de finner egne løsninger for å håndtere utfordringer som oppstår. (Engen et al., 2017, s. 47-49).

2.1.2 Grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhetsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper som kan anvendes i alle typer kriser og utfordringer som oppstår i samfunnet; ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. *Ansvarsprinsippet* tar utgangspunkt i at organisasjonen som til daglig har ansvar for et område, også vil ha ansvar for arbeidet med beredskap når det oppstår en uforutsett krise. Noen av oppgavene vil blant annet innebære å identifisere risikoer og trusler som kan oppstå i organisasjonen og utarbeide beredskapsplaner for å iverksette nødvendige tiltak for å håndtere hendelsen. *Likhetsprinsippet* handler om at organisasjonen skal opptre så likt som mulig under en krise som i en normaltilstand. Kunnskapene og erfaringene menneskene i organisasjonen innehar vil være et godt utgangspunkt for å håndtere hendelser som kan oppstå. For å sikre effektiv håndtering av en oppstått krise understreker *nærhetsprinsippet* at krisehåndteringen skal foregå på lavest mulig nivå i organisasjonen. På denne måten vil aktører som har geografisk nærhet, nødvendig kunnskap og ressurser være best egnet til å håndtere krisen. *Samvirkeprinsippet* omhandler effektivt samarbeid mellom aktører i samfunnssikkerhetsarbeidet. Målet med samarbeidet er å avklare, forstå og utnytte tilgjengelige ressurser effektivt for å oppnå best mulig krisehåndtering. Planleggingen før en hendelse oppstår er et sentralt element for å styrke beredskapen, og derfor er det viktig at alle relevante aktører samarbeider for å danne felles forståelse av hvordan de kan håndtere mulige kriser (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20-21).

2.1.3 Risiko

Det finnes mange ulike definisjoner på begrepet risiko, hvor en mye brukt er “risiko er produktet av sannsynlighet og konsekvens” (Engen et al., 2017, s. 78). Risikoer kan belyse hvordan hendelser påvirker samfunnet og hvordan bestemte tiltak kan endre forløpet til situasjonen (Engen et al., 2017, s. 78-79).

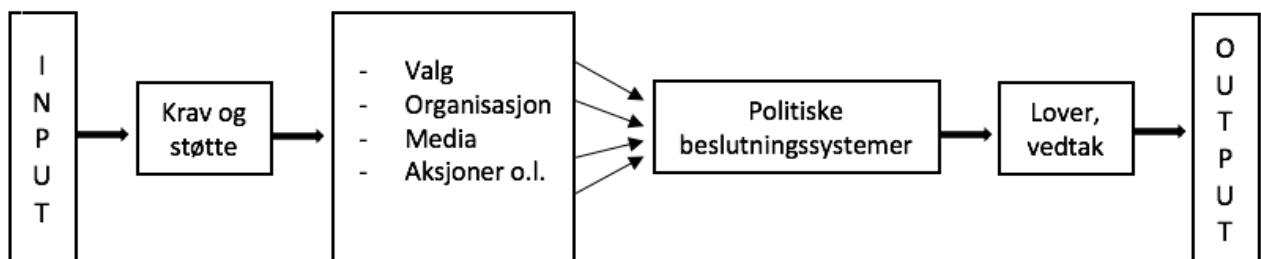
Risiko oppstår på alle mulige nivåer i samfunnet, som alt fra dagligdagse problemer til store samfunnsmessige utfordringer. En type risiko er komplekse risikoer, hvor forholdet mellom årsak og konsekvenser er vanskelig å forutse fordi det er utenforliggende faktorer som avgjør hvordan situasjonen utspiller seg. Skadeomfanget og sannsynligheter for at hendelser oppstår vil derfor være vanskelig å kartlegge på forhånd. Komplekse risikoer er ofte en trussel mot samfunnet, og det er knyttet stor usikkerhet til når systemer kan gjenopprette sin normale funksjon (Engen et al., 2017, s. 84). En annen kategorisering av risikoer er usikre risikoer, som handler om at det er vanskelig å forutse situasjoner på grunn av manglende kunnskap om trusler og hva dette vil føre med seg av konsekvenser. Noen eksempler på usikre risikoer er naturkatastrofer og ondsinnede handlinger. I likhet med komplekse risikoer, vil usikre risikoer være vanskelig å forutse og kan gi skade på samfunnets økonomi, befolkning og verdier. (Engen et al., 2017, s. 84-85).

Risikostyring og risikoanalyse omhandler å kartlegge, systematisere og beskrive aktiviteter og risikoer i samfunnet. Hensikten er å kunne foreta en risikovurdering som kan bidra til å håndtere hendelser på best mulig vis. Når organisasjoner treffer på problemer som er vanskelige å håndtere, vil det være hensiktsmessig å gjennomføre planleggings- og beslutningsprosesser. Dette er fordi det er lovpålagt og det vil gi bedre resultater å gjennomføre prosessen enn det vil være å unngå problemene. Risikoanalyse og beredskapsplaner er eksempler på dokument som blir utarbeidet gjennom slike prosesser. Ved at organisasjoner gjennomfører planleggings- og beslutningsprosesser signalisere at de tar problemene på alvor. (Engen et al., 2017, s. 170-171).

2.1.4 Politikk

Det finnes flere ulike definisjoner på politikk, og vi har valgt å ta utgangspunkt i Robert A. Dahl sin definisjon på politiske systemer: *"Med et politisk system mener vi et hvilket som helst etablert mønster for mellommenneskelige relasjoner som i betydelig grad har med makt, styring og autoritet å gjøre."* (Engen et al., 2017, s. 166). En oppfatning på politikk er institusjonell

organisering, hvor det blir lagt vekt på hvor, hvem og hva som er involvert i beslutningstaking (Engen et al., 2017, s. 166). Skal vi knytte politikk, risiko og samfunnsikkerhet sammen, må vi utvide begrepet til å omhandle mer enn bare formelle organisasjoner. Figuren politiske beslutningssystemet (figur 1) nedenfor viser denne sammenhengen, og gjelder beslutninger for alle organisasjoner. Beslutninger som har med risiko å gjøre blir tatt både på lokalt, nasjonalt og globalt nivå, og beslutninger sett i forhold til risiko gjenspeiler verdimeslige hensyn. Alle organer har behov for støtte, forslag, initiativer og kunnskap fra andre aktører, som vil gi en *input* til eventuelle beslutninger og vedtak. Alle aktivitetene som skjer i prosessen vil resultere i en *output*, som kan være nye lover og nytt regelverk. (Engen et al., 2017, s. 167-168).



Figur 1

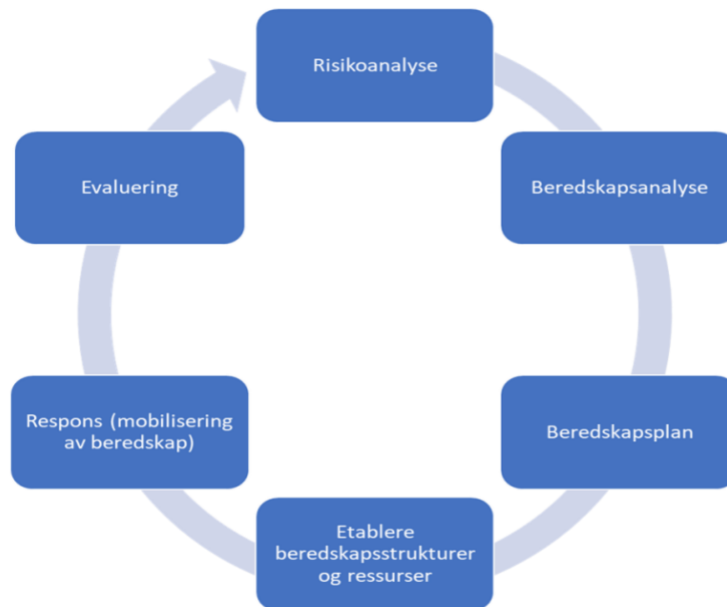
Figuren “politiske beslutningssystemet” (Engen et al., 2017, s. 167)

2.1.5 Beredskap

I Norges offentlige utredninger om sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet blir beredskap definert som “tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser” (NOU 2000: 24, s. 20). Beredskap innebærer å være forberedt før en krise oppstår, slik at man effektivt kan sette inn ressurser og etablere kapasiteter som skal redusere konsekvensene av uønskede hendelser (Engen et al., 2021, s. 320-321). Planleggingen før en hendelse oppstår er ikke det eneste som er sentralt i beredskapsarbeidet, like viktig er hvordan man håndterer hendelser som er nært forestående eller som allerede er inntruffet (NOU 2016: 19, s. 26). Det er viktig for samfunnet å etablere en god beredskap for å verne om økonomiske verdier, omdømme og trygghet i samfunnet (Engen et al., 2021, s. 320).

Beredskapsarbeidet består av ulike aktiviteter som overordnet deles inn i fire faser; risikoanalyse, beredskapsanalyse, beredskapsplan og evaluering (Engen et al., 2021, s. 325).

Fasene kan illustreres ved hjelp av figuren sirkulær prosess (figur 2) nedenfor, som viser at beredskapsarbeidet er en sirkulær prosess som aldri slutter.



Figur 2

Figuren “sirkulær prosess” (Engen et al., 2017, s. 284)

Første delen av beredskapsarbeidet er etableringen av *risikoanalyse* og akseptkriterier for risiko. Denne fasen er sentral for å danne oversikt over nye og tidligere trusler og farer, slik at organisasjoner kan skape kunnskap over potensielle risikoer, og samtidig kartlegge hva som er et akseptabelt risikonivå. Risikoanalysen bidrar med å skape en forståelse av hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes for å håndtere ulike risikoer. Risikobildet kan dannes gjennom årsaks- og konsekvensanalyser, som gir oversikt over årsaker til at hendelser oppstår, hva sannsynligheten er for at de oppstår, og hva som eventuelt vil være konsekvensene av hendelsen. Etableringen av risikobildet vil bidra med viktige innspill til beslutningstakere. (Engen et al., 2021, s. 325-326).

Når risikoanalysen er fastsatt og risikobildet er kartlagt, vil *beredskapsanalyse* være neste fase i prosessen. Beredskapsanalysen skal identifisere hvilke ambisjoner virksomheten har for beredskapen. Formålet er å kartlegge fare- og ulykkessituasjoner som kan oppstå og danne

oversikt over hvilke materielle, organisatoriske og menneskelige ressurser virksomheten behøver for å håndtere hendelsen. Eksterne ressurser er også viktig å kartlegge for å få en total oversikt over tilgjengelig kompetanse og kunnskap, som gir virksomheten en innsikt i ressursbehovet. Funnene i analysene danner grunnlaget for hva beredskapsplanen skal inneholde. (Engen et al., 2021, s. 326).

Tredje fase er etableringen av en beredskapsplan, som inneholder en beskrivelse av hvem som har ansvaret for hva i håndteringen av kriser. Hvilken struktur virksomheter skal etablere for beredskapen vil også være en viktig del av beredskapsplanen. For å opprettholde en god beredskap er det viktig å planlegge beredskapsøvelser og kontinuerlig trene på aktuelle hendelser som kan oppstå. Implementering av beredskapsplanen i virksomheters daglige arbeid er derfor like viktig som den vil være i forbindelse med virkelige hendelser. Beredskapsplanen sikrer at virksomheter skal kunne respondere på en effektiv og forutsigbar måte med et koordinert planverk. (Engen et al., 2021, s. 327).

Den siste fasen av beredskapsprosessen er å evaluere øvelser og de reelle hendelsene som oppstår. Gjennom erfaringene som dannes vil virksomheter finne styrker og svakheter i beredskapen sin, som vil bidra med innspill til å oppdatere og forbedre beredskapsplanen. Kunnskapen som er tillært gjennom beredskapsprosessen gir grunnlag til nye risiko- og beredskapsanalyser, og på denne måten kan man si at beredskap er en sirkulær prosess som aldri stopper. (Engen et al., 2021, s. 327).

2.1.6 Resiliens

Sett i et sikkerhetsperspektiv omhandler resiliens en organisasjons evne til å gjenvinne sin opprinnelige funksjon etter og blitt utsatt for en påkjenning. Hollnagel (2017) definerer resiliens som *''en organisasjons evne til å tilpasse seg endringer, forstyrrelser og muligheter på en slik måte at de kan opprettholde sine normale funksjoner, både under kjente og ukjente betingelser''*. (Kongsvik et al., 2018, s. 88).

Resiliens omhandler hvor motstandsdyktige organisasjoners system er i unntakssituasjoner som avviker fra vanlig drift, og er ikke tydelig regulert i planlegging og utforming av beredskapsplanen. Et sentralt utgangspunkt er at uønskede situasjoner som naturrelaterte hendelser, tilsiktede handlinger, feilhandlinger og teknisk svikt er uunngåelige. Det er flere

måter å omtale begrepet resiliens på. En proaktiv tilnærming til resiliens vil si at organisasjoner tilpasser seg før en uforutsett hendelse oppstår. Reaktiv resiliens handler om hvordan virksomheter raskt responderer på alvorlige situasjoner og kommer styrket ut av disse. En tredje type resiliens er hvordan virksomheter må ha ansatte som evner å raskt tilpasse seg nye uforutsette situasjoner for å effektivt kunne håndtere disse. Derfor må organisasjoner være smartere i hvordan ressurser og kapasiteter blir brukt i krisehåndteringen. Felles for alle typer resiliens er at organisasjoner må utvikle en sikkerhetskultur som har adaptiv kapasitet, hvor de kan omprioritere aktiviteter og ressurser. På denne måten kan organisasjonen opprettholde en tilnærmet normal funksjon når uventende og uforutsigbare hendelser rammer systemet. (Kongsvik et al., 2018, s. 88-89 & Engen et al., 2017, s. 153-154).

Ifølge Hollnagel (2017) er det fire sentrale kjennetegn på et resilient system. Det første kjennetegnet er evnen virksomheter har til å lære av positive og negative erfaringer relatert til uforutsette påkjenninger. Når systemer har vært gjennom en påkjenning er det sentralt å adressere hva og hvorfor det skjedde for å kunne øke robustheten og være bedre forberedt for nye hendelser som kan oppstå. Evnen til å forutse hvordan enkelthendelser utvikler seg og hvilke hendelser som påvirker hverandre er det andre kjennetegnet på resiliente systemer. Det er viktig å kartlegge sikkerhetsrelaterte trusler, utfordringer og muligheter for å tilegne seg innsikt over hva som kan skje i fremtiden. Det tredje kjennetegnet er evne til å aktivt lete etter tegn på hvilke hendelser som kan utspille seg. Virksomheter må være oppmerksomme på samfunnet og omgivelsene rundt seg for å få et bilde av hvilke farer og trusler som kan oppstå. Når organisasjoner er klar over aktuelle uønskede hendelser, vet de hvordan de skal reagere om noe skulle endre seg, og på denne måten vil ikke eventuelle hendelser komme som en overraskelse. Systemets muligheter til å overvåke omgivelsene bør være et prioritert mål i alle virksomheter. Det siste kjennetegnet på resiliens er evnen systemer har til å respondere effektivt og koordinert på forstyrrelser og endringer. For å kunne respondere må systemet først identifisere at en påkjenning har skjedd, for deretter å kunne kartlegge hvordan systemet skal respondere for å håndtere situasjonen. Ved å være klar over potensielle faresituasjoner vil virksomheter kunne benytte riktig kapasitet og ressurser for å håndtere kjente og ukjente hendelser. Hensikten er å ha evne til å respondere raskt ved endringer, og skaffe ressurser samtidig som at systemet kan opprettholde sine normale funksjoner. (Kongsvik et al., 2018, s. 89 & Hollnagel, 2017, s. 56).

3.0 Metode

3.1 Dokument- og litteraturstudie

I denne bacheloroppgaven har vi anvendt dokument- og litteraturstudie som metode. Først skal vi forklare hvorfor vi har benyttet oss av denne metoden, før vi går inn på søkeprosessen frem mot dokumentene og artiklene vi har anvendt i oppgaven. Vi går deretter gjennom kriteriene for datamaterialet vi har samlet inn, før vi til slutt tar for oss kildekritikk, oppgavens gyldighet og pålitelighet og forskningsetiske retningslinjer.

For å kunne svare på problemstillingen har vi gjennomgått flere dokumenter, hvor et viktig kriterium var at de skulle være relevante for oppgavens tema; samfunnssikkerhet og beredskap. Tolletaten får føringer gjennom ulike styringsdokumenter tildelt av statlige organer, og en kvalitativ tilnærming vil være best egnet for dette studiet. Vi har derfor tatt utgangspunkt i relevante dokumenter som forklarer og gir retningslinjer for Tolletatens virke, som inkluderer etatens egne regelverk og samarbeidende aktørers lovverk. Dokument- og litteraturstudie som metode bidrar med kunnskap om virkeligheten i Tolletatens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, noe som ifølge Jacobsen (2022) er en sentral del av metoden (Jacobsen, 2022, s. 15).

3.2 Søkeprosessen

I denne oppgaven har vi benyttet oss av en systematisk metode for å finne relevant litteratur. Vår analyse baserer seg på teori som vi har funnet på internettet og i ulike fagbøker. Søket for å finne artikler og dokumenter startet i databasene Oria, Google Scholar og Scopus. Første trinn i prosessen var å se om titlene inneholdt elementer som var relevante for oppgaven, for å videre lese sammendraget for å se om artiklene hadde informasjon som kunne bidra til å besvare vår problemstilling. Av de artiklene og dokumentene vi fant gjennom søk i databasene var det ingen vi fant relevante for vår problemstilling. Vi valgte derfor å søke etter litteratur i fagbøker og i dokumenter utgitt av det offentlige. Dette inkluderer lovverk, offentlige utredninger som NOUer og stortingsmeldinger, og Tolletatens årsrapport og styringsdokumenter. Funnene i dokumentene vi har benyttet oss av blir systematisert gjennom tabellen sammendrag av dokumenter (tabell 1) som blir presentert senere i oppgaven.

3.2.1 Inkluderingskriterier

Dokumentene vi har funnet relevante for problemstillingen har blitt nøye vurdert, og utvelgelsen av informasjonen berodde på noen inklusjonskriterier vi satte oss. Gjennom utvelgelsen har fokuset vært på oppgavens problemstilling, og all litteratur og forskning på oppgavens tema har vi ansett som relevant dersom dokumentene har vært utgitt av en offentlig styringsmakt. Ettersom krigen i Ukraina brøt ut i 2022, var et av kriteriene å ikke ta i bruk Tolletatens styrende dokumenter som er utgitt før dette. Tidsrammen for empiri direkte knyttet til Tolletaten er derfor avgrenset fra 2022 til 2024. Vi har tatt i bruk noen dokument utgitt før 2022 som omhandler teori om samfunnssikkerhet og beredskap. Et annet kriterium vi hadde var at dokumentene skulle inneholde informasjon som kan knyttes til Tolletatens rolle innen samfunnssikkerhet og beredskap.

3.2.2 Ekskluderingskriterier

Flere dokumenter ble ekskludert i løpet av inkluderingsprosessen. Vi har vært nøye med å analysere dokumentene og artiklene vi fant relevant gjennom søkeprosessen. Dokumenter som inneholdt informasjon vi ikke anså som relevante ble raskt ekskludert, for eksempel rapporter som ikke er utgitt av en offentlig styringsmakt eller som ikke inneholder informasjon om Tolletaten sin rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Vi kom til slutt frem til 14 aktuelle dokumenter som vi fant relevant for å besvare oppgavens problemstilling.

3.3 Kildekritikk

Internett er i kontinuerlig vekst og med økende digitalisering og informasjonsutveksling finnes det ikke grenser for hva som kan bli publisert på nettet. Ettersom det finnes enorme mengder datamateriale, er det en utfordring å finne relevante kilder som man kan bruke i sin forskning. I søkeprosessen har vi vært kritiske til kildene som er brukt, og for å vurdere hvorvidt kildene er pålitelige, har vi valgt å kun benytte informasjon, dokumenter og rapporter som er utgitt av offentlige styresmakter i Norge. Ifølge Jacobsen (2022) er kilder utgitt av offentlige myndigheter antatt å ha større pålitelighet enn andre kilder på grunn av tilgjengelighet på informasjon og kunnskapen de besitter (Jacobsen, 2022, s. 245). Ettersom Jacobsen (2022) mener at man aldri bør stole blindt på en kilde (Jacobsen, 2022, s. 245), har vi valgt å ta med flere ulike kilder utgitt av offentlige organer som Regjeringen, Finansdepartementet og Tolletaten. En svakhet er at Tolletaten selv har utgitt et mye brukt dokument i oppgaven,

årsrapporten, og at de gjennom dette dokumentet kan bli for objektive og lite selvkritiske i sine egne utredninger.

3.3.1 Gyldighet og pålitelighet

I denne oppgaven har vi benyttet oss av sekundærdata og derfor er det viktig å vurdere om informasjonen som blir fremstilt i dokumentene er gyldige og pålitelige. For å besvare oppgavens problemstilling søkte vi etter informasjon gjennom ulike kilder, og valget av dokument og litteratur beror på relevansen sett opp mot problemstillingen. Vi analyserte dokumenter om Tolletatens virke utgitt fra 2021-2024 av offentlige myndigheter eller Tolletaten selv. Informasjon utgitt av offentlige myndigheter er høyt pålitelige (Jacobsen, 2022, s. 245), og ettersom informasjonen er ny og oppdatert, styrker dette forskningens gyldighet. Ifølge Jacobsen (2022) beror pålitelighet på at undersøkelsen som er gjort må være til å stole på (Jacobsen, 2022, s. 17). Vi har med vårt systematiske undersøkelsesopplegg som er bundet i relevant faglitteratur og dokumenter, en pålitelig oppgave som er gjennomført på en troverdig måte. Metoden vi har brukt gjør at oppgaven er overførbar, ved at andre forskere kan komme frem til samme resultater som oss.

Vi har en rolle som studenter ved bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll, og gjennom studiet og praksis har vi dannet et inntrykk av Tolletatens rolle innen samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid. For å kunne ha et åpent sinn til forskningen må vi kunne legge til side kunnskapen og synspunktene vi har tilegnet oss gjennom studieløpet. Ved at vi er åpne og reflektert over egen rolle i forskningssituasjonen vil det ifølge Jacobsen (2022) bidra til at forskningens pålitelighet blir styrket (Jacobsen, 2022, s. 259-260).

3.4 Forskningsetikk

Valg av tema og metode i oppgaven beror på hva vi selv fant interessant å forske på. Tolletaten eller andre relevante aktører har på ingen måte støttet forskningen økonomisk, lagt føringer eller begrensninger på forskningen. Oppgaven vår er fri fra ytre press, noe som er et etisk krav i forbindelse med forskning (Jacobsen, 2022, s. 48-49). Som vi diskuterte i avsnitt 3.3.1 om gyldighet og pålitelighet, må vi være åpne og reflektert over hvordan våre erfaringer kan påvirke forskningen og resultatene vi kommer frem til. For vår del er det en tydelig interesse mellom det vi studerer, og det vi forsker på. Tolletaten kan potensielt bli vår fremtidige

arbeidstaker, og derfor er det viktig for oss å reflektere over hvordan bindinger og interessekonflikter kan påvirke forskningen vår, noe det ifølge Jacobsen (2022) er viktig å være klar over (Jacobsen, 2022, s. 49). Sett i sammenheng med problemstillingen oppgaven vår reiser, ser vi ikke noen problem mellom eventuelle funn som kan bli påvirket av våre interesser i Tolletaten. Forskningen vår er basert på analyser av faglitteratur og dokumenter, og vi har ikke måtte ta hensyn til etiske retningslinjer i EUs personvernforordning og personopplysningsloven om forskning på mennesker (Jacobsen, 2022, s. 49).

4.0 Empiri og diskusjon

4.1 Sammendrag av dokumenter

I denne delen av oppgaven skal vi presentere og analysere dokumentene vi har funnet relevante for å besvare problemstillingen. Kapittelet er inndelt etter hovedessensen i forskningsspørsmålene.

Tabellen sammendrag av dokumenter (tabell 1) består av offentlige dokumenter som er styrende og gir retningslinjer for Tolletaten, Tolletatens egen årsrapport og andre rapporter utgitt av offentlige organisasjoner som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap. Funnene i hvert dokument blir presentert i tabellen nedenfor (tabell 1) for å danne en oversikt over betydningen dokumentene har for Tolletatens virksomhet. Videre er gjennomgåtte dokumenter også koblet til relevant teori som beskrevet i kapittel 2.

Forfatter	Tittel	Årstall	Teori	Funn
Finansdepartementet	Hovedinstruksen for Tolletaten	2023	<ul style="list-style-type: none">• Samfunnssikkerhet• Risiko• Politikk• Beredskap• Resiliens	<ul style="list-style-type: none">• Samfunnsoppdraget til Tolletaten• Etaten må kunne bistå Finansdepartementet på kort varsel• Etaten må være forberedt på å få oppgaver som ikke er varslet i tildelingsbrevet• Tolletaten må selv vurdere om det er behov for å foreta endringer i regelverket• Tolletaten må tilpasse seg etter nytt internasjonalt regelverk• I Tolletatens virksomhet skal samfunnssikkerhet og

				beredskap være integrert <ul style="list-style-type: none"> • Tolletatens samarbeid med politiet i forbindelse med inn- og utreisekontroll
Finansdepartementet	Statsbudsjett 2022 – Tolletaten – tildelingsbrev	2021	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Resiliens 	<ul style="list-style-type: none"> • Etaten kan få oppdrag som ikke allerede er nedfelt som prioriterte mål i tildelingsbrevet • Et gitt hovedmål er at etaten skal støtte virksomheten til andre myndigheter • Tolletatens myndighet til å drive med kontroll av ruspåvirket kjøring er et prioritert tiltak • Det er et økende volum av varer som må kontrolleres
Finansdepartementet	Statsbudsjettet 2024 - Tolletaten - tildelingsbrev	2023	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Resiliens 	<ul style="list-style-type: none"> • Etaten kan få oppdrag som ikke allerede er nedfelt som prioriterte mål i tildelingsbrevet • Sanksjonsarbeidet er fortsatt et prioritert mål for Tolletaten • Som regelverksforvalter på vegne av 19 andre etater og 15 statlige aktører er det krav til et godt samarbeid

Finans- departementet	Statsbudsjettet 2021 - Tolletaten - Supplerende tildelingsbrev nr. 1 - Innføring av vareførselskontroll på Svalbard	2022	<ul style="list-style-type: none"> • Beredskap • Risiko • Politikk • Resiliens 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolletaten får myndighet og økonomisk bevilgning til å kontrollere vareførselen på Svalbard • Det var stor frykt for at Russland ville bruke Svalbard for å omgå sanksjonsregelverket
Finans- departementet	Statsbudsjettet 2022 - Tolletaten - Supplerende tildelingsbrev nr. 3	2022	<ul style="list-style-type: none"> • Beredskap • Risiko • Politikk • Resiliens 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolletaten fikk i oppdrag å så raskt som mulig øke kontrollen av russiske fiskefartøy i nord
Tolletaten	Tolletatens årsrapport 2022	2023	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Risiko • Politikk • Resiliens 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolletaten er aktør innen to samfunnsfunksjoner; lov og orden med grensekontroll og forsynings sikkerhet • Etaten har ansvar for eksportkontroll- og sanksjonsforskriftene • Krigen i Ukraina har hatt stor innvirkning på Tolletatens allerede prioriterte oppgaver og medført nye arbeidsoppgaver • Nytt lovverk ble fastsatt i forbindelse med etableringen på Svalbard • Etableringen på Svalbard tydeliggjorde etatens

				<p>nasjonale beredskap</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etaten følger hovedprinsippene i statsforvaltningens beredskapsarbeid • Etatens arbeidsmarked er vanskelig • Tolletaten opprettet TOLLOPS • Ansatte i etaten bør ha lik kunnskap om risikoer • Redusert kontrollkapasitet og beslag ved grensene • Risikoen ved ikke å etterleve etatens lover og regler skal oppfattes som høy • Tolletaten samarbeider godt med andre myndigheter • Tolletaten mener selv at hovedmålene for 2022 er oppfylt
Finansdepartementet	Høringsnotatet – forslag til forskrift om vareførselskontroll på Svalbard	2022	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Risiko • Politikk 	<ul style="list-style-type: none"> • Det haster med å opprette kontroll på Svalbard for å hindre at Svalbard brukes til å omgå regelverket • Mange ulike formål knyttet til å kontrollere på vegne av andre myndigheter
Finansdepartementet	Forskrift om varekontroll på Svalbard	2022	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Resiliens 	<ul style="list-style-type: none"> • Nytt lovverk som ga Tolletaten myndighet til å drive tollkontroll på Svalbard

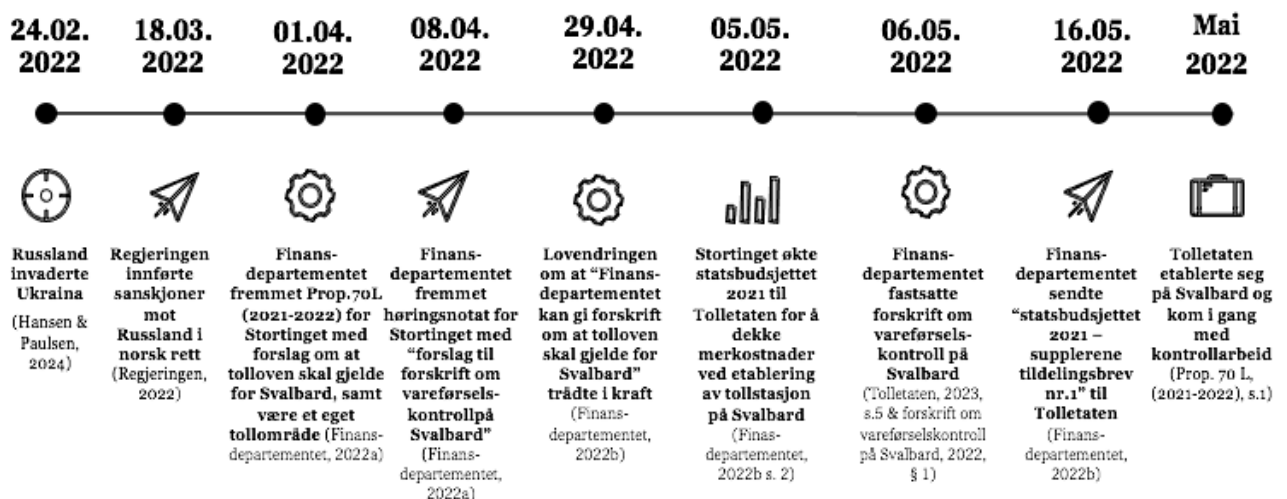
Justis- og politi- departementet	Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Beredskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Definisjonen på beredskap
Departementenes sikkerhets- og service organisasjon	Samhandling for sikkerhet: Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i omskiftelig tid	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Beredskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Like viktig som planleggingen før en hendelse oppstår er hvordan en uønsket hendelse blir håndtert når den er nært forestående eller har inntruffet
Justis- og beredskaps- departementet	Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid	2023	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Behovet for samfunnssikkerhet og beredskap er stort som følge av de nye sikkerhetspolitiske utfordringene verden står overfor
Justis- og beredskaps departementet	Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn	2001- 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Regjeringens tre hovedmål for samfunnssikkerhetsarbeidet
Justis- og beredskaps departementet	Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet	2016- 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Definisjonen på samfunnssikkerhet
Sysselemesteren på Svalbard	Høringssvar	2022	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Risiko 	<ul style="list-style-type: none"> • Behovet for kontroll på Svalbard har blitt fremmet flere ganger tidligere
Sysselemesteren på Svalbard	Årsrapport 2022	2023	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet • Beredskap • Risiko 	<ul style="list-style-type: none"> • Sysselemesteren har ansvar for personkontroll på Svalbard • Sysselemesteren på Svalbard har et godt og utviklende samarbeid med Tolletaten

Tabell 1

Tabellen “sammendrag av dokumenter” (Lunde & Meyer, 2024)

4.2 Omstillingsevne

Tolletatens årsrapport for 2022 stadfester at året har bydd på flere utfordringer, hvor blant annet krigen i Ukraina har hatt stor innvirkning på prioriterte arbeidsoppgaver (Tolletaten, 2023, s. 5). Når Tolletaten skal ta beslutninger i forbindelse med risikoer og uønskede hendelser er det i et politisk perspektiv politikken som styrer hvordan etaten skal håndtere utfordringene. Dersom det ikke er etablert regelverk som omhandler håndtering av nye samfunnsaktuelle utfordringer, er det politiske systemer som er ansvarlig for å utforme dette (Engen et al., 2017, s. 167-168). I høringsnotatet utgitt av Finansdepartementet er det fastslått at “det haster med å få kontroll med varer som føres inn til og ut av Svalbard for å hindre at Svalbard brukes til å omgå sanksjons og eksportkontrollregelverket” (Finansdepartementet, 2022a, s. 3). Figuren omstillingsevne i Tolletaten (figur 3) gir en oversikt over lovpålagte regelverksendringer og hvordan etableringen av tollstasjonen på Svalbard ble til. Vi har i figuren (figur 3) dannet en oversikt over Tolletatens evne til å omstille seg for å håndtere en av konsekvensene som følge av krigen i Ukraina, opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard.



Figur 3

Figuren “omstillingsevne i Tolletaten” (Lunde & Meyer, 2024)

I følge Hollnagel (2017) er et av kjennetegnene på resiliens evnen til å forutse hvordan uønskede hendelser kan utvikle seg (Kongsvik et al., 2018, s. 89 & Hollnagel, 2017, s. 56). Krigen i Ukraina viser hvor raskt risikobildet i samfunnet kan endre seg, og sett i en resilienssammenheng var det derfor krevende for Tolletaten å forutsi hvilke utfordringer som kunne oppstå i fremtiden (Kongsvik et al., 2018, s. 89 & Hollnagel, 2017, s. 56). Som vist i figuren omstillingsevne i Tolletaten (figur 3) ovenfor, angrep Russland nabolandet Ukraina den 24. februar 2022 (Hansen & Paulsen, 2024), og som en reaksjon på angrepet innførte EU sanksjoner mot Russland for å vise solidaritet med Ukraina. 18. mars samme år fastsatte den norske regjeringen sanksjoner mot Russland i norsk rett. Svalbard er et interesseområde for både Norge og Russland, og ifølge Regjeringen var det stor sannsynlighet for at Russland ville utnytte Svalbard for å omgå sanksjonene. (Regjeringen, 2022). I årsrapporten skriver Tolletaten at risikobildet er vanskelig å forutse fra år til år, ettersom den sikkerhetspolitiske situasjonen er i stadig utvikling. Tolletaten viser med denne utredningen en etablert forståelse av risikobildet i samfunnet (Tolletaten, 2023, s. 65). Gjennom en analyse av risikobildet som beskrevet i Engen et al. (2021) måtte Tolletaten endre sitt lovverk, noe som tydeliggjør etatens fleksibilitet og forståelse av relevante tiltak for å håndtere risikoer. Tolletatens etablering av risikobilde og analyser av dette synliggjør etatens viktige arbeid knyttet til første faste i beredskapsarbeidet; risikoanalyse og akseptkriterier for risiko (Engen et al., 2021, s. 325-326). Staten uttrykker selv at kunnskap om risikobildet bidrar til å skape en god samfunnssikkerhet (Tolletaten, 2023, s. 65), noe som også vil gi viktige innspill til beslutningstakere og andre samarbeidende aktører. Tolletatens evne til å analysere og omstille seg i takt med risikobildet synliggjør etatens resiliens.

I forbindelse med Tolletatens myndighet til å drive med kontroll på Svalbard ble et nytt lovverk fastsatt; forskrift om vareførselskontroll på Svalbard (Tolletaten, 2023, s. 5 & forskrift om vareførselskontroll på Svalbard, 2022). Det politiske beslutningssystemet (figur 1) tydeliggjør at virksomheter trenger støtte og forslag fra andre aktører som et bidrag til beslutninger og vedtak som skal tas, også kalt *input*, noe Finansdepartementet tok initiativ til da de delegerte ansvaret for kontrollvirksomheten på Svalbard til Tolletaten. Finansdepartementet så at en mulig konsekvens av krigen var at Svalbard kunne bli brukt som et smutthull i regelverket for internasjonale sanksjoner mot Russland, og tok derfor grep for å håndtere denne konsekvensen. Som det politiske beslutningssystemet (figur 1) viser vil resultatet, kalt *output*, av aktivitetene knyttet opp mot Finansdepartementets forslag og kunnskap i dette tilfellet, være det nye lovverket om kontroll av vareførselen til og fra Svalbard (Engen et al., 2017, s. 167). Som vist

i figuren omstillingsevne i Tolletaten (figur 3) tok det i overkant en måned fra Finansdepartementet fremmet forslag om at tolloven også skulle gjelde for Svalbard, til Tolletaten var i gang med kontrollen på øya. Knyttet opp mot Dahl (2017) sin definisjon på politiske systemer vil støtten og de politiske beslutningene fra Finansdepartementet og andre aktører bidra til at Tolletaten evner å raskere endre sin virksomhet når kriser oppstår (Engen et al., 2017, s. 166). På denne måten blir det tydelig hvor viktig makten og styringen fra Finansdepartementet og andre aktører er i forbindelse med etatens beslutningsprosesser. Med slik støtte kan Tolletaten effektivt ta i bruk nytt lovverk for å forhindre at sanksjonene mot Russland omgås.

Det fremkommer av tildelingsbrevene gitt fra Finansdepartementet at Tolletaten må være forberedt på å få oppdrag som ikke allerede er nedfelt som et prioritert mål (Finansdepartementet, 2021, s. 2 & Finansdepartementet, 2023b, s. 2), noe som understreker viktigheten av at Tolletaten må være en resilient organisasjon. Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i verden krevde umiddelbar handling, som medførte at Finansdepartementet måtte legge nye føringer for Tolletatens prioriteringer og mål for 2022. Det resulterte i at Finansdepartementet utstedte supplerende tildelingsbrev nr. 1 til Tolletaten med nye prioriterte oppgaver i forbindelse med innføring av kontroll på Svalbard (Finansdepartementet, 2022b). Tolletaten fikk myndighet i forskrift til kontrollvirksomhet på øya den 6. mai 2022, som vil si at det gikk 3 måneder fra krigen brøt ut til etaten startet med kontroll på Svalbard (Prop. 70 L (2021-2022), Tolletaten, 2023, s. 5 & Forskrift om vareførselskontroll på Svalbard, 2022). Dette viser at Tolletaten, i tråd med det Hollnagel (2017) vil betegne som en resilient organisasjon, er fleksible og robuste ved at de evner å tilpasse seg uventede hendelser (Kongsvik et al., 2018, s. 88). Etatens raske omstillingsevne kan ha ført til at Russland ikke rakk å omgå sanksjonsregelverket før kontrollvirksomheten ble etablert, noe som viser etatens reaktive resiliens. I årsrapporten uttrykker Tolletaten at deres tilstedeværelse langs grensene er et viktig bidrag til god samfunnssikkerhet (Tolletaten, 2023, s. 65), og etableringen av tollstasjonen på Svalbard gir etaten mulighet til å kontrollere hele Norge, ikke bare på fastlandet. Tolletatens gjennomføring av nye tildelte arbeidsoppgaver er et viktig bidrag for å styrke samfunnssikkerheten.

Russlands angrep på Ukraina kan kategoriseres som en usikker og kompleks risiko for Tolletaten, da det var vanskelig å forutse hva krigen førte med seg av konsekvenser (Engen et al., 2017, s. 84-85). Det kommer tydelig frem i Tolletatens årsrapport at krigen preget året som

gikk (Tolletaten, 2023, s. 5), noe som vil påvirke etatens evne til å opprettholde normale funksjoner. Tolletatens forvaltning av sanksjonsforskriften mot Russland bidro til å håndtere konsekvensene av risikoene krigen førte med seg, en synliggjøring av etatens relevante risikostyring i denne sammenheng. Håndheving av sanksjonene bidrar til å opprettholde ansvaret etaten har knyttet til samfunnssikkerheten. Oppgavene Finansdepartementet har gitt gjennom hovedinstruksen belyser også Tolletatens risikoarbeid, gjennom en bevisstgjøring av at det er etaten selv som skal vurdere hvilke behov det er knyttet til endringer i regelverket (Finansdepartementet, 2023a, s. 4). Det kommer frem i tildelingsbrevet for 2024 at arbeid knyttet til sanksjonene fortsatt er en sentral del av målene og tiltakene for etatens virke (Finansdepartementet, 2023b, s. 6). Risikoer fører med seg usikkerhet knyttet til når virksomheten kan gå tilbake til normal tilstand, og for Tolletatens del vil krigen prege arbeidet i mange år fremover (Engen et al., 2017, s. 84). Som en del av risikostyringen har Tolletaten gjennom forvaltningen av ny sanksjonsforskrift tatt et ansvar for å selvstendig jobbe med risikoer knyttet opp mot sitt samfunnsoppdrag. Måten Tolletaten evnet å kartlegge, analysere og håndtere sanksjonsregimet mot Russland, viser evnen de har til å omstille seg raskt i takt med nasjonale og internasjonale føringer og forventninger.

Tolletaten innehar en viktig rolle forbundet med håndtering av kriser som oppstår i samfunnet, noe som understreker viktigheten av planlegging og operasjoner i henhold til prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20-21 & Engen et al., 2017, s. 46). Tolletatens årsrapport understreker at ansvarsprinsippet ligger til grunn i beredskapsarbeidet til etaten, da de følger hovedprinsippene i statsforvaltningens beredskapsarbeid (Tolletaten, 2023, s. 66). Samfunnsoppdraget til Tolletaten er å “sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterlevs” (Finansdepartementet, 2023a, s. 3), og etaten vil naturligvis også ha dette ansvaret under en krise. Forvaltning av den nye sanksjonsforskriften medførte endringer for etatens daglige virke, og opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard er en konsekvens av at nye regelverk skulle forvaltes. Tolletatens arbeid med kontroll av varer underlagt eksportkontroll- og sanksjonsforskriftene viser at de tar ansvar for sitt samfunnsoppdrag også i forbindelse med uforutsette hendelser, en synliggjøring av ansvarsprinsippet i denne sammenheng (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20). Etableringen av tollstasjonen på Svalbard viser at Tolletaten tar ansvar for sitt samfunnsoppdrag også under kriser, ved å raskt omstille seg og iverksette nødvendige tiltak som styrker samfunnssikkerheten.

Årsrapporten viser at Tolletaten er en viktig aktør innenfor to kritiske samfunnsfunksjoner; forsyningssikkerhet og lov og orden (Tolletaten, 2023, s. 65). Befolkningen i Norge har tillit til at Tolletaten evner å forvalte sine oppgaver knyttet til grensekryssende vareførsel, som er et av kriteriene for samfunnssikkerhet (Engen et al., 2017, s. 49). Tolletatens håndheving av sanksjoner gjennom kontroll på Svalbard viser at etaten tar endringene i samfunnet på alvor, og gir et signal til ulydige aktører om risikoene knyttet til å omgå regelverket (Tolletaten, 2023, s. 28). Etaten ivaretar tilliten de har til staten og befolkningen gjennom å ta ansvar for sine ansvarsområder, noe som vises ved den raske etableringen av tilstedeværelse på Svalbard. Krigen i Ukraina har i liten grad påvirket viktige samfunnsfunksjoner eller medført samfunnsmessige tap, noe som kan være et resultat av at Tolletaten har håndtert situasjonen på best mulig vis gjennom sin evne til å være resilient. Selv om Tolletaten fikk nye prioriterte mål i forbindelse med opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard, klarte de å gjennomføre sine allerede tildelte oppgaver for 2022 (Tolletaten, 2023, s. 13-14). Dette viser at selv under uforutsigbare og vanskelige omstendigheter, er Tolletaten en pålitelig organisasjon som evner å opprettholde tilliten og ansvaret de har knyttet samfunnssikkerheten.

Etter krigen brøt ut iverksatte Tolletaten flere beredskapstiltak for å håndtere den komplekse og usikre risikoen som forelå (Prop. 70 L (2021-2022)). I beredskapsarbeidet er det ikke bare forberedelsene før en hendelse oppstår som står sentralt, men like viktig er hvordan hendelsene blir håndtert etter at den har oppstått (NOU 2016: 19, s. 26). Et av tiltakene Tolletaten har iverksatt er etableringen av Tolletatens operasjonssenter, TOLLOPS, som har ansvar for å respondere på nye uforutsette situasjoner. TOLLOPS er også et hjelpemiddel i forhold til avgjørelser og beslutninger som skal tas innen operative situasjoner (Tolletaten, 2023, s. 27), og på denne måten bidrar operasjonssenteret med en økt sikkerhet og beredskap for Tolletatens daglige virke. TOLLOPS har bidratt til gjennomføringen av nye prioriterte oppgaver i tildelingsbrev nr. 3 om fysisk kontroll av russiske fiskefartøy i nord (Tolletaten, 2023, s. 27 & Finansdepartementet, 2022c, s. 1). I forbindelse med beredskapsprosessen kan implementeringen av operasjonssentralen sammenlignes med sentrale deler i en beredskapsplan, og viser etatens integrering av beredskapsarbeid i den daglige driften (Engen et al., 2021, s. 327). Etableringen av TOLLOPS er et gjennomført tiltak som følge av en påkjenning, som vil føre til at Tolletaten kan respondere mer effektivt på nye endringer i omgivelsene, som i henhold til Hollnagel (2017) kjennetegner et resilient system (Kongsvik et al., 2018, s. 89 & Hollnagel, 2017, s. 56).

Ettersom krigen i Ukraina medførte nye trusler i samfunnet som det på forhånd var vanskelig å kartlegge, var det i henhold til den tredje typen resiliens, viktig at Tolletaten hadde ansatte som evnet å raskt tilpasse seg i takt med omgivelsene (Kongsvik et al., 2018, s. 88-89 & Engen et al., 2017, s. 154). Tolletaten understreker i sin årsrapport at det er sentralt at ansatte har felles kunnskap og vurderinger knyttet til risikoer som oppstår, og at en slik felles forståelse gir økt beredskap og sikkerhet (Tolletaten, 2023, s. 63). Ved at Tolletaten har ansatte med en rask omstillingsevne ved uforutsette hendelser, synliggjør det etaten som en resilient organisasjon. Opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard krevde omprioritering av ressurser og kapasiteter i Tolletaten, og denne omstillingen har derfor påvirket etatens samlede ressursbruk og behov.

4.3 Ressurser

Finansdepartementet regulerer Tolletatens økonomiske midler, og sett i sammenheng med den politiske beslutningsmodellen (figur 1), vil Finansdepartementets økonomiske støtte gi *input* til hvordan Tolletaten skal gjennomføre aktiviteter og prosesser knyttet til tildelte oppgaver. Den 5. mai 2022 fikk Tolletaten en bevilgning fra Finansdepartementet for å dekke merkostnader i forbindelse med etableringen av kontroll på Svalbard (Finansdepartementet, 2022b, s. 2). Bevilgningen av økonomiske midler vil gi etaten ressurser for å kunne håndtere konsekvensene av krigen i Ukraina, som vil bidra til å styrke beredskapen i samfunnet. Tolletatens forbindelser til Finansdepartementet viser i et politisk perspektiv hvor sentrale departementets *input* og støtte var for Tolletatens vurderinger og beslutninger når de skulle etablere seg på Svalbard (Engen et al., 2017, s. 167-168). Finansdepartementet som styrende organ for Tolletaten vil i et samfunnssikkerhetsperspektiv bidra til effektiv utnyttelse av midler og ressurser, slik at konsekvensene av krigen blir håndtert best mulig.

Det fremgår av tildelingsbrevet for 2022 at Finansdepartementet krever at Tolletaten har effektiv drift. Sett i sammenheng med regjeringens tre hovedmål for samfunnssikkerhetsarbeidet; “effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner, effektiv håndtering av kriser (og) god organisering av samfunnets beredskapsapparat” (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 3), vil Tolletatens tilgang på ressurser ha innvirkning på etatens evne til å arbeide med beredskap og samfunnssikkerhet. De nye oppgavene Tolletaten fikk gjennom supplerende tildelingsbrev nr. 1 og nr. 3 krever ekstraordinær innsats i etaten (Tolletaten, 2023, s. 5 og 26, Finansdepartementet, 2022b, s. 1 & Finansdepartementet, 2022c, s. 1), noe som skapte en ekstra belastning i tillegg til det allerede

økende volumet av varer som må kontrolleres (Finansdepartementet, 2021, s. 2). Etter krav fra Finansdepartementet måtte Tolletaten håndtere den sikkerhetspolitiske situasjonen med ressursene de har til rådighet på best mulig vis, slik at konsekvensene av krigen ikke medfører svikt i sentrale oppgaver etaten er tildelt.

Med sin evne til å tilpasse seg endringer i omgivelsene og raskt omprioritere ressursene sine, synes Tolletaten å ha utviklet en adaptiv kapasitet, noe som synliggjør etatens resiliens (Kongsvik et al., 2018, s. 88-89 & Engen et al., 2017, s. 153-154). Som nevnt tidligere må etaten være forberedt på å bistå Finansdepartementet raskt i saker som ikke er nedfelt i tildelingsbrevet (Finansdepartementet, 2023a, s. 4). For å kunne utføre oppdraget tildelt i supplerende tildelingsbrev nr. 1 måtte Tolletaten omprioritere sine ressurser til å drive med kontroll på Svalbard (Finansdepartementet, 2022b, s. 1). Dette viser i sammenheng med Hollnagels (2017) kjennetegn på resiliente systemer, at Tolletaten har evne til å respondere effektivt på endringer i samfunnet (Kongsvik et al., 2018, s. 89 & Hollnagel, 2017, s. 56). Ved at Tolletaten innehar en adaptiv kapasitet i bruken av ressurser, kan de fortsatt opprettholde sine normale funksjoner når uventede hendelser oppstår.

Tolletatens kontroll på Svalbard belyser viktigheten av nærhetsprinsippet ved at krisehåndteringen foregår på lavest mulig nivå i organisasjonen (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21). Svalbard er et sårbart område for samfunnet, ettersom det står i supplerende tildelingsbrev nr. 1 at det var frykt for at Russland kunne utnytte Svalbard for å omgå sanksjonsregelverket (Finansdepartementet, 2022b, s. 1). Den geografiske nærheten de ansatte har ved grenseovergangene gir Tolletaten en unik mulighet til å utføre sitt samfunnsoppdrag. Tollere som jobber i grensekontrollen har en felles kunnskap om utførelsen av grensekontroll, og har størst nærhet til krisen ettersom de fysisk kontrollerer vareførselen. De med størst nærhet og kjennskap til grensekontrollen til vanlig, vil være best kvalifisert til å håndtere kontrollen på Svalbard. Tolletaten er smarte i bruken av kapasiteter og ressurser ved å benytte erfarne tollere til å utføre kontroller på Svalbard, da de har mindre behov for opplæring. Dette gjør også at Tolletaten kan operere så likt som mulig under krisen som de gjør til daglig under normale tilstander. Tolletatens evne til å flytte ressursene rundt i landet viser en motstandsdyktig og robust etat som klarer å håndtere unntakssituasjoner, noe krigen i Ukraina var. Etatens prioriteringer av ressurser i denne sammenheng er nært knyttet opp mot både likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet, noe som er viktige bidrag i Tolletatens arbeid med samfunnssikkerheten (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20-21).

Tolletatens utfordringer knyttet til bemanning er et økende problem. Etaten understreker i årsrapporten at arbeidsmarkedet er vanskelig (Tolletaten, 2023, s. 6), og ettersom ansatte er en helt nødvendig ressurs for å kunne løse samfunnsoppdraget, vil mangel på ansatte få konsekvenser for Tolletatens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Opprettelsen av bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll ved Universitetet i Stavanger er et tiltak Tolletaten har satt inn som følge av mangel på menneskelige ressurser. Studiet er i forbindelse med beredskapsprosessen som vist i figur 2 et eksempel på tiltak som er satt inn for å kunne håndtere et stadig mer komplisert og utfordrende verdensbilde, og viser at etaten har en plan for å kunne møte fremtidige behov. Ved å sette inn tiltak med sikte på å øke Tolletatens beredskap, bidrar dette til å verne om etatens omdømme og sikre trygghet i samfunnet (Engen et al., 2021, s. 320-321). I tilknytning til svakheter i beredskapen vil det ikke være garantert at alle som studerer bacheloren søker seg jobb i Tolletaten. Kunnskapen om denne svakheten medfører at Tolletaten hvert år må jobbe mot at studenter som fullfører bacheloren faktisk søker seg inn i etaten. Det at Tolletaten kontinuerlig må vurdere og evaluere behov for menneskelige ressurser viser at beredskapsprosessen er en sirkulær prosess (figur 2) som aldri stopper (Engen et al., 2017 s. 284). Når de som fullfører bacheloren får seg jobb i Tolletaten vil det gi økt kapasitet med ny kunnskap og innsikt, noe som vil være et positivt bidrag til etatens arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet.

Bemanningssituasjonen i grensekontrollen er for Tolletaten et sårbart punkt knyttet til beredskap, noe som vil være en avgjørende faktor for å håndtere kriser. I årsrapporten har etaten fastslått at bemanningen var utfordrende i året som gikk, blant annet på grunn av omprioriteringer av ressurser i forbindelse med krigen i Ukraina (Tolletaten, 2023, s. 6) Beslagstabellen nedenfor (tabell 2) belyser denne problemstillingen ved å vise at antall beslag i grensekontrollen har gått ned fra 2019 til 2022 (sett bort fra 2020 og 2021, fordi tallene var påvirket av stengte grenser i forbindelse med pandemien). Tolletaten sier selv at en årsak til reduksjonen i antall beslag i 2022 er på grunn av redusert kontrollkapasitet (Tolletaten, 2023, s. 36). Etatens evne til å identifisere hvilke ressurser de besitter, og på denne måten prioritere bruken ut ifra hvor behovene er størst, samsvarer med beredskapsanalysen, den andre fasen i beredskapsprosessen. Ved at etaten danner oversikt over sine menneskelige ressurser skaper det en forståelse av hvilke ressurser de allerede har tilgjengelig og hvilke de behøver for å kunne håndtere uønskede hendelser. (Engen et al., 2021, s. 326).

Tolletatens omprioritering av ressurser i forbindelse med etableringen på Svalbard medførte redusert kapasitet ved andre grenseoverganger i Norge, noe som gir en svekket kontrollveie og muligheter for beslag. Dette kan sees i sammenheng med nedgangen i beslag vist i beslagstabellen (tabell 2) nedenfor (Tolletaten, 2023, s. 36). Tolletatens kontroll og tilstedeværelse på grensene er avgjørende for å gi sikkerhet til det norske samfunnet, og understreker Tolletatens viktige bidrag i beredskaps- og samfunnsikkerhetsarbeidet. Lavere bemanning gir redusert beredskap ved at det vil være krevende for Tolletaten å beskytte grensene og oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

Beslaglagt vare	2018	2019	2020	2021	2022
Alkoholholdige drikkevarer	17 196	17 552	6 784	7 752	10 215
Andre varer	2 007	1 839	1 707	2 207	2 977
Farmasøytiske preparater	1 941	1 973	1 699	2 315	3 881
Fauna	67	91	148	149	193
Kjemikalier	1	2	2	1	0
Narkotika	4 222	3 736	2 897	2 532	2 330
Tobakksvarer	9 854	10 224	5 419	5 177	6 786
Våpen	2 523	1 252	660	359	768
Totalt antall beslag	37 811	36 669	19 316	20 492	27 150

Tabell 2

Tabellen “beslagstabell” (Tolletaten, 2023, s. 36)

Hovedmålene Finansdepartementet satte for Tolletaten i 2022 er ifølge etaten selv oppfylt (Tolletaten, 2023, s. 6), og de erfaringene etaten har dannet seg i løpet av året gir grunnlag for nye risiko- og beredskapsanalyser. Tolletatens eget syn på måloppnåelse er en svakhet i forhold til beredskapsprosessen (Engen et al., 2021, s. 327), da de kan bli for lite selvkritiske i sine egne utredninger. Selv om Tolletaten er klar over deres mangel på menneskelige ressurser, er etatens vurderinger av oppnådde mål positive, noe som skaper et mindre behov for å lære av kriser. Kunnskap om negative erfaringer i form av uoppnådde mål vil bidra til å styrke robustheten i Tolletaten, og på denne måten utvikle beredskapen slik at de er bedre forberedt ved neste krise, noe som i henhold til Hollnagel (2017) kjennetegner en resilient organisasjon (Kongsvik et al., 2018, s. 89 & Hollnagel, 2017, s. 56). Beslagstabellen (tabell 2) viser at hovedmålet om at det skal oppleves som høyst sannsynlig å bli tatt dersom man ikke etterlever tolloverket (Tolletaten, 2023, s. 26), ikke er tilstrekkelig oppfylt, og står derfor i kontrast til Tolletatens egne vurderinger av måloppnåelse. Dette gir manglende evne til å etablere innsikt i relevante

forbedringer for etaten, som vil få konsekvenser for beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Som nevnt er et av hovedmålene til Tolletaten at “aktørene i vareførselen oppfatter risikoen ved ikke å etterleve lover og regler som høy” (Tolletaten, 2023, s. 26). Tolletatens etablering av eget risikobilde er i en beredskapssammenheng viktig for avgjørelser som skal tas, og i henhold til Engen et al. (2021) en viktig bidragsyter for innspill til beslutningstakere (Engen et al., 2021, s. 325-326). Det kommer tydelig frem i årsrapporten til Tolletaten at etatens ressurser skal prioriteres til å dekke et minstekrav av behov (Tolletaten, 2023, s. 56) og mangelen på menneskelige ressurser vil i tilknytning til sentrale kriterier for samfunnssikkerhet være en sårbarhet i etaten (Engen et al., 2017, s. 47). Tolletaten må planlegge beredskapen med utgangspunkt i hvilke ressurser de har tilgjengelig, og etatens utfordringer kommer til syne gjennom bemanningen på grensene. Synlighet på grensen er en viktig faktor i forbindelse med beredskapen, fordi det sender et signal til kriminelle aktører om at det er stor risiko for å bli tatt ved smugling. Et av Tolletatens bidrag til å ivareta samfunnssikkerheten omhandler deres tilstedeværelse og evne til å drive med kontroll langs Norges grenser (Tolletaten, 2023, s. 65). Ettersom Tolletaten måtte omprioritere allerede knappe ressurser til å blant annet drive med kontroll på Svalbard, går dette ut over etatens tilstedeværelse på andre grenseoverganger. Når grensene i større grad står åpne, vil dette gjøre risikoen for å bli tatt for smugling mindre, noe som har store konsekvenser for samfunnssikkerheten. Et viktig mål i arbeidet med samfunnssikkerhet er forebygging av kriser og ivareta god beredskap (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 3), men med lav bemanning vil det være vanskelig for Tolletaten å være i forkant av kriminelle aktører som ikke vil etterleve regelverket. Dette skaper et fortrinn for de som har interesse av å føre ulovlige varer over den norske grensen, og utgjør en stor risiko for sikkerheten i det norske samfunnet. Beslagstabellen (tabell 2) ovenfor synliggjør at Tolletatens mangel på ressurser har konsekvenser for antall beslag, noe som har en negativ innvirkning på samfunnssikkerheten. Dette medfører at Tolletatens hovedmål om at det skal oppfattes som høyst sannsynlig å bli tatt for smugling, ikke blir tilstrekkelig oppfylt.

Finansdepartementet fremla i tildelingsbrevet for 2022 at et prioritert tiltak for Tolletaten er myndighet til å kontrollere ruspåvirket kjøring på grensen (Finansdepartementet, 2021, s. 7). Ettersom Tolletaten har geografisk nærhet til grensen, vil promillekontroll, sett i lys av nærhetsprinsippet, sikre at risikoen knyttet til ruspåvirket kjøring blir håndtert på et lavt nivå i organisasjonen (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21). Det fremgår i hovedinstruksen at Tolletaten

kan bistå politiet i inn- og utreisekontroll (Finansdepartementet, 2023a, s. 5), og fra 1. juli 2023 kunne Tolletaten utføre promillekontroll i forbindelse med vareførselskontroll etter vareførselsloven § 8-1 første ledd (Regjeringen, 2023 & Endringslov til vegtrafikkloven, 2023, § 22). En mulig årsak til at innføringen ikke skjedde i 2022 var fordi Tolletaten måtte prioritere ressursene sine til å løse nye tildelte arbeidsoppgaver i supplerende tildelingsbrev nr. 1 og nr. 3 knyttet til etableringen av tollstasjon på Svalbard. Tolletatens myndighet til å drive med promillekontroll vil i et samfunnssikkerhetsperspektiv være et effektivt tiltak for å øke sikkerheten på de norske veiene. Kontroll av ruspåvirket kjøring er en oppgave som er tildelt politiet, men med Tolletatens hjelp til å kontrollere ved grensene skaper det en bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser, noe som understreker betydningen av samvirkeprinsippet (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21).

4.4 Samarbeid

Det fremgår av hovedinstruksen at Tolletaten må “følge med på relevant regelverksutvikling i EU og internasjonalt” (Finansdepartementet, 2023a, s. 4). Internasjonale sanksjoner mot Russland ble besluttet på et globalt nivå og påvirket hvordan Tolletaten gjennom risikostyring håndterte krigen som en risiko (Engen et al., 2017, s. 167-168). Tolletatens endring av regelverket innen sine fagområder til å omhandle Svalbard signaliserer at de tar sanksjonene og risikoen på alvor. Etatens samarbeid med internasjonale partnere er viktig for å etablere sterkere kunnskap om internasjonale regler og vareførsel, noe som ifølge etaten selv bidrar til god samfunnssikkerhet (Tolletaten, 2023, s. 65 & Finansdepartementet, 2023b, s. 4). Samarbeidet mellom Tolletaten og internasjonale aktører er avgjørende for å sikre en felles reaksjon på sanksjonene, og sender et sterkt signal om at de ikke godtar aggresjonen mot Ukraina. Planleggings- og beslutningsprosesser er sentralt å gjennomføre når organisasjoner treffer på vanskelige situasjoner (Engen et al., 2017, s. 171), og Tolletatens håndtering av nytt regelverk viser hvor viktig det er å implementere lovpålagte prosesser i arbeidet knyttet til samfunnsoppdraget. For Tolletaten var krigen en kompleks og usikker risiko som det var vanskelig å forutse hvordan ville utvikle seg, og dette belyser viktigheten av etatens reaktive resiliens (Kongsvik et al., 2018, s. 88-89 & Engen et al., 2017, s. 154). På grunn av usikkerheten krigen førte med seg måtte Tolletaten håndtere risikoen som en unntakssituasjon utenfor regulerte beredskapsplaner. Dersom Tolletaten ikke evnet å være resilient ved å raskt foreta regelverksendringer kunne Svalbard bli utnyttet for å unngå sanksjonene, noe som ville medført enorme konsekvenser for samfunnssikkerheten. Hadde Russland brukt Svalbard som et

smutthull for å eksportere varer som ville bidratt til å finansiere krigen mot Ukraina (Regjeringen, 2022), kunne dette ha hatt konsekvenser for Norge i senere tid. Hensikten med sanksjonene er å stoppe Russlands muligheter til å bygge seg sterkere både i forbindelse med dagens krig, men også som en eventuell motstander i fremtiden, noe etableringen av tollstasjonen på Svalbard bidrar med. Internasjonalt samarbeid knyttet til utvikling og forvaltning av regelverk og internasjonale forpliktelser er essensielt for at Tolletaten skal kunne oppfylle sine oppdrag knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet (Engen et al., 2017, s. 167-168).

Tolletatens rolle som regelverkseier og samarbeidspartner for flere etater og statlige aktører er viktig for å beskytte samfunnet mot inn- og utførsel av ulovlige varer, noe som understreker viktigheten av samvirke med andre aktører i henhold til prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap (Finansdepartementet, 2023b, s. 6, Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20-21 & Engen et al., 2017, s. 167-168). Oppgaver knyttet til å håndtere aktørens regelverk påvirker etatens ambisjoner for arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. Utenriksdepartementet er ansvarlig for sanksjonering, mens Tolletaten innehar ansvaret for å kontrollere varene som er underlagt eksportkontroll- og sanksjonsforskriftene (Tolletaten, 2023, s. 52). Sammen med Utenriksdepartementet evnet Tolletaten å raskt håndheve sanksjonene mot Russland (Tolletaten, 2023, s. 44), noe som belyser at de er resiliente systemer som evner å tilpasse seg endringer i samfunnet (Kongsvik et al., 2018, s. 88). Samarbeidet mellom virksomhetene synliggjør viktigheten av samvirkeprinsippet ved at det bidrar til felles forståelse av hvordan krigen best mulig skal bli håndtert ut ifra tilgjengelige ressurser (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21). Dette skaper en gjensidig avhengighet overfor hverandre og sørger for et effektivt og koordinert arbeid knyttet til samfunnssikkerhet. Tolletatens samarbeid med andre aktører bidrar til å skape innspill, kunnskap og kompetanse i utviklingen av etatens beredskapsarbeid, noe som blir belyst gjennom samarbeidet med Utenriksdepartementet knyttet til eksportkontrollforskriften og sanksjonsregelverket mot Russland.

For å kunne håndtere etableringen av tollstasjonen på Svalbard, var det avgjørende at Tolletaten samarbeidet tett med lokale aktører for å skape en felles forståelse for gjennomføringen av kontrollen på Svalbard. I Tolletatens årsrapport er det skrevet at det ble opprettet kontakt med Sysselmasteren på Svalbard for å kunne utvikle et samarbeid knyttet opp mot etatens etablering på øya (Tolletaten, 2023 s. 44). Sysselmasteren har som ansvar å føre personkontroll, og de var avhengige av å samhandle med Tolletaten for å kontrollere grensene på Svalbard. Ifølge

Sysselmasterens årsrapport for 2022 er samarbeidet med Tolletaten meget godt og i en positiv utvikling (Sysselmasteren, 2023, s. 5). Ved at aktørene kan utnytte, forstå og spille på hverandres ressurser, vil det i sammenheng med samvirkeprinsippet bidra til at etableringen av kontrollen på Svalbard håndteres på best mulig vis (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21). På denne måten vil samarbeidet mellom Tolletaten og Sysselmasteren bidra til økt beredskap på Svalbard og i det norske samfunnet for øvrig.

Sysselmasteren på Svalbard skriver til Tolletaten i et hørings svar at behovet for kontroll med vareflyten på Svalbard har vært påpekt ved flere anledninger tidligere (Sysselmasteren, 2022, s. 1). Tolletaten har et selvstendig ansvar for å oppdatere lovverket innenfor sine fagområder slik at det samsvarer med risikobildet i samfunnet. Selv om Tolletaten tidligere hadde blitt informert om viktigheten av vareførselskontroll på Svalbard, var det et naboland i krig som måtte til før lovverket ble endret. Etatens overordnede samfunnsoppdrag er å beskytte samfunnet mot inn- og utførsel av farlige og ulovlige varer (Finansdepartementet, 2023a, s. 3). Svalbard er en del av Norge, og det vil også være Tolletatens ansvar å føre kontroll med varene der, noe som synliggjør etatens rolle i henhold til ansvarsprinsippet (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20). Det er ikke noe nytt at Svalbard er et interesseområde for Russland (Keyser-Amundsen, C., 2016, s. 13). Dersom Tolletaten hadde evnet å lyttet til Sysselmasterens anbefalinger, kunne de etablert et tydeligere risikobilde, som ville bidratt til å sette inn tiltak før krigen brøt ut. Ved å etablere en fungerende tollstasjon på Svalbard før krigen oppstod hadde etaten vært i forkant av krisen, og noe av belastningen på etatens ressurser kunne vært redusert. På denne måten ville Tolletaten i enda større grad vært forberedt på å håndtere konsekvensene som følge av krigen. Tolletatens vilje til å ta i betraktning anbefalinger fra samarbeidende myndigheter vil bidra til å styrke etatens arbeid knyttet til risikostyring. Dette belyser viktigheten av samarbeid som en sentral faktor i Tolletatens beredskap- og samfunnssikkerhetsarbeid.

Et av hovedmålene til Tolletaten gitt i tildelingsbrevet for 2022 var “å støtte oppunder virksomheten til andre myndigheter” (Finansdepartementet, 2021, s. 7). Samarbeidet med andre aktører gjennom forvaltning av deres regelverk er helt avgjørende for at Tolletaten skal kunne etablere en god beredskap i forbindelse med kriser som oppstår. Formålet med å kontrollere på vegne av andre myndigheter er mange, og inkluderer blant annet å forhindre dyresykdommer, sikre plantevernet, forhindre ulovlig innførsel av våpen og øke den nasjonale sikkerheten (Finansdepartementet, 2022a, s. 8). Hvordan andre myndigheter har opplevd Tolletatens tjenesteleveranser ved å støtte opp under deres virksomhet blir vist i tabellen resultater

hovedmål 3 (tabell 3) nedenfor, som viser at styringsparameteret for dette hovedmålet er tilfredsstillt i 2022. Gjennom kontroll av restriksjoner og forbud ved inn- og utførsel av varer vil Tolletaten bidra til å avdekke varer som potensielt kan utgjøre en trussel for samfunnet. Tolletatens relasjoner med samarbeidende myndigheter vil derfor bidra til å verne om samfunnets trygghet, økonomiske verdier og menneskers liv og helse, og er en synliggjøring av etatens arbeid innen beredskap og samfunnssikkerhet (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 19).

Hovedmål	Resultatskjema - hovedmål med styringsparametere			Resultat 2022	
	Nr SP	Styringsparameter	Ambisjonsnivå 2022	Resultat 2022	Mål-oppnåelse
Hovedmål 3 - Tolletaten støtter opp under virksomheten til andre myndigheter	3.1	Samarbeidende myndigheters opplevelse av Tolletatens tjenesteleveranser (måles kvalitativgjennomgang)	En positiv utviklingsorientert tekstlig evaluering	tilfredsstillende	

Tabell 3

Tabellen “resultater hovedmål 3” (Tolletaten, 2023, s. 47)

På bakgrunn av at samarbeidende aktører er tilfredse med etatens håndheving av deres regelverk, konkluderer etaten i årsrapporten med at hovedmålet om å støtte oppunder samarbeidende aktørers virksomhet er oppfylt (Tolletaten, 2023, s. 47). Av mange viktige samarbeid trekker blant annet Tolletaten frem at de i løpet av 2022 har ivaretatt Mattilsynets regler om grensepassering med kjæledyr, og har fått gode tilbakemeldinger fra Mattilsynet for deres bidrag i å håndheve regelverket, noe som synliggjøres i tabellen resultater hovedmål 3 (tabell 3). Tolletaten har også et tett samarbeid med Miljødirektoratet gjennom felles kontrollaksjoner rettet mot truede plante- og dyrearter. Et annet viktig samarbeid er dialogen med Statens legemiddelverk knyttet til håndheving av hvordan regelverket rundt innførsel av legemidler til Svalbard skal håndteres (Tolletaten, 2023, s. 46). Opprettholdelse av samarbeid viser at selv om Tolletaten har måttet omprioritere ressurser og fått nye utfordrende oppgaver knyttet til etableringen av kontroll på Svalbard, har de evnet å ivareta sine forpliktelser knyttet til håndheving av andre aktørers regelverk. Det at Tolletaten klarer å være en pålitelig og tillitsfull samarbeidspartner er viktig for etatens beredskap- og samfunnssikkerhetsarbeid (Engen et al., 2017, s. 49), da en integrert del av etatens arbeid er å forvalte regelverket på vegne av andre. På denne måten klarer etaten å oppnå sine mål knyttet opp mot sitt samfunnsoppdrag “å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves” (Finansdepartementet,

2023a, s. 3). Ved at Tolletaten tar ansvar for sine plikter i arbeidet med beredskap og samfunnsikkerhet, viser dette at de er en resilient organisasjon med vilje til å endre seg i takt med sine omgivelser. På denne måten har Tolletaten evne til å fullføre tildelte mål, til tross for nye tildelte arbeidsoppgaver som følge av krigen.

5.0 Konklusjon

Hensikten med denne dokument- og litteraturstudien har vært å undersøke hvordan etableringen av tollstasjonen på Svalbard har påvirket Tolletatens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Studien har bidratt med innsikt i Tolletatens styrker og svakheter knyttet til deres samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i forbindelse med håndtering av oppståtte kriser.

Etter Russlands angrep på Ukraina innførte Norge sanksjoner mot Russland for å forhindre eksport og finansiering av varer som kan brukes i krigføringen. Som en konsekvens av krigen ble det innført nytt lovverk som ga Tolletaten kontrollmyndighet på Svalbard, en avgjørende faktor for å sikre at Russland ikke utnyttet øya for å omgå sanksjonene. Den oppståtte krisen krevde at Tolletaten måtte omstille seg i takt med nasjonale og internasjonale føringer, være fleksibel ved å tilpasse seg nye oppgaver og samarbeide med nye relevante aktører, og viser etatens styrke knyttet til samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet.

Selv om opprettelsen av tollstasjon på Svalbard på den ene siden bidrar til å styrke samfunnssikkerheten, vil det på den andre siden påvirke etatens kontrollvirksomhet langs andre grenseoverganger, hvilket betyr svakere samfunnssikkerhet andre steder. Tolletatens tilstedeværelse og synlighet på grensen er forebyggende mot ulovlig vareførsel, og med en allerede lav bemanning vil etatens omprioritering av ressurser gjøre det mer krevende å beskytte grensene, noe som påvirker evnen til å oppfylle samfunnsoppdraget. Tollstasjonen på Svalbard er fra Tolletatens side et viktig bidrag til å ivareta beredskapen og samfunnssikkerheten i Norge. Tatt styrkene og svakhetene i betraktning, har Tolletaten gjennom sin omstillingsevne, omprioritering av ressurser og samarbeid med relevante aktører forsøkt å håndtere krigen på best mulig vis, slik at opprettelsen av tollstasjonen på Svalbard har hatt minst mulig påvirkning på etatens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid.

6.0 Litteraturliste

Endringslov til vegtrafikkloven. (2023). *Lov om endringer i vegtrafikkloven - Tolletatens testing av om fører av motorvogn er ruspåvirket.* (LOV-2023-06-09-33). Lovdata. Hentet 20. mars 2024 fra:

https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2023-06-09-33/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. & Pettersen, K.A. (2017). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (1.utg). Cappelen Damm.

Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. & Pettersen, K.A. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2.utg). Cappelen Damm.

Finansdepartementet. (2021, 21.desember). Statsbudsjettet 2022 - Tolletaten - tildelingsbrev. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022-tolletaten-tildelingsbrev.pdf>

Finansdepartementet. (2022a, 8.april). Høringsnotat - forslag til forskrift om vareførselskontroll på Svalbard. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e935b83920e41a086cb392a35ed5041/horingsnotat-forslag-til-forskrift-om-vareforselskontroll-pa-svalbard.pdf>

Finansdepartementet. (2022b, 16.mai). Statsbudsjettet 2021 - Tolletaten - Supplerende tildelingsbrev nr. 1. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_supplerede_tildelingsbrev1_tolletaten.pdf

Finansdepartementet. (2022c, 6.oktober). Statsbudsjettet 2022 - Tolletaten - Supplerende tildelingsbrev nr. 3. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_supplerede_tildelingsbrev3_tolletaten.pdf

Finansdepartementet. (2023a, 20.desember). Hovedinstruks for Tolletaten. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafef03762f4ed8bb97f52472ce60ab/hovedinstruks-for-tolletaten.pdf>

Finansdepartementet. (2023b, 20.desember). Statsbudsjettet 2024 - Tolletaten - tildelingsbrev. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafef03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2024-tolletaten-tildelingsbrev.pdf>

Forskrift om vareførselskontroll på Svalbard. (2022). (FOR-2022-05-06-757). Lovdata. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-05-06-757>

Hansen, J. H & Paulsen, M. (2024, 23. februar). Ukraina-konflikten (2014-). *Store norske leksikon*. Hentet 1. februar 2024 fra: [https://snl.no/Ukraina-konflikten_\(2014%E2%80%93\)](https://snl.no/Ukraina-konflikten_(2014%E2%80%93))

Hollnagel, E. (2017). *Safety-II in Practice: Developing the Resilience Potentials*. New York: Routledge.

Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (4.utg.) Cappelen Damm.

Jørgensen, J. H. (2013). Hvor normalt kan Svalbard bli? Et lite stykke Russland i møte med norsk forvaltning. *Nordisk Østforum*, 27(4), 327-351. Hentet 29. januar 2024 fra: <https://www.idunn.no/doi/pdf/10.18261/ISSN1891-1773-2013-04-02>

Keyser-Amundsen, C. (2016). *Kampen om Svalbard, 2030. Norsk eller russisk dominans?*. Forsvarets stabsskole/FHS. Hentet 7. april 2024 fra: https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2380941/MS-116_materie_blapdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kongsvik, T., Albrechtsen, E., Antonsen, S., Herrera, I., Hovden, J. & Schiefloe, P.M. (2018). *Sikkerhet i arbeidslivet*. Fagbokforlaget.

NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og politidepartementet.

NOU 2016:19. (2016). *Samhandling for sikkerhet: Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet

Prop. 70 L (2021-2022). *Endringer i tolloven (forskriftshjemmel om at loven skal gjelde for Svalbard) og endringer i midlertidig lov om stønad til husholdninger som følge av ekstraordinære strømutfgifter (forlenget strømstønad)*. Finansdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/df5b675136244a7c9d8a683eab570bed/no/pdfs/prp202120220070000dddpdfs.pdf>

Regjeringen. (2022, 18.mars). *Sanksjoner mot Russland innført i norsk rett*. Hentet 27.februar 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sanksjoner/id2904511/>

Regjeringen. (2023, 9.juli). *Fra 1. juli kan Tolletaten ta alkotest av motorvognførere i tollkontroll*. Hentet 20. mars 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fra-1.-juli-kan-tolletaten-ta-alkotest-av-motorvognforere-i-tollkontroll/id2983718/>

Sysselmasteren. (2022, 13.mai). *Høringssvar - sysselmasteren på Svalbard*. Hentet 2.april 2024 fra: <https://www.toll.no/contentassets/b2b2da7f52164692a803d80cdcc300e5/horingssvar---sysselmasteren-pa-svalbard.pdf>

Sysselmasteren. (2023, 21.februar). *Årsrapport 2022*. Hentet 2.april 2024 fra:

<https://www.sysseimesteren.no/contentassets/cc1280ad5c8841638bf6c58d9172ddca/arsrapport-2022.pdf>

St.meld. nr. 17. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og politidepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>

St.meld. nr. 10. (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

Thorsnæs, G. (2023, 26.juli). Norges geografi. *Store norske leksikon*. Hentet 29. januar 2024 fra: https://snl.no/Norges_geografi

Tolletaten. (2023, 2.juni). Tolletatens årsrapport 2022. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_aarsrapport_toll.pdf

Ulfstein, G. & Holtsmark, S. G. (2023, 23. januar). Svalbardtraktaten. *Store norske leksikon*. Hentet 29. januar 2024 fra: <https://snl.no/Svalbardtraktaten>