



Universitetet
i Stavanger

SANDRA EIKENES & ANETTE CHRISTIN HAFSØE
VEILEDER: MARJA KATARIINA YLÖNEN

TOLLETATENS BIDRAG TIL SAMFUNNSSIKKERHETEN I NORGE

Hvordan bidrar Tolletaten til den norske samfunnssikkerheten gjennom å føre kontroll av importerte legemidler?

Bacheloroppgave 2024

Toll, vareførsel og grensekontroll

Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging

Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet



Forord

Det har vært lærerikt å få muligheten til å se nærmere på Tolletatens arbeid gjennom et samfunnsikkerhetsperspektiv. Som studenter på toll, vareførsel og grensekontroll ved Universitetet i Stavanger, har vi både fått et teoretisk og fysisk innblikk i Tolletatens arbeidsoppgaver og samfunnsoppdrag. Gjennom praksis har vi selv observert og kontrollert innenfor den tematikken oppgaven tar for seg. Derfor har det vært ekstra interessant å kunne ta et dybdykk i et fagområde som både fenger oss og som føles relativt nært.

Det er flere mennesker som har støttet oss gjennom denne prosessen, som fortjener en takk. Her må våre foreldre og søsken bli rettet en takk som alltid har hatt troen på oss, og gitt oss god støtte gjennom disse månedene med arbeid.

I tillegg må nære venner og medstudenter trekkes fram. Disse menneskene har oppmuntret oss til å fortsette med arbeidet, samt bidratt med korrekturlesning, tilbakemeldinger og tips.

Vi må også rette en takk til vår veileder, Marja Katariina Ylönen, som gjennom hele prosessen har bidratt med ærlige og tydelige tilbakemeldinger for å gi oss noe å strekke oss etter. Hun har gjennom prosessen motivert oss med positive og konstruktive tilbakemeldinger.

Til slutt må vi takke hverandre for godt samarbeid. Vi har brukt mange timer på videosamtaler fra ulike steder i landet, og har jobbet godt sammen for å ferdigstille oppgaven. Gjennom å jobbe regelmessig og konsekvent kom vi til slutt i mål med bacheloroppgaven.

Sammendrag

I denne oppgaven er formålet å belyse hvordan Tolletaten arbeider og hvordan det bidrar til samfunnssikkerheten i Norge. Oppgaven skal undersøke hvordan Tolletaten driver kontroll, hvordan arbeidsprosessen ser ut og hva det innebærer. Problemstillingen er som følger; “Hvordan bidrar Tolletaten til den norske samfunnssikkerheten gjennom å føre kontroll av importerte legemidler”.

Opgaven fokuserer på samfunnssikkerhet og teorien om håndhevelsesprosessen. Hoveddataen i oppgaven er fire ulike episoder fra serien “Toll” av Novemberfilm, som sendes på TV2. Kontrollene som vises i episodene er analysert ved hjelp av tematisk analyse.

Fra analysen ser man at:

1. Tolletaten spiller en viktig rolle i det å avdekke og beslaglegge ulovlige varer. Her benytter de verktøy som tips, røntgen, erfaring og samtaler for å avdekke at et lovbrudd foregår.
2. I tillegg til å avdekke, bidrar verktøyene til å samle inn viktig informasjon om overtredelsen.
3. I fasen med reaksjon ser man at Tolletaten ikke utøver straff utover tilbakeholdelse, beslagleggelse og destruksjon.

Informasjonen og kunnskapen Tolletaten tilegner seg kan bidra innad i organisasjonen for å målrettet velge ut objekter til kontroll. De kan også formidle informasjon til andre samarbeidende myndigheter, som på bakgrunn av dette kan utarbeide tiltak for å verne samfunnet. I et samfunnssikkerhetsperspektiv ser man at Tolletaten er med på å ivareta en del av den norske økonomien, infrastrukturen, liv og helse ved å avdekke og stoppe ulovlig innførsel av legemidler.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn og hensikt.....	7
1.2 Begrensning og rasjonale	7
2 Bakgrunn	9
2.1 Sikkerhetsansvaret i Norge.....	9
2.2 Om Tolletaten.....	9
2.3 Restriksjoner.....	11
2.4 Legemidler	12
2.4.1 Regelverk for import av legemidler.....	12
2.4.2 Falske legemidler og skadelige konsekvenser.....	13
2.4.3 Reseptpliktige legemidler og netthandel	14
2.4.4 Beslagsstatistikk i Norge	15
3 Teoretisk rammeverk	17
3.1 Samfunnssikkerhet	17
3.1.1 Maslows behovspyramide og grunnleggende behov.....	18
3.2 Kontroll og håndhevelse - en prosess.....	19
3.2.1 Håndhevelse.....	19
3.2.2 Håndhevelsesprosessen	19
4 Data og metode.....	21
4.1 Undersøkellesdesign	21
4.2 Datainnsamling.....	21
4.3 Analyse av data	22
4.4 Forskningsetiske retningslinjer og begrensninger.....	23
5 Analyse og resultat.....	25
5.1 Kontrollprosessen av legemidler i “Toll”.....	25
5.1.1 Personkontroll, røntgen og innvendig smugling.....	25
5.1.2 Bilkontroll på bakgrunn av tips	27
5.1.3 Bagasjekontroll av reseptbelagte legemidler.....	28
5.1.4 Postkontroll og røntgen av legemidler.....	29

5.2 Hovedfunn fra tollkontroll opp mot håndhevelsesprosessen	30
6 Drøfting	33
6.1 Hvordan legemidler truer samfunnssikkerheten	33
6.2 Fase 1 - Tollkontrollens avdekking i et samfunnssikkerhetsperspektiv.....	34
6.3 Fase 2 - Tolletatens informasjonsbidrag i et samfunnssikkerhetsperspektiv	35
6.4 Fase 3 - Tolletatens bidrag til straff i et samfunnssikkerhetsperspektiv	35
6.5 Tollkontroll og samfunnssikkerhet.....	36
7 Konklusjon	38
Referanser	39

FIGURLISTE

Figur 1: Oversikt over utvalgte regelverkseiere og samarbeidende aktører	11
Figur 2: Beslagsstatistikk av farmasøytiske preparater	15
Figur 3: Maslows behovspyramide.....	18
Figur 4: Håndhevelsesprosessen	20

TABELLISTE

Tabell 1: Hovedfunn i analysen av tollkontroll	32
--	----

1 Innledning

Globalisering og digitalisering gjør at de fleste produkter er enkle å skaffe seg. Avstandene mellom land er korte, og det er enkelt å reise for å handle. I tillegg kan internett benyttes for å enkelt bestille varer. Dette kan føre til økt handel med varer som er restriksjonsbelagte eller forbudt å importere. Det er mange varer som er restriksjonsbelagte, som våpen, dyr, matvarer og legemidler (Tolletaten, 2019.a). Som første instans på grensen holder Tolletaten oppsyn med varestrømmen, og kontrollerer at de satte kravene blir fulgt.

Import av legemidler har vist seg å være et problem lenge. Allerede i 2007 ble det fremlagt et høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet som etterspurte en strengere regulering av import av legemidler. Dette førte til en implementering av en 18 års aldersgrense (Regjeringen, 2007). Først i 2015 gav en lovendring tollere tilgang til å beslaglegge og destruere privatimporterte legemidler. Dette skjedde etter et nytt høringsnotat om lovendring i 2012 (Regjeringen, 2012; Forskrift om tilvirkning og import av legemidler, 2004, §§3-2 & 3-2a). I høringsvaret til lovendringen uttalte Tolletaten at; *“Det understrekes fra tollvesenets side at mengden ulovlige legemidler som importeres av private i forsendelser, i følge det grunnlag vi har, er betydelig.”* (Toll- og avgiftsdirektoratet, 2012. s. 2).

Oppgaven anvender to studier for å gi en forståelse av farene med- og grunnene til hvorfor noen kjøper legemidler fra utlandet. Studiene er internasjonale og viser til at dette er et globalt problem. Selv om studiene ikke er anvendt i en norsk kontekst eller rettet mot grensekontroll, benyttes disse i oppgaven for å underbygge farer knyttet til legemidler fra utlandet.

1.1 Bakgrunn og hensikt

Gjennom studieløpet har vi tilegnet oss mye kunnskap om Tolletatens drift, oppgaver og samfunnsoppdrag. Vi har studert etaten som organisasjon og sett deres virke gjennom de ulike emnene studieløpet er bygget opp av. I praksisperiodene har vi observert tollere i arbeid, samt selv deltatt i kontroller av ulike typer varer. Praksistiden har gitt oss et innblikk i de enorme mengdene og variasjonene av varer som daglig passerer grensen. Vi har også fått en økt bevissthet rundt farer som spesifikke varegrupper kan medføre, deriblant legemidler. Importerte legemidler er en varegruppe som mange kanskje ikke er klar over kan forårsake flere negative konsekvenser for den enkelte, men også samfunnet. Det er denne bevisstheten og erfaringen som har bidratt til å vekke vår interesse for tematikken i oppgaven.

Hensikten med oppgaven er å se nærmere på hvordan Tolletaten gjennomfører kontroll av legemidler, og drøfte hvordan dette kan bidra til sikkerheten i samfunnet. Vi ønsker å undersøke flere sider med en tollkontroll, deriblant fremgangsmåten i kontrollene.

1.2 Begrensning og rasjonale

Det har i flere anledninger dukket opp artikler om overdoser og dødsfall i tilknytning til konsum av farlig eller forbudte legemidler. Disse medieoppslagene kan tyde på en stabil eller økende trend. Hendelsene omtalt i medier har i tillegg ofte omhandlet ungdom eller unge voksne som har inntatt ulike typer legemidler. Denne oppgaven tar derfor for seg et dagsaktuelt tema og samfunnsproblem som i ytterste konsekvens krever liv.

Tolletaten forvalter mange regelverk på vegne av andre myndigheter, og har dermed flere ulike varegrupper å forholde seg til. Med hensyn til den tildelte tiden og omfanget av oppgaven må den begrenses ytterligere. Dette gjør det lettere å ta et dypdykk på ett felt innenfor Tolletatens samfunnsoppdrag. Oppgaven er begrenset til å omhandle den fysiske kontrollen av legemidler som importeres privat. Dermed ekskluderer oppgaven legemidler som importeres til kommersiell bruk i helsesektoren, og gjelder kun det som enkeltmenneske ønsker å importere. Når vi i oppgaven omtaler “legemidler” inkluderer dette både reseptfri, reseptpliktig og de legemidler som har narkotisk virkestoff.

I oppgaven er det tidsbegrensningen knyttet bakgrunnsdataen som dateres fra 2018 til og med 2023. Hoveddataen er fire utvalgte episoder fra TV-programmet “Toll”, publisert i 2020 og 2021.

Problemstillingen i oppgaven er:

Hvordan bidrar Tolletaten til samfunnsikkerheten i Norge gjennom kontroll av privatimporterte legemidler?

For å svare på problemstillingen skal oppgaven besvare følgende forskningsspørsmål:

Hvordan oppstår og gjennomføres en kontroll?

2 Bakgrunn

2.1 Sikkerhetsansvaret i Norge

Regjeringen har opprettet et departement som ivaretar den generelle sikkerheten for det norske samfunnet. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har et overordnet ansvar for ulike politiske områder, som rettsvesenet, redningstjenesten og samfunnssikkerheten (Regjeringen, 2023). Ett av myndighetenes hovedmål er å opprettholde trygghet for befolkningen. Noen av de andre målene er å ha en lav grad av kriminalitet og et godt lovverk som sikrer rettsstaten (Regjeringen, 2022.a).

I tildelingsbrevet fra JD (2024.b) kommer det fram at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sitt overordnede mål er å bidra til trygghet i samfunnet. For å oppnå dette har direktoratet ansvar for flere arbeidsoppgaver innenfor sikkerhet. I den grad verden og samfunnet utvikler seg, må også JD påse at sikkerhetsarbeidet endres og omprioriteres. Direktoratet skal være en pådriver til å samordne de ulike organene som bidrar i samfunnssikkerhetsarbeidet for å videreutvikle et best mulig vern av samfunnet. I tillegg skal de bidra til å kartlegge risikobildet, fremme forslag om tiltak til Regjeringen og øke bevisstheten om beredskap i befolkningen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2024). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ansvaret for en rekke ulike områder som brannsikring, infrastrukturen i nødnettet og sivilforsvaret (DSB, u.å.).

2.2 Om Tolletaten

Finansdepartementet (FD) har ansvaret for den økonomiske politikken i Norge. De skal planlegge og iverksette de norske økonomiske aspektene. Dette innebærer blant annet å fremlegge forslag for nasjonal- og statsbudsjettet, i tillegg til å håndtere skatt- og avgiftsreglementet. Skatter og avgifter er en av de største inntektskildene til staten (Regjeringen, 2022.b). Finansdepartementet har ansvaret for flere underliggende virksomheter, deriblant Tolletaten. Det er FD som tildeler og definerer Tolletatens oppgaver og samfunnsoppdrag gjennom tildelingsbrev (Regjeringen, u.å.).

I tildelingsbrevet til Tolletaten er samfunnsoppdraget deres “[...] å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel, [...]” (Finansdepartementet, 2023.b, s. 3). Gjennom dette arbeidet forvalter Tolletaten regelverket til 19 etater og regelverkseiere (Finansdepartementet, 2023.b). Hovedoppgavene går ut på å fastsette og kontrollere

beregningsgrunnlaget for skatter og avgifter, legge til rette for effektiv vareførsel og se til at forbud, restriksjoner og tillatelser blir overholdt. Dette gjøres ved dokumentkontroll og fysiske kontroller. Innkreving av skatt og avgifter bidrar stort til statens økonomi og legger til rette for rettferdige konkurransevilkår for det norske næringslivet. Å hindre import og eksport av varer som er i strid med de fastsatte kravene om forbud, restriksjoner eller tillatelser bidrar til å trygge samfunnet (Finansdepartementet, 2023.a og 2023.b).

I tillegg til lovverket fra andre myndigheter, har Tolletaten eget lovverk som de skal følge som er Vareførselsloven (vfl) og tollavgiftsloven (tal). Lovverkene er retningslinjer for hvordan samfunnsoppgaven skal utføres. Disse gir hjemmel til hva Tolletaten har tilgang til å gjøre og hvordan det skal gjennomføres. Vareførselsloven kap. 8 omhandler Tolletatens adgang til kontroll. For at tollere skal kontrollere varer som passerer grensen, gir loven hjemmel til at transportmidler, forsendelser og personer kan stoppes og undersøkes. Dette inkluderer eksempelvis å ta vareprøver, bruken av hund, røntgen og tilgang til å åpne pakker, brev, bagasje og container (vareførselsloven, 2023, §§8-1 - 8-16).

Tolletatens arbeidsoppgaver krever en tilstedeværelse langs den norske grensen. Dermed er Tolletaten den første instansen til å håndtere varer og mennesker som passerer inn og ut av tollområdet. Sannsynligheten er stor for å komme i kontakt med potensielt farlige varer eller stoffer, og å møte mennesker fra kriminelle miljøer. Ut fra Tolletatens årsrapport for 2022 (2023, s.10) var det totalt 27 150 beslag dette året. Det vil si et gjennomsnitt på 74,4 beslag om dagen fordelt på Norges grenseoverganger.

FINANS- DEPARTEMENTET	HELSE- OG OMSORGS- DEPARTEMENTET	LANDSBRUKS- OG MAT- DEPARTEMENTET	JUSTIS- OG BEREDSKAPS- DEPARTEMENTET
KLIMA- OG MILJØ- DEPARTEMENTET	POLITI- DIREKTORATET	MATTILSYNET	STATENS VEGVESEN
SKATTEETATEN	UTENDIRKS- DEPARTEMENTET	STATISTISK SETRALBYRÅ	PATENTSTYRET

Figur 1: Oversikt over utvalgte regelverkseiere og samarbeidende aktører
Laget av Eikenes og Hafstøl basert på Tolletaten årsrapport for 2022 (2023) og Tolletaten (2019.b)

2.3 Restriksjoner

For å beskytte og verne et land mot uønskede hendelser, kan myndighetene ilegge ulike krav på spesifikke varer som importeres eller eksporteres. Disse kravene eller tiltakene er kjent som forbud og restriksjoner. Varer som er ilagt restriksjoner krever ofte fremleggelse av dokumenter og tillatelser før grensepassering. I noen tilfeller vil det også kreve eksporttillatelse fra eksportlandet for å ta varen videre inn i Norge (Tolletaten, 2019.a). Restriksjonene er utformet for å opprettholde en beskyttelse for ulike verdier i samfunnet. Verdier som beskyttes er eksempelvis miljøet, liv og helse for mennesker, dyr og planter, beskyttelse av industri, og beskyttelse av nasjonale, historiske eller arkeologiske verdier (European Commission, u.å.).

I Norge er en rekke varer påført restriksjoner eller forbud. Import av matvarer, kjøtt, levende dyr, våpen, legemidler, kjemikalier og leker er eksempler på varegrupper som er restriksjonsregulert av myndighetene. Slike restriksjoner bidrar til at staten kan ha en viss kontroll over hvilke varer som kommer inn eller går ut av landet. Det gjør det enklere å kontrollere varegrupper som kan knyttes til eventuelle sykdommer eller være forurensende på andre måter. Varer som er i strid med de bestemmelser som er satt eller som mangler nødvendig dokumentasjon, kan tilbakeholdes av Tolletaten og i ytterst konsekvens bli beslaglagt og destruert (Tolletaten, 2019.a).

2.4 Legemidler

Det globale markedet og en økende trend av falske legemidler, har gjort at nettopp denne varegruppen er interessant å se nærmere på. For å svare på problemstillingen i oppgaven vil det være vesentlig å få en forståelse av varegruppen legemidler. Videre vil regelverk, omfang og helsekonsekvensene av legitime og falske legemidler presenteres.

2.4.1 Regelverk for import av legemidler

Tolletaten regulerer importen av legemidler til Norge på vegne av Direktoratet for medisinske produkter (DMP). Gjeldende regelverk for varegruppen er *Forskrift om tilvirkning og import av legemidler* (ftil, 2004), som er hjemlet i *Lov om legemidler* (legemiddeloven, 1994). Det er kapittel tre i forskriften som er sentral for privatpersoner. Forskriften skiller mellom import gjennom forsendelser, altså post, og personlig import. Personlig import er personer som selv bringer varen over grensen.

Lovreguleringene knyttet til import av legemidler skiller mellom import fra land i og utenfor EU/EØS, i henhold til EØS-avtalen. Ved importforsendelser fra land utenfor EU/EØS er det ikke lov å importere hverken reseptfrie eller reseptpliktige legemidler ved post (ftil, 2004, §3-2 femte ledd). Til motsetning, kan man motta reseptfrie legemidler per post fra land i EU/EØS. For å kunne motta disse reseptfrie legemidler, er det et sett med krav som må oppfylles. Noen av kravene er blant annet at man må kunne dokumentere at legemidlene er til personlig bruk, at de er lovlig ervervet og at de har markedsføringstillatelse i Norge (ftil, 2004, §3-2 andre og tredje ledd).

Ved personlig import er det andre regler som gjelder. Her skiller det kun mellom forbruksmengden man kan ha med seg. Reglene gjelder for både reseptpliktige og reseptfrie legemidler. Reiser man fra et land innenfor EU/EØS kan det bringes med et rimelig kvantum, tilsvarende ett års forbruk. Fra land utenfor EU/EØS kan man ha med seg et rimelig antall legemidler, tilsvarende tre måneders forbruk. Dersom den reisende har med seg legemidler, reseptpliktig eller ikke, må vedkommende kunne fremlegge gyldig dokumentasjon på at det er til eget bruk, og at det er lovlig ervervet. Dette er uavhengig av om det er fra land i EU/EØS eller ikke (ftil, 2004, §3-2 første og tredje ledd). Dersom man har legemidler som inneholder narkotisk virkestoff, er det *Forskrift om narkotika* §19 (narkotikaforskriften, 2013) som er gjeldende regelverk ved import. Da stilles det strenge krav til dokumentasjon og kvantum.

I de tilfeller hvor importerte legemidler ikke oppfyller krav, har tollmyndighetene mulighet til å tilbakeholde, beslaglegge og destruere (ftil, 2004, §3-2a). Dersom et legemiddel har ulik reseptstatus i eksportlandet og i Norge, er det statusen i Norge som er gjeldende (ftil, 2004, §3-2 sjette ledd). Med andre ord betyr dette at et legemiddel som er kjøpt reseptfritt i utlandet, men som er reseptpliktig i Norge, vil ha status som reseptbelagt ved import.

Bestemmelsene knyttet til import av legemidler avhenger av om man selv bringer varen inn i tollområdet, eller om det importeres i forsendelse. Den tydeligste forskjellen er at ved forsendelser er det få legemidler som kan importeres lovlig. Dette er i motsetning til legemidler man tar med selv, der begrensningen er knyttet til mengden. Ved import av legemidler stilles det uansett krav om dokumentasjon. Direktoratet for medisinske produkter skriver på sin side at *"Hensikten med et strengt regelverk er å hindre feil bruk og beskytte forbrukere mot falske og ulovlige legemidler."* (DMP, 2024, avsnitt 1).

2.4.2 Falske legemidler og skadelige konsekvenser

Legemidler er en av mange varegrupper som er underlagt strenge restriksjoner. De fastsatte krav og reguleringer kan bidra til å redusere faren for import og konsum av falske legemidler. Med forfalskede legemidler menes legemidler som er gitt ut av andre enn varemerke innehaver selv, der varen blir produsert og omsatt på ulovlig vis. Disse falske legemidlene blir produsert som dårlige kopier av originalvaren, der det ikke tas hensyn til hvilke ingredienser eller sammensetning av ingredienser som benyttes i produktet (World Health Organization, 2018; European Medicines Agency, u.å.).

Studien "The health consequences of falsified medicines- A study of the published literature" (Rahman et al., 2018) ser på konsekvensene, omfanget og utbredelsen av falske legemidler. Rahman et al. (2018) påpeker ulike grunner for hvorfor falske legemidler potensielt er svært skadelige. En av grunnene er at falske legemidler ikke alltid inneholder noen aktive virkestoff. For de som trenger livsviktig legemidler, kan dette gi negative helsefølger. En annen grunn er at falske legemidler kan inneholde for mye virkestoff, hvor for store mengder er svært skadelige. En siste grunn er at falske legemidler kan inneholde feil type virkestoff eller uriktig sammensetning av ingredienser.

Et vidt spekter av legemidler blir utsatt for forfalskning. Både reseptfrie og reseptbelagte legemidler som hudpleie, smertestillende, vaksiner, antibiotika og insulin, har ført til flere

rapporterte helseskader. Noen av helsekonsekvensene eller bivirkningene som fremkommer av studien er forgiftning, utslett, prematur fødsel, hjerteinfarkt, slag, spasmer, anfall og dødsfall. Resistens mot legemidler nevnes også som en mulig konsekvens (Rahman et al., 2018).

Falske legemidler har fått større plass i verden gjennom internett og et globalt marked. Forfalskningen av legemidler har økt med 51% mellom 2011 og 2015, og det bærer ikke preg av en nedgang i antall hendelser og helsekonsekvenser. Rahman et al (2018) antyder i tillegg at en økt kultur av selvdagnostisering og selvmedisinering bidrar til etablering av nettsider med salg av uregulerte legemidler. World Health Organization (2018) har også uttrykt at falske legemidler er et så stort problem at ingen land er unntatt fra denne problematikken.

2.4.3 Reseptpliktige legemidler og netthandel

Til tross for falske legemidler og skadelige helsekonsekvenser, er det mange mennesker som bestiller legemidler på nett. Studien av Almomani, Razal, Patel & Donyai (2023) ser nærmere på grunnene til dette. På lik linje med Rahman et al. (2018), påpeker også Almomani et al. (2023) at netthandel med legemidler er et økende problem. Gjennom studien kommer det fram ulike grunner til kjøp av legemidler. Det er en kompleksitet og stor variasjon i grunnene, som ikke vil bli uttømmende redegjort her, men nevnes i korthet.

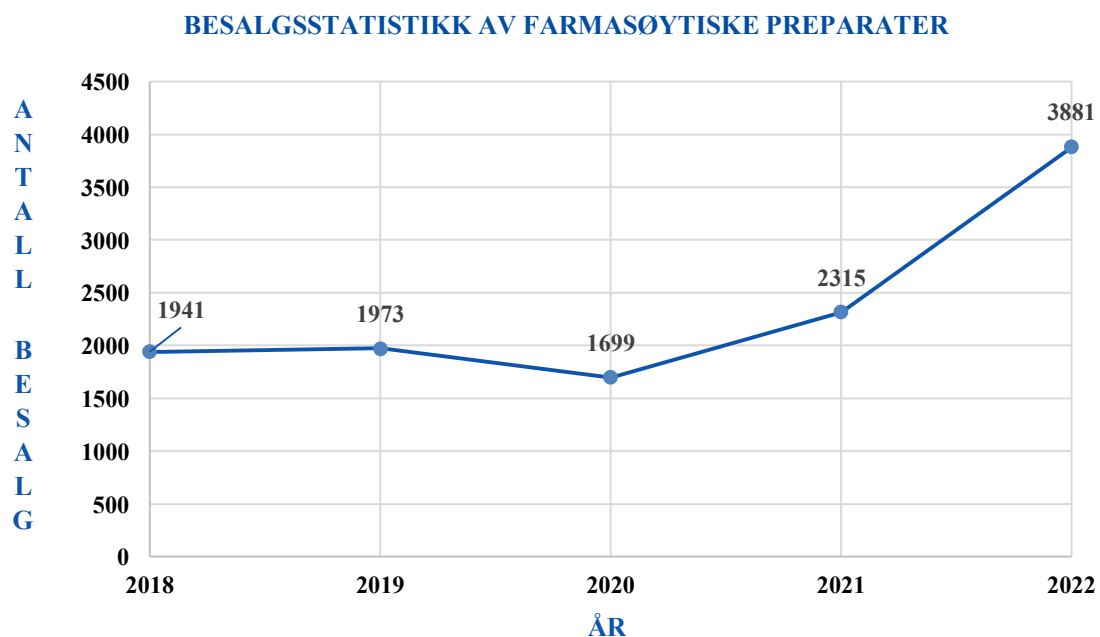
Almomani et al. (2023) fastslår at lave priser og stort utvalg av legemidler som grunner til hvorfor forbrukeren tyr til netthandel. Det oppleves som fordelaktig å handle på nett, da det kan gi en økonomisk gevinst. Apoteker på nett bærer også preg av å ha et større og variert utvalg av legemidler, enn det som mulig tilbys av helsetjenesten i sitt land. Det trekkes i tillegg fram at netthandel er tidsbesparende, komfortabelt og gir en følelse av anonymitet. Enkelheten og tilgjengeligheten med netthandel, er mer attraktivt enn å fysisk handle selv. Ikke bare florerer det av nettapotek, men det er også rapportert om tilfeller der salg gjøres gjennom sosiale medier (Almomani et al., 2023).

En annen grunn som studien viser til er pasient-lege forholdet. Her kan forbrukeren oppleve å ikke få foreskrevet en resept eller høy nok dosering, og velger derfor å skaffe dette på egen hånd. Desperasjon etter legemidler fører til at følelser tar over, rasjonaliteten blir svekket og risikoer blir ignorert. Studien viser til rapporterte tilfeller der man får kjøpt reseptpliktige legemidler uten å ha resept (Almomani et al., 2023).

I tillegg til farene ved å kjøpe falske legemidler, er det også rapportert om negative konsekvenser ved bruk av legale legemidler. Det trekkes fram at ved netthandel mister man forholdet til helsepersonell. Dermed mister man også nødvendig oppfølging og viktig informasjon om bruk og bivirkninger. Selvmedisinerer kan føre til feil behandling, dosering og overforbruk. Dette kan igjen gi en rekke helseplager eller føre til resistens (Almomani et al., 2023).

2.4.4 Beslagsstatistikk i Norge

I Tolletatens årsrapport for 2022 (2023) fremlegges en oversikt over antall beslag fra 2018 til 2022, basert på ulike varegrupper. Den ene kategorien er “farmasøytiske preparater” som viser antall beslag av legemidler, fremstilt i figur 2.



Figur 2: Beslagsstatistikk av farmasøytiske preparater
Laget av Eikenes og Hafsøe, basert på Tolletatens årsrapport for 2022 (2023), s.36

Ut ifra tallene ser man at antallet beslag av legemidler er økende, med unntak av en nedgang i 2020. Nedgangen i 2020 kan være på grunn av stengte grenser, strengere restriksjoner og mindre reisende som følger av pandemien (Tolletaten, 2023). Fra 2020 til 2021 er det en større økning i antall beslag enn tidligere år, selv om pandemien enda pågår. Dette kan være fordi smuglere har endret modus og reiseruter for å få varene ulovlig importert. I tillegg kan disse varene ha blitt sendt med postsendinger, da denne varestrømmen gikk som normalt (Tolletaten,

2022). Fra 2021 til 2022 har økningen vært betydelig større enn det foregående året, med en dobling i antall beslag. I 2022 var det 3881 beslag, som vil si et gjennomsnitt på 10,6 beslag av legemidler daglig. Selv om figur 2 viser en oversikt over antall beslag tatt av Tolletaten, gir ikke figuren et bilde av mengden legemidler i et beslag. Mengden av farmasøytiske preparater kan være svært varierende, hvor ett beslag kan være om fem stykk tablett, mens et annet kan bestå av 1000 stykk tablett.

3 Teoretisk rammeverk

I denne delen presenteres det teoretiske rammeverket. For å gi oppgaven en kontekst presenteres relevante teoretiske begreper og konsepter. Begrepet samfunnssikkerhet skal utdypes, samt Maslows teori om grunnleggende verdier. Det presenteres også en teori i tilknytning til kontroll og håndhevelse.

3.1 Samfunnssikkerhet

Regjeringen har utviklet sin egen definisjon av samfunnssikkerhet. I Justis- og beredskapsdepartementet (Meld.St.5 (2020-2021), s.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.*” Den første definisjonen av samfunnssikkerhet ble utarbeidet i 2002, etter terrorhendelsen i New York i 2001. Siden den gang har definisjonen blitt justert, fram til den definisjonen som Regjeringen bruker i dag. I 2002 lød definisjonen slik: “*Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*” (Meld.St.17 (2001-2002), s.4). En fellesnevner i definisjonene som er utarbeidet med to tiår mellom hverandre, er at samfunnssikkerhet skal verne om liv og helse. Arbeidet med samfunnssikkerhet handler om å ivareta samfunnets grunnleggende verdier, miljø og økonomi på best mulig måte, uansett påkjenninger eller trusler som måtte forekomme.

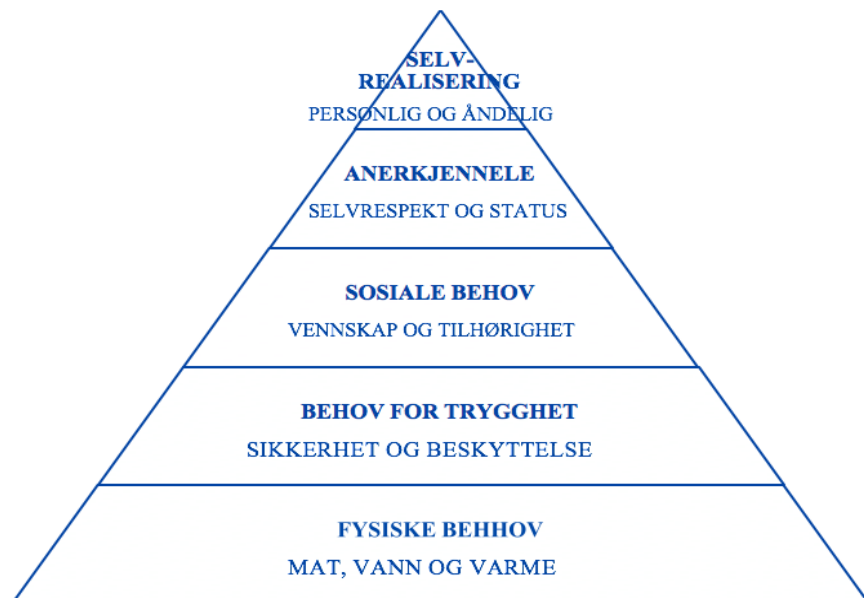
En viktig del av samfunnssikkerheten er bevisstheten rundt hvilke verdier som er sentrale i samfunnet. Det gjelder å vurdere og prioritere hva eller hvem som bør beskyttes. Dette baserer seg på hvilke funksjoner som er kritisk for samfunnet å ha, altså det som må være til stede for at samfunnet skal fungere (Meld. St. 10 (2016-2017), s.19).

Samfunnssikkerhetsbegrepet tar for seg et vidt spekter av hendelser som kan inntreffe. Begrepet inkluderer uønskede hendelser og trusler fra ulykker, naturkatastrofer og mennesker. I dette ligger både bevisste og ubevisste handlinger. Tiltente og bevisste handlinger er ønskede, og ofte planlagte aktiviteter fra individer som vil påføre skader på mennesker eller samfunnet. Eksempler på slike hendelser er terrorhandling, sabotasje eller påsatte storbranner. I tillegg inngår ubevisste og tilfeldig hendelser som arbeidsulykker, flom, skred, sykdommer og teknisk svikt (Meld. St. 10 (2016-2017), s.19).

3.1.1 Maslows behovspyramide og grunnleggende behov

For å presisere hva som regnes som sentrale verdier for samfunnet kan Maslows behovspyramide anvendes. Pyramiden illustrerer hvilke behov den enkelte har. Denne teorien er utarbeidet av den amerikanske psykologen Abraham Maslow på 1940- og 50-tallet. Maslows teori går ut på at behovene som er nederst i pyramiden, de grunnleggende, må være til stede før behov som er høyere opp kan realiseres, illustrert i figur 3 (DSB, 2012; Stai, S., 2022). De grunnleggende behovene anses som de viktigste å ha på plass for at et menneske skal fungere best mulig. Disse er illustrert nederst i figuren og kalles også for overlevelsels- eller fysiske behov. Eksempler på slike behov er tilgang på mat, vann, oksygen, klær, søvn og varme (McLeod, S. 2024).

Neste nivå i pyramiden handler om behovet for trygghet. Dette innebærer et behov for både fysisk og psykisk trygghet. Å oppleve trygghet innebærer stabilitet og forutsigbarhet for at de grunnleggende behovene blir bevart. I samfunnet blir dette ivaretatt av ulike organer ved bruk av grenser, lover og regler (DSB, 2012). De neste nivåene i pyramiden er sosiale behov, anerkjennelse og selvrealisering. Disse tre behovene vil ikke bli benyttet fordi de faller utenfor tematikken, da oppgaven fokuserer på behov for den enkelte i samfunnet og vernet av dette.



Figur 3: Maslows behovspyramide
Laget av Eikenes & Hafstøe basert på Wagner, J. (2020). s.40

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap benytter Maslows behovspyramide for å påpeke hvilke behov samfunnssikkerheten bør bidra til å ivareta. Disse behovene ses på som grunnleggende verdier og funksjoner som er nødvendig å ha for å sikre et stabilt og fungerende samfunn. Dersom noe forårsaker at en grunnleggende samfunnsfunksjon går tapt, kan det føre til en stor sårbarhet for befolkningen og samfunnet (DSB, 2012).

3.2 Kontroll og håndhevelse - en prosess

Håndhevelse av lover og utføring av kontroll er en del av hovedtemaet for oppgaven. Håndhevelsesprosessen er det teoretiske rammeverket i oppgavens analyse. Håndhevelse går ut på å sørge for at lover og regler blir etterfulgt. Tolletaten sørger for håndhevelse av regler ved å gjennomføre ulike former for kontroll. Håndhevelse og kontroll vil bli benyttet synonymt med hverandre i oppgaven, siden de begge grunner i å påse at lovverket blir overholdt.

3.2.1 Håndhevelse

Håndhevelse handler om å sørge for at lover og regler blir overholdt. I tillegg innebærer det at ved brudd av gitte regler, kan det sanksjoneres eller gis andre former for straff. Man benytter dermed makt for å sørge for at lover overholdes. Reguleringsorganer blir benyttet for å se etter og passe på at lover og regler blir respektert og etterfulgt (Håndheve, u.å; International Atomic Energy Agency, 2022).

3.2.2 Håndhevelsesprosessen

Teorien om håndhevelse er hovedsakelig rettet spesifikt mot myndigheter som fører tilsyn av strålevern. Til tross for dette kan hovedtrekkene i teorien overføres til å analysere andre typer virksomheter, deriblant Tolletaten. Håndhevelsesprosessen illustrerer hvordan reguleringsorganer fører kontroll og tilsyn for at regelverket overholdes. Prosessen viser ulike faser som gjennomføres i en kontroll. Figur 4 illustrerer de tre hovedelementene; identifikasjon av lovbrudd, vurdering av alvorlighet og reaksjon på lovbrudd.



Figur 4: Håndhevelsesprosessen
Laget av Eikenes og Hafstøl, basert på International Atomic Energy Agency, 2022. s. 79-90.

Den første fasen i prosessen er identifikasjonen av et lovbrudd. Ved å føre tilsyn eller rutinekontroll vil lovbrudd kunne oppdages. En lovoverstredelse kan også avdekkes basert på innsamlet informasjon, ved eksempelvis etterforskning eller etterretning. Tips fra publikum, tredjepart eller fra organisasjonen selv kan også bidra til at et lovbrudd blir oppdaget (International Atomic Energy Agency, 2022).

I den andre fasen avgjøres alvorlighetsgraden. Det er vesentlig å samle inn relevant informasjon for å få et helhetlig inntrykk av omfanget i overtredelsen. Informasjon som er relevant å innhente er hvem, hva, hvor, når, mengde og antall. Denne informasjonen kan tilegnes gjennom dokumentasjon. I tillegg kan diskusjon eller konsultasjon med eksperter på feltet eller andre juridiske rådgivere være en bidragende faktor (International Atomic Energy Agency, 2022).

Den siste fasen i prosessen er reaksjon på overtredelsen. Her kan en reaksjon eller straff forekomme som følge av lovbruddet, ut fra alvorlighetsgraden som tidligere er vurdert. Det er nødvendig å benytte lovverket for å se hvilke reaksjoner som er anvendelig. Gjennom disse fasene vil reguleringsorganet kunne få en oversikt over et lovbrudd.

4 Data og metode

I dette kapittelet blir fremgangsmåten, forskningsdesign og gjennomføringen av oppgaven gjort rede for. Denne delen ser nærmere på avveininger og begrunnelser for valg av metode og datamaterialet. Det vil også reflekteres rundt troverdigheten, validiteten og begrensninger i oppgaven.

4.1 Undersøkellesdesign

Hvordan et studie blir gjennomført har stor påvirkning på vurderingene og resultatene som kommer fram. Dette vil videre ha noe å si på gyldigheten til studiet (Jacobsen, 2022, s.99). I oppgaven er målet å tydeliggjøre betydningen av Tolletatens arbeid, med å gå i dybden på: «Tolletatens bidrag til den norske samfunnssikkerheten ved å føre kontroll av importerte legemidler». Ved å ta for seg én enhet, Tolletaten, og én begrenset situasjon, privatimport av legemidler, beskrives dette i Jacobsen (2022, s.99 og 106) som et intensivt undersøkelsesdesign, og videre som enkeltcasestudie. Denne formen for undersøkelsesdesign kan fremstå som “virkelighetsnær”. Et slikt undersøkelsesdesign skaper høy intern gyldighet, for det kan gi en god innsikt og dybde til fenomenet som undersøkes (Jacobsen, 2022, s.99-100).

4.2 Datainnsamling

Problemstillingen og forskningsspørsmålet begrenser hvilken informasjon som er interessant å innhente. Gjennom litteraturstudier innhentes og vurderes ulike sekundærdata, og det vurderes i hvilken grad disse kan benyttes for å besvare de stille spørsmålene (Jacobsen, 2022, s.80). I startfasen av arbeidet ble det foretatt usystematisk litteratursøk på ulike søkebasen, blant annet Google Scholar og Oria. Ved dette usystematiske litteratursøket ble det ikke fastsatt og spesifisert søkekriterier, foruten det problemstillingen presiserer (Jacobsen, 2022, s.80). Gjennom litteratursøket ble det fort klart at det ikke eksisterte noen forskningsstudier rettet mot problemstillingen. Innenfor oppgavens interesseområde fant vi ingen forskning som har tatt for seg den norske Tolletatens gjennomføring av tollkontroll og deres arbeid med importerte legemidler i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

For å se på tolletatens kontroll er det tatt utgangspunkt i kvalitative data i form av hendelser som vises i TV-programmet «Toll» av Novemberfilm (2020-2022). For å minske dataomfanget ble det som var mest relevant i forhold til oppgavens omfang, sortert og beholdt. Programmet

ble sett flere ganger for å kunne kartlegge hvilke episoder og hendelser som var aktuelle å bruke. De valgte episodene ble valgt på bakgrunn av flere årsaker. Det ble tatt utgangspunkt i at de inkluderer kontroll av legemidler. Dette gjorde at flere episoder kunne ekskluderes tidlig i utvalgsfasen. Videre ble episodene valgt ut basert på at de viser mest mulig av selve tollkontrollen. Det ble til slutt plukket ut fire episoder fra det utvalget vi satt igjen med. I episodene er det flere ulike kontrollsituasjoner som utspiller seg. Derfor måtte episodene deles opp ytterligere, og det ble kun valgt én kontrollhendelse fra hver av de fire episodene. De ulike hendelsene ble valgt basert på at de gav en variasjon i lokasjoner og kontrollobjekter.

4.3 Analyse av data

Formålet med analyse av kvalitative data er å forkorte, forenkle og gjengi innholdet (Jacobsen 2022, s.207). Etter at utvalget av de mest relevante dataene er gjennomført, er det nødvendig å konkretisere innholdet i dem for å kunne koble det til problemstillingen og forskningsspørsmålet. I arbeidet med denne oppgaven har vi lest mange statlige dokumenter, lover og forskning om legemidler. Disse dataene har i hovedsak blitt benyttet som bakgrunnsinformasjon, for å gi en forståelse av de ulike elementene oppgaven tar for seg. Hoveddataene er fire utvalgte tollkontroller fra ulike episoder vist i «Toll», publisert i 2020 og 2021.

De fire utvalgte kontrollene foregår på Oslo lufthavn, Svinesund, og Postens Østlandsterminal. Den første hendelsen, på Oslo lufthavn, omhandler en personkontroll av to kvinnelige reisende. Gjennom fysisk kontroll, avhør og røntgen, konkluderes det med innvendig smugling av legemidler. Den andre hendelsen foregår på Svinesund. En bil blir stoppet, og gjennom røntgen blir det funnet avvik som fører til funn av pilleglass. I dette tilfellet bistår krimteknikere for å ta ut beslaget. Den tredje hendelsen foregår også på Oslo lufthavn. Denne hendelsen omhandler en bagasjekontroll. Ved røntgen og fysisk kontroll oppdages det ampuller, som viser seg å være hormoner. Den siste kontrollen er en postkontroll på Østlandsterminalen. Der kommer det to identiske pakker, hvor begge viser seg å inneholde et høyt antall med et ulovlig legemiddel.

For å analysere data er det tatt utgangspunkt i tematisk analyse. Tematisk analyse skal identifisere og analysere mønstre eller temaer i dataen. På grunn av hoveddataen og forskningsspørsmålet har vi tatt utgangspunkt i en teoretisk tematisk analyse. Det vil si at oppgaven har et teoretisk grunnlag som utgangspunkt for analysen (Braun & Clarke, 2006). Vi har benyttet de tre fasene i håndhevelsesprosessen som temaer for analysen. For å forstå

hvordan en tollkontroll utføres vil det være fordelaktig å dra nytte av en teori på området som gir et godt grunnlag for selve analysen.

I prosessen med å analysere hendelsene ble disse sett gjentatte ganger. Vi forsøkte å ha en nøytral tilnærming til innholdet, for ikke å farge eller legge til sammenhenger og meninger som ikke er presentert. Innholdet i hendelsene ble diskutert mellom oss, for å danne en lik forståelse av de viktigste faktorene. Så langt det har vært mulig har vi etterstrebet å ikke bruke egne erfaringer eller trekke subjektive konklusjoner, men å gjengi et helhetlig bilde av innholdet i det som faktisk skjer.

4.4 Forskningsetiske retningslinjer og begrensninger

I arbeidet med forskningsoppgaver er det viktig å være bevisst på etiske retningslinjer knyttet til prosjektet. Det er satt noen grunnleggende krav når det kommer til etiske retningslinjer for all type forskning. Dette er blant annet åpen refleksjon rundt hvordan egne forutinntatte verdier og holdninger kan påvirke studie (Jacobsen, 2022, s.48). Det stilles også krav til åpenhet i forhold til data, hvordan denne er samlet inn, hvordan den er behandlet og prinsipper for tolkning og konklusjoner.

Som studenter på toll, vareførsel og grensekontroll har vi en naturlig tilknytning til Tolletaten. Vi har gjennom ulike fagområder analysert Tolletaten og deres arbeid. I forbindelse med studieretningen har vi også, i to runder, vært utplassert i etatens ulike lokasjoner. Denne tilknytningen gjør at vi selv har tatt del i deres arbeid. På den ene siden kan dette gjøre det enklere for oss å forstå samfunnsoppdraget, arbeidet og samt lovverket som Tolletaten overholder. På den andre siden kan dette føre til bevisste eller ubevisste holdninger og antakelser, som kan påvirke ulike prosesser i arbeidet. Dette kan være alt fra hvilke konklusjoner og tolkninger vi trekker, til hvilke data vi anser som relevante. Selv om vi har denne tilknytning til Tolletaten, er det i såpass svak grad at vi ikke har en sterk relasjon eller kjennskap til personell og ledelse. Vi har til høyest mulig grad etterstrebet å håndtere prosessen på en nøytral måte, for å styrke troverdigheten i oppgaven.

I oppgaven er det benyttet data fra TV-programmet "Toll" som er en offentlig og åpen kilde. Dette vil si at vi kun har benyttet oss av såkalt ikke-inngripende data, og har dermed ingen sensitive data å ta høyde for. Det har ikke vært behov for å anonymisere eller håndtere konfidensielle kilder på noen måte.

På den ene siden legger vi til grunn at det som fremstilles i tv-programmet er troverdig data. Tollkontrollene som vises er hendelser som faktisk har utspilt seg. På denne måten får man et innblikk i reelle situasjoner, og hvordan de ulike tollkontrollene foregår. I tillegg til fremvisning av hendelsen, blir også intervjuer og uttalelser av tollere presentert. Tollerne er fagfolk som kan sitt arbeid, og har mye erfaring å komme med på dette fagområdet. Som statlige ansatte og fagfolk, velger vi å ha tillit til det de uttrykker i serien. I tillegg kan man anta at serien er utarbeidet i samarbeid med Tolletaten, som på sin side godkjenner det som blir publisert i tråd med sine retningslinjer.

På den andre siden, så er vi bevisste på at dette er et tv-program som er produsert for å skape engasjement og underholdning. Et TV-program som hoveddata vil være en begrenset kilde. Det antas at deler av hendelsene kan være redigert bort for å komprimere eller begrenser hva som vises. I TV-program er det mye redigering, med "klipp og lim". Dette gjør at tollkontrollene ikke nødvendigvis blir vist i sin helhet. I den forbindelse får man heller ingen mulighet til å stille spørsmål til det som blir sagt eller vist. Det kan heller ikke ekskluderes at Tolletaten har en interesse i å fremstille seg selv på en positiv måte, noe som kan prege fremstillingen i serien.

I tillegg til hensynet til innholdet i dataene, må det vektlegges at oppgaven ikke presenterer all eksisterende data på området. På grunn av omfanget og den tildelte tiden, måtte data som ble ansett som mindre relevant kuttes. Hoveddataen består også kun av fire utvalgte tollkontroller, som er en svært liten del av det totale utvalget. Samtidig kan disse fire hendelsene gi et inntrykk av hvordan en tollkontroll utføres, i og med at de utvalgte hendelsene varierer i hva som kontrolleres og hvor det gjøres.

5 Analyse og resultat

I kapittel fem blir hoveddataen i oppgaven analysert. For å se hvordan Tolletaten driver kontroll skal teorien om håndhevelsesprosessen anvendes. I dette kapitlet blir det sett nærmere på hvordan Tolletaten går fram for å gjennomføre sitt arbeid med fysisk kontroll av varestrømmen. Analysen ser nærmere på håndhevelsesprosessens funksjonalitet i praksis, opp mot Tolletatens kontroll. Til slutt presenteres et samlet resultat av analysene som gir et helhetlig syn på Tolletatens kontrollarbeid, i praksis, opp mot den gitte teorien.

5.1 Kontrollprosessen av legemidler i "Toll"

Det er tatt utgangspunkt i fire utvalgte hendelser fra "Toll". Hendelsene er valgt fordi de viser store deler av selve tollkontrollen og inkluderer legemidler. Delkapitlene starter med å gjengi hendelsene fra serien. For å analysere tollkontrollene deles det videre inn i de tre fasene fra håndhevelsesprosessen:

1. Identifikasjon av lovbrudd
2. Vurdering av alvorlighet
3. Reaksjon på lovbrudd

For å starte analysen, ble de fire hendelsene sett flere ganger. Samtidig som hendelsene ble studert tok vi notater av hva som ble gjort og sagt. Etter å ha sett hendelsene på egen hånd, gikk vi gjennom notatene sammen. Her diskuterte vi og sammenlignet funnene som bemerket seg. De mest sentrale elementene ble sammenfattet og delt inn i de tre fasene i håndhevelsesprosessen. Etter å ha delt inn de fire hendelsene, kunne vi trekke slutninger om hva som gjentok seg og drøfte likheter.

5.1.1 Personkontroll, røntgen og innvendig smugling

Denne hendelsen utspiller seg på Oslo lufthavn. Her avdekkes en lovovertrødelse med legemidler, som blir ulovlig importert ved innvendig smugling. Denne tollkontrollen blir gjennomført som et tildelt oppdrag, basert på informasjon fra egne folk. Det blir ikke spesifisert nærmere hvem som har gitt oppdraget. Det sies heller ikke hvordan eller hvorfor disse reisende er valgt ut. Det blir derimot påpekt at Tolletatens egne folk, via passasjerlister og bookinger, jobber med å plukke ut objekter for kontroll. Tolleren som utfører kontrollen tar opp temaet "pilleturisme". Pilleturisme er at nordmenn reiser til utlandet for å få utskrevet reseptpliktige

legemidler i mangel på de riktige dokumentene. Uten at dette blir spesifisert, fremstår denne forklaringen som bakgrunnen for kontrollen (Novemberfilm, 2020.a, 03:35 - 14:37).

Tollerne utfører ID-kontroll av passasjerene på gate. De identifiserer de to kvinnelige reisende som tas med til kontroll. Kvinnenes eiendeler og bagasje blir gjennomgått, uten noen funn. De to kvinnene føres videre til fullstendig avkledning hvor de begge er motvillige til å gå ned på huk. Motvilligheten, i tillegg til tollernes observasjon av kroppsspråk, styrker mistanken om innvendig smugling. I samtale med kvinnene innrømmer de å ha med seg legemidler. For å bekrefte dette gjennomføres en kroppsskann som avdekker at noe er stappet vaginalt. Disse forpakningene viser seg å inneholde ulike tabletter, til sammen mer enn 700 stykk. Legemidlene antas å inneholde narkotisk virkestoff. Siden kvinnene forsøker å importere pillene i motstrid til lovverket, blir disse beslaglagt og kvinnene blir overlevert til politiet (Novemberfilm, 2020.a, 03:35 - 14:37).

I hendelsesforløpet som fremgår i episoden kan hovedpunktene i håndhevelsesprosessen bli gjenkjent på denne måten:

1. Identifikasjon av lovbruddet skjer på bakgrunn av flere ting. Kontrollen tar utgangspunkt i informasjon fra egne folk, men ikke spesifisert på hvilken måte. Det blir tatt fysisk kontroll av både person og private artikler, som ikke avdekker en lovovertrødelse. Den fysiske kontrollen, samtalene og kroppsspråk bidrar derimot til å styrke en mistanke om at en lovovertrødelse foregår. Samtale med reisende gjør at de til slutt innrømmer at de har begått en lovovertrødelse, som bekrefte ved hjelp av kroppsskann.
2. Omfanget av lovbruddet viser seg å være over 700 stykk piller. Via optelling og tidligere sjekk av bagasje og person, samles det inn informasjon om mengden. Tollerne antar at pillene formodentlig inneholder narkotisk virkestoff, noe som serien ikke videre bekrefte. Det blir naturlig å tenke at det også samles inn informasjon, eventuelt testing, av pillene for å få bekrefte hva slags legemidler det er snakk om.
3. Som en reaksjon på lovbruddet blir pillene beslaglagt av Tolletaten. Kvinnene blir overlevert til politiet, men noen videre straffutmåling er ukjent.

5.1.2 Bilkontroll på bakgrunn av tips

Den andre hendelsen er en kontroll på Svinesund. Tolletatens operasjonssentral tipser om en bil som kan være interessant å kontrollere. Det blir ikke videre forklart hvorfor denne bilen er interessant eller hvordan denne er valgt som objekt. Vaktsjef kommuniserer dette til en patrulje, som plukker opp bilen etter grensepassering. Bilen blir tatt med tilbake til tollstasjonen for kontroll. Skanning av bilen viser avvik i karosseriet. Ved fysisk kontroll blir det gjort funn av pilleglass gjemt i bilen. Politiet blir tilkalt for å ta med seg og avhøre sjåføren. Krimteknikere er også på plass for å ta ut beslaget og sikre spor. Det viser seg til slutt å være 1157 stykk pilleglass med legemiddelet "Rivotril", som utgjør 115 998 stykk piller. Vaktsjef i serien sier selv at: "[...] Men når vi havner opp på nivåer på 50 000 og oppover, så da snakker vi ganske store mengder [...]" (Novemberfilm, 2020.b, 20:01-20:25). Dette er estimert til å ha en gateverdi opp mot 10 millioner norske kroner. Krimteknikerne tar med seg rivotril-beslaget (Novemberfilm, 2020.b, 07:22 - 21:19).

«Når du tar tablettene i den størrelsen, så kan du tenke deg hvordan legemiddelverket tenker [...] Det er inntektstap for Norge, og kanskje det verste er jo at det sitter bakmenn her som er så kyniske som gir komplett f i den brukeren som skal ha varene. Om denne lever eller dør, det spiller ingen rolle. De skal bare ha penger» (Novemberfilm, 2020.b, 20:55 – 21:15).

I hendelsesforløpet som fremgår i episoden kan hovedpunktene i håndhevelsesprosessen bli gjenkjent på denne måten:

1. Identifisering av lovbruddet skjer ved hjelp av egen operasjonssentral. De har på forhånd utpekt et objekt, spesifikt en bil, som bør kontrolleres. Bakgrunnen for utplukket blir ikke videre forklart. Skanning av kjøretøyet viser avvik og det foretas fysisk kontroll. Den fysiske kontrollen avdekker skjulte pilleglass gjemt i bilen.
2. I løpet av kontrollen blir det avdekket store mengder med piller, totalt 115 998 stykk. Pilleglassene blir funnet gjemt i bilens mange hulrom. Vaktsjefen uttrykker at 50 000 stykk og opp er "store mengder". I dette tilfellet blir det avdekket mer enn det dobbelte av denne mengden. Krimteknikere blir tilkalt for å bistå med sporsikring og uthenting av beslag. Det blir videre konstatert at det dreier seg om rivotril-piller, uten at serien presiserer på hvilken måte dette blir bekreftet.

3. Reaksjonen til lovbruddet er ukjent. Politiet tar med seg sjåføren i varetekt for å foreta avhør. I tillegg er det krimteknikere som henter ut beslaget av bilen, og tar dette med seg.

5.1.3 Bagasjekontroll av reseptbelagte legemidler

Den tredje hendelsen foregår på Oslo lufthavn, under korona. I denne perioden ankommer det færre fly enn vanlig. Derfor blir det tatt røntgen av bagasjen fra det ene flyet som kommer. Den ene bagasjen ser ut til å inneholde ampuller, som blir bekreftet med fysisk sjekk. Disse ampullene inneholder hormonet progesteron. Bagasjen blir fulgt opp, og eieren blir identifisert på vei ut av bagasjehallen. I samtale med den reisende kommer det fram at han har kjøpt legemiddelet på et apotek i Tyrkia. Der selges legemidlet uten resept, og den reisende kan ikke legge fram gyldig dokumentasjon eller kvittering. Den reisende påstår at den medbragte mengden er kun én behandling. Den totale mengden bekreftes aldri i serien, men det er mulig å observere minst 24 pakker med legemiddelet. Hver pakke inneholder syv ampuller, som gjør at lovovertrедelsen omfatter minst 168 stykk ampuller. Tollereren stiller seg i tvil til at dette skal tilsvare én behandling. Legemiddelet er reseptbelagt i Norge og derfor ulovlig å innføre uten tilstrekkelig dokumentasjon. Det ender med beslaglegging av legemiddelet og bot fra politiet (Novemberfilm, 2021.a, 03:46 - 16:36).

I hendelsesforløpet som fremgår i episoden kan hovedpunktene i håndhevelsesprosessen bli gjenkjent på denne måten:

1. Objektet blir valgt på bakgrunn av rutinekontroll med røntgen. Fysisk kontroll av bagasjen bekrefter det røntgenbildene antyder. Her foreligger legemiddelet progesteron, i form av ampuller. Tollereren foretar samtale med reisende hvor nødvendig dokumentasjon blir etterspurt. Dette foreligger ikke, og ampullene er dermed ulovlig innført.
2. Uten kvittering kan det ikke konstateres om legemiddelet er ervervet lovlig fra et apotek, eller ervervet fra useriøse aktører. Ved å lete gjennom bagasjen får man informasjon om mengden av legemiddelet. Forpakningen bekrefter at innholdet er ment til å være hormonet progesteron, som er et reseptpliktig legemiddel i Norge. Gjennom samtale går tollererne vesentlig informasjon om omstendighetene rundt importen.
3. Regelbruddet ender med at varen blir beslaglagt og den reisende får bot av politiet.

5.1.4 Postkontroll og røntgen av legemidler

Den fjerde hendelsen foregår på Postens Østlandsterminal. Ved røntgen av forsendelser, plukkes det ut en pakke som ser ut til å ha mistenkelig innhold. Deklarasjonen på pakken sjekkes, men beskrivelsen av innholdet stemmer ikke overens med det tollerne ser på røntgenbildet. Pakken åpnes og det avdekkes en større pose med tabletter. Det er samtidig observert en lik pakke på vei inn i røntgenmaskinen. De to pakkene har likt innhold og er til samme mottaker. Tollerne teller på til sammen 20 000 stykk tabletter. Det viser seg at tablettene er Ksalol-tabletter, som kan kobles til flere overdose-dødsfall. Tolleren som kontrollerer forsendelsene uttrykker selv at: *"Ethvert dødsfall som vi mister til sånne type ting, altså overdose eller bruk av narkotika, og så videre, det er ett for mye. Motivasjonen min er å få tatt det, få det vekk fra gata."* (Novemberfilm, 2021.b, 15:42-15:56). Serien viser ikke hvordan de bekrefter hvilken type tabletter det er (Novemberfilm, 2021.b, 08:20 - 21:21).

I hendelsesforløpet som fremgår i episoden kan hovedpunktene i håndhevelsesprosessen bli gjenkjent på denne måten:

1. Lovbruddet blir identifisert ved hjelp av røntgen. Tollerne uttrykker selv at disse forsendelsene nok ikke hadde blitt oppdaget hvis det ikke hadde vært for røntgen. Røntgenbildet gjør at forsendelsen blir plukket ut til fysisk kontroll. Den fysiske kontrollen avdekker et stort antall piller.
2. I tillegg til den åpnete forsendelsen, er det observert en lignende pakke. Tollerne mistenker at den kan ha samme innhold som bekreftes ved fysisk kontroll. Dermed blir mengden med tabletter doblet. Det kommer ikke fram hvordan det fastsettes at det er Ksalol-tabletter. Etter opptelling konstateres det at det er 20 000 stykk tabletter. På deklarasjonen på forsendelsen, får tollerne informasjon om avsender og mottaker. Tollerne på postsentralen er selv overrasket over mengden som er avdekket. Dette er ikke mengder de vanligvis omgås.
3. Ingen straffereaksjon blir gjort rede for.

5.2 Hovedfunn fra tollkontroll opp mot håndhevelsesprosessen

Gjennom analysen av episodene ser man at kontrollene skjer på bakgrunn av "objektutvelgelse". Altså å velge ut hva eller hvem som skal kontrolleres. Utvalget av objekter til kontroll skjer på ulike måter i programmet. Ved rutinekontroll eller stikkprøvekontroll velger tolleren selv ut et objekt av interesse. En annen form for objektutvelgelse skjer på oppdrag fra egen organisasjon. I noen tilfeller utpeker Tolletaten et objekt for kontroll, men det utdypes ikke hva utvelgelsen baseres på. Det er nærliggende å tenke at informasjonen kommer fra undersøkelser gjort av Tolletaten, fra publikum eller fra samarbeidende aktører, slik som teorien gjenspeiler. Objektutvelgelsen som skjer i tollkontrollene samsvarer dermed i stor grad med identifikasjonsfasen i håndhevelsesprosessen.

For å videre kunne identifisere et lovbrudd benytter Tolletaten seg av ulike verktøy. Et verktøy som blir benyttet i alle hendelsene er ulike former for røntgen. Røntgen kan vise avvik, som indikerer et lovbrudd. Kroppsspråk og samtale er andre verktøy som kan gi indikasjoner på ulovlig innførte varer. Samtale kan i noen tilfeller også føre til en tilståelse. Det er ved den fysiske kontrollen av person og bagasje tollerne faktisk identifiserer et lovbrudd og omfanget av det. Ved kontroll av legemidler er det sentralt å vite hva virkestoffet er, samt å se etter om riktig dokumentasjon kan fremlegges. Dette for å identifisere om det er i henhold til gjeldende lovverk.

Informasjonsinnhenting for å vurdere alvorlighetsgraden av lovbruddet, foregår allerede i første fase. Når det er reisende til stede får tollerne informasjon gjennom samtaler og observasjon av kroppsspråk, allerede før lovbruddet er identifisert. I samtale gir den reisende informasjon knyttet til reisen og hva den har gjort. ID-sjekk bekrefter som kontrolleres. Når lovbruddet er identifisert vil samtalen kunne bli mer spesifikt rettet. Den tidligere informasjonen kan også få en annen eller forbedret sammenheng. Hvordan varene er gjemt kan være informasjon i seg selv. Det kan gi en ide om hvor bevisst eller ubevisst smuglingsforsøket er. All informasjonen både før og etter identifisering av lovbrudd kan sammen gi et helhetlig bilde. Det helhetlige bildet kan demred gi en pekepinn på alvorlighetsgraden. Virker dette profesjonelt utført, kan det være snakk om organisert kriminalitet.

Annen vesentlig informasjon er mengden. Etter identifisering av lovbruddet bruker tollerne tid på å gjennomgå alt av bagasje eller kjøretøy for å få en oversikt over omfanget. I en av hendelsene blir også politi og krimteknikere tilkalt. Det kan tyde på et beslag av større grad og

dermed er alvorligheten i lovbruddet også større. Tolletaten kan ha andre måter å innhente informasjon på som ikke kommer fram. Det er naturlig å tenke at serien bevisst unnlater å dele hvordan Tolletaten henter inn og benytter informasjon. Dette kan trolig være med hensyn til personvern og sensitiv informasjon, eller for ikke å opplyse om etatens arbeidsmetoder.

En fellesnevner i hendelsene er at det ikke kommer frem noen tydelig reaksjon og straffutmåling. Serien viser ikke noen videre straffeprosess eller hva som skjer etter at tollkontrollen er gjennomført. Tolletaten avdekker i hovedsak lovbrudd, men utøver ingen straff utenom sin tilgang til tilbakeholdelse, beslaglegging og destruksjon av legemidler. I de fleste tilfeller blir saken og personene overlevert til politiet, ved at de gjennomfører avhør eller ilegger bøter. Selv om det vises til at det blir ilagt reaksjon og straff, blir ikke omfanget av disse videre spesifisert.

I hovedsak følger tollkontrollene teorien knyttet til håndhevelsesprosessen fordi de samme fasene og elementene går igjen. Til tross for likhetene blir det samtidig en naturlig variasjon i hvordan hver kontroll gjennomføres, med tanke på hva eller hvem som kontrolleres. Det vil eksempelvis være stor forskjell på kontroll av bil og menneske. Der en bilkontroll gjerne innledes med røntgen, kan røntgen i en personkontroll skje i den avsluttende delen. Tollkontrollene følger ikke håndhevelsesprosessen slavisk, man ser en overlapp med informasjonsinnhenting i fase en og to. Forhåndsinformasjon vil i noen tilfeller være essensielt for at Tolletaten skal kunne fange opp et lovbrudd. I tollkontrollene utdypes ikke fase tre om reaksjon og straff nærmere. Det forstås derimot at det er politiet som utøver straffereaksjon på lovbruddene, mens Tolletaten i hovedsak gir reaksjoner i form av beslaglegging og destruksjon. Hovedfunnene presenteres i grove trekk i tabell 1.

Tabell 1: Hovedfunn i analysen av tollkontroll

	Sesong 1, ep. 5	Sesong 1, ep. 21	Sesong 2, ep. 1	Sesong 2, ep. 4
1. Identifikasjon av lovbrudd	<p>Oppdrag, informasjon fra egne folk</p> <p>ID-kontroll</p> <p>Fysisk kontroll</p> <p>Samtale og kroppsspråk</p> <p>Fullstendig avkledding</p> <p>Samtale med tilståelse</p> <p>Kroppsskanning (røntgen)</p>	<p>Tips fra egen operasjonssentral</p> <p>Skanning av bil (røntgen)</p> <p>Fysisk kontroll</p>	<p>Rutinekontroll</p> <p>Røntgen av bagasje</p> <p>Fysisk kontroll</p> <p>Samtale</p> <p>Manglende dokumentasjon</p>	<p>Rutinekontroll</p> <p>Røntgen av post</p> <p>Fysisk kontroll</p>
2. Vurdering av alvorlighet	<p>Informasjon om mengde ved å lete gjennom bagasje</p> <p>Videre samtale</p> <p>Opptelling av vare</p> <p>Legemidler trolig med narkotisk innhold</p>	<p>Informasjon om mengden ved å lete gjennom bilen</p> <p>Opptelling av mengden</p> <p>Bekreftede type legemiddel</p> <p>Sitat "store mengder"</p>	<p>All bagasje letes gjennom for å finne mengden</p> <p>Opptelling av mengde</p> <p>Informasjon om legemiddelet (restriksjoner og krav)</p> <p>Manglende dokumentasjon</p>	<p>Informasjon om type legemiddel</p> <p>Oversikt over mengde - to forsendelser</p> <p>Opptelling av mengde</p>
3. Reaksjon på lovbrudd	<p>Piller beslaglagt</p> <p>Personer overlevert til politi</p> <p>Ingen videre straff er kjent</p>	<p>Ukjent reaksjon, men politiet tar med sjåfør (avhør og varetekt)</p> <p>Krimteknikere tar med beslaget</p>	<p>Legemiddelet blir beslaglagt</p> <p>Bot fra politiet</p>	<p>Ingen kjent reaksjon</p>

6 Drøfting

Problemstillingen som oppgaven drøfter er “Hvordan bidrar Tolletaten til den norske samfunnssikkerheten gjennom å føre kontroll av importerte legemidler”. For å svare på dette vil denne delen først ta for seg studiene til Rahman et al., (2018) og Almomani et al., (2023) for å tydeliggjøre hvilken trussel legemidler kan være for samfunnssikkerheten. Videre vil resultatene fra kapittel fem drøftes opp mot samfunnssikkerhet, hvor det til slutt vil bli sett på tollkontroll i sin helhet i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

6.1 Hvordan legemidler truer samfunnssikkerheten

Studiene av Rahman et al., (2018) og Almomani et al., (2023) peker på mange ulike farer for enkeltmennesket når det kommer til både falske og legitime legemidler. Feil bruk av legemidler og overforbruk kan ha skadelige helsekonsekvenser for den enkelte. I tillegg kan folkehelsen bli påvirket av eksempelvis utvikling av resistens. Ved å importere legemidler fra utlandet, er det også en fare for å motta falske legemidler. Det er fare for at disse falske legemidlene ikke inneholder de virkestoffene som de skal eller har for høy eller lav dose av virkestoffer. Konsum av uregulerte legemidler kan gi betydelige helseskader, men kan også i ytterste grad ta liv. I tillegg peker de to studiene på at falske legemidler og skader av legemidler er et økende problem. Dette stemmer overens med Tolletatens egen statistikk når det kommer til beslag av farmasøytiske preparater, figur 2, som også er økende. Dette er altså et problem som foregår i dag, som trolig ved globalisering og internett vil fortsette å være et problem, med tanke på hvor lett tilgjengelig varer er.

I et samfunnssikkerhetsperspektiv er det sentralt å verne om verdier som liv og helse, som gjenspeiles i Maslows teori. De grunnleggende fysiologiske behovene i Maslow baseres på at et menneske skal overleve og ha det bra. Selv om det ikke er positivt nevnt, er det naturlig å inkludere god helse som et grunnleggende behov. Det er dermed tydelig at legemidler truer de sentrale verdiene; liv og helse. Det andre nivået eller behovet i pyramiden er trygghet, både fysisk og psykisk. Her kan det trekkes inn at tilgangen på medisiner er et viktig element. Dette gjelder både det å ha tilgang på helt nødvendig medisiner, men også å vite at de medisinene man har er trygge. Det kan diskuteres om legemidler i seg selv er et grunnleggende fysisk behov, eller om det er tryggheten for å ivareta god helse som er behovet. Studiene (Rahman et al., 2018, og Almomani et al., 2023) viser til hvor desperate folk kan bli for å få tak i medisiner.

Mulige farer eller bivirkninger blir oversett, kun for å skaffe seg legemidler på egen hånd. Dette kan tyde på at legemidler blir et primært behov for enkelte.

6.2 Fase 1 - Tollkontrollens avdekking i et samfunnsikkerhetsperspektiv

Tolletatens virksomhet baseres på deres samfunnsoppdrag som er “[...] å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves, [...]” (Finansdepartementet, 2023.b, s.3). Gjennom tilstedeværelse og kontroll av varestrømmen ivaretar Tolletaten samfunnsoppdraget sitt. De skal se til og sørge for at varer som kommer inn i landet følger de restriksjonene som er satt. I den forbindelse vil de også kunne avdekke varer i strid med de satte bestemmelsene, slik som krav til kvalitet og betaling av avgifter. Det er tydelig at arbeidet Tolletaten gjør er å avdekke ulovlig import. Med de ulike farene som uregulerte legemidler kan innebære, vil det være viktig å stanse og ha oversikt over denne varegruppen i varestrømmen. Slik tolleren uttrykker selv i hendelsen med ksalol-tabletter som motivasjonen for å få det vekk fra gaten; et liv tapt er ett for mye. Ved å avdekke og stoppe slike legemidler, kan det på en måte sies at Tolletaten spiller en rolle i å forhindre at liv går tapt.

For å avdekke et lovbrudd må de riktige objektene kontrolleres. Objektutvelgelsen spiller derfor en stor rolle i identifiseringsfasen og i tollkontroll. De riktige objektene kan være utfordrende å plukke ut i en massiv importstrøm. På grunn av Tolletatens arbeidsmåte har de kontinuerlig tilsyn med både varer og mennesker som grensepasserer. Det kan derfor antas at de opparbeider seg kunnskap og erfaringer som de drar nytte av i objektutvelgelsen. Med sin erfaring kan de skille det unormale fra det normale, eller gjenkjenne trender og mønster. Å gjenkjenne avvik gjelder ikke bare varen i seg selv, men kan også være gjennom tolkning av kroppsspråk og samtale med den reisende. Selv om utvelgelsen i noen tilfeller baserer seg på erfaring og tolkning fra tolleren selv, ser man gjennom analysen at det ofte benyttes fysiske verktøy for å plukke ut et kontrollobjekt.

Det er tydelig at verktøyene spiller en viktig rolle i å avdekke lovbrudd. En tollere uttalte selv i forbindelse med et beslag av legemidler at “*Hadde vi ikke hatt røntgenmaskin, så tror jeg ikke vi hadde tatt den her altså*” (Novemberfilm, 2021.b, 16:28 - 16:32). Det eksisterer flere ulike typer verktøy som tollerne kan benytte. I en tollkontroll brukes ofte en kombinasjon av flere av dem. Verktøyene hjelper på ulike måter i objektutvelgelsen og avdekkingen. Det hjelper tollerne med å få indikasjoner, som gjør at de går videre i kontrollen. Verktøyene bidrar også til å bekrefte og verifisere at et lovbrudd er begått. Mange som bevisst prøver å importere

legemidler ulovlig bruker ulike måter for å skjule varene, slik som i en bils mange hulrom. Da blir verktøyene helt essensielle for å oppdage det man ikke kan se med det blotte øye.

6.3 Fase 2 - Tolletatens informasjonsbidrag i et samfunnssikkerhetsperspektiv

Hovedessensen i fase to vil i et samfunnssikkerhetsperspektiv rette seg rundt det å samle inn viktig og relevant informasjon om lovovertrедelsen. Informasjon om omstendighetene og alvorlighetsgraden kan senere benyttes til å gi en reaksjon. Den innhentede informasjonen Tolletaten tilegner seg, kan være relevant å benytte innad i etaten. Informasjonen bygger på deres erfaringer og kunnskap, og kan brukes til å forbedre egen praksis og utøvelsen av kontroll. Ved hjelp av informasjon og erfaring kan Tolletaten oppdage og kartlegge trender som gjør at de mer målrettet kan plukke ut objekter. I delkapittel 5.1.1. kan det virke som om pilleturisme er en slik trend, og er bakgrunnen for objektutvelgelsen.

I analysen inkluderer og samarbeider Tolletaten med politi og krimteknikere i kontrollprosessen. Det samarbeides derfor på tvers av myndigheter der informasjonsdeling blir en naturlig del av prosessen. Tolletaten jobber som kjent på vegne av andre aktører ved å håndheve regelverket deres. Det er naturlig å anta at etaten rapporterer tilbake til regelverkseieren når importen angår deres ansvarsområde. På den ene siden kan denne informasjonen benyttes av regelverkseiere for å sette inn forebyggende tiltak mot farer som truer verdier i samfunnet. På den andre siden kan det være like hensiktsmessig å informere direkte ut til publikum om farer som foreligger. Da kan forbrukere som kanskje er uvitende om regelverk eller hvilke helserisikoer som er til stede bli opplyst, som stopper dem fra å kjøpe slike legemidler.

6.4 Fase 3 - Tolletatens bidrag til straff i et samfunnssikkerhetsperspektiv

Tolletaten utøver ikke noen direkte straff mot importør. Likevel kan det argumenteres for at etatens tilgang til beslagleggelse og destruksjon er en form for reaksjon og straff, fordi mottaker blir fratatt varene sine. På denne måten vil varer i strid med lovverket og som potensielt er farlige, bli fjernet fra samfunnet. Etter at tollkontrollen, og avdekkingen er gjort, overtar politiet noen av situasjonene. Det er politiet som videre utøver straffereaksjoner mot importøren. I noen av tilfellene ilegger politiet bøter. Dermed blir straffutmålingen og ileggelsen av straff, mot importør, overført til en annen myndighet.

Siden Tolletaten ikke foretar noen straffeutmåling, er denne fasen mindre aktuell sett opp mot deres virke. Etatens rolle i denne fasen blir derfor å samle inn viktig informasjon om lovbruddet, som skal gis videre til straffemyndigheten. Det er sentralt at informasjon er så presis og omfattende som mulig, slik at straffeorganet får et godt grunnlag i vurderingen av en straff.

6.5 Tollkontroll og samfunnsikkerhet

I noen tilfeller ser man at Tolletaten avdekker enorme mengder legemidler, slik som i delkapittel 5.1.2 med Rivotril-beslaget på 115 998 stykk tabletter. Slike beslag som bevisst er gjemt, kan tyde på at kriminelle aktører ønsker å få inn uregulerte og eventuelt falske legemidler. En annen grunn kan være at userisøe aktører ønsker å unndra seg å betale avgifter. I med rivotril-beslaget antydnet tolleren selv at så store ulovlig importerte mengder er et inntektstap for Norge, der kyniske bakmenn kun er ute etter penger (Novemberfilm, 2020.b, 20:55 – 21:15). Så store beslag kan også tyde på at det er ment for videresalg. Avdekking av useriøs drift kan ha betydning for den norske økonomien. Å fjerne tilgangen på varer fra et useriøst marked kan bidra til å støtte driften til norske legale bedrifter, der markedskonkurransen blir basert på rettferdige vilkår. På denne måten vil etaten ivareta en del av den økonomiske verdien i samfunnet.

Tolletaten bruker ulike verktøy, og gjerne en kombinasjon av dem i sine kontroller. Ved hjelp av verktøy kan utvelgelsen av ulovlige legemidler i varestrømmen være mer effektiv og målrettet. Selv om verktøy bidrar stort til å avdekke og stoppe legemidler i strid med regelverk, er det tydelig at ikke alt blir oppdaget. Det dukker opp medieoppslag som kobler dødsfall i Norge til ulovlige importerte legemidler (Aftenposten, Olsen, 2023). Norge har en langstrakt landegrense, så det er kanskje selvsagt at en helt tett grense nesten er umulig med tanke på hvor mye ressurser det ville krevet. Det kan stilles spørsmål til om det finnes forbedringer som kan gjøres for å effektivisere utplukking av de riktige objektene. Å effektivisere utplukkingen kan føre til en reduksjon i ulovlige legemidler glipper gjennom. På den ene siden er det ingenting i analysen som tyder på at det er noe i veien med verktøyene, eller at det er mangel på verktøy. På den andre siden ser vi hvor viktige verktøyene er, så er dette et område som har et forbedringspotensial? Kan en forbedring eller økning av verktøy hjelpe til å avdekke mer illegale importstrømmen?

Gjennom tollkontroller tilegner Tolletaten seg store mengder informasjon. Informasjonen kan ses på som en form for verktøy, fordi den kan være til stor hjelp med målrettet objektutvelgelse. Et annet aspekt med denne informasjonsinnhenting kan ses i et større samfunnssikkerhetsperspektiv. Det vil si at informasjon om hvem, hva, hvor og når, kan benyttes i samarbeid med andre myndigheter og aktører. Informasjonsinnhenting og informasjonsdeling kan være med på å kartlegge og avdekke kriminelle nettverk og illegal drift med legemidler, på et nasjonalt og internasjonalt nivå.

I tillegg til å dele informasjonen Tolletaten tilegner seg til andre myndigheter, kan det deles utad til befolkningen. Dette er noe TV-programmet «Toll» i seg selv kan ha bidratt med å gjøre. Her har publikum en mulighet til å få innsikt i det etaten kontrollerer og regelverk som ligger bak. Programmet kan være en måte å informere og opplyse befolkningen om farer og advare mot trender som etaten ser. Ved å fokusere og opplyse dem som kjøper produktet, kan det mulig bidra til å redusere bestillinger og kjøp blant folk som ikke er klar over risikoene de tar.

Arbeidet med å beslaglegge og destruere legemidler gjør at Tolletaten fysisk fjerner produkter fra samfunnet og markedet. I forhold til Tolletatens regelverk, og det at politiet overtar mange av sakene, virker det som om etaten ikke har mulighet til å utøve andre reaksjoner når det kommer til legemidler. Hvis det er slik at importøren i noen tilfeller «kun» mister varen, hva stopper den fra å prøve igjen dersom dette oppleves som en mild reaksjon på lovovertrедelsen? I steden for å gi alle saker videre til rettsvesenet og politiet, kunne det vært mer effektivt om Tolletaten fikk myndighet til å ilegge bøter i de tilfellene det er snakk om mindre mengder legemidler? Dette vil trolig bli en mindre belastning på politiet og rettsvesenet hvis etaten hadde hatt mulighet til å utøve en straff ut fra fastsatte bøtesatser. Tolletatens straffereaksjon kan i seg selv bli et forebyggende grep for å ytterligere redusere mengden med ulovlig import og smuglerforsøk.

7 Konklusjon

Problemstillingen i oppgaven er: *“Hvordan bidrar Tolletaten til den norske samfunnssikkerheten gjennom å føre kontroll av importerte legemidler?”*. En tematisk analyse av fire episoder fra “Toll” har vært utgangspunktet for å belyse hvordan tollkontroll gjennomføres, og hva tollkontroll bidrar med i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

Det er tydelig at Tolletaten bidrar til Norges samfunnssikkerhet på flere måter. Når man vet hvilke farer importerte legemidler og eventuelt andre varegrupper kan være for samfunnet, vil det være nødvendig at noen har oppsyn og kjennskap til importstrømmen. Tolletaten er tildelt grensarbeid og har ansvaret for nettopp dette området. Med kunnskap og erfaring tilegnet gjennom tollkontroller, vil tollere enklere kunne dra kjensel på eller se det unormale i varestrømmen. I tillegg har de mange hjelpemidler i form av verktøy, som er essensielle for å plukke ut aktuelle objekter. På denne måten er etaten viktig i arbeidet med å finne og avdekke potensielt farlige varer. Å avdekke ulovlig importerte legemidler vil gjøre at de blir fjernet fra samfunnet, gjennom tilbakeholdelse eller destruksjon. Videre vil informasjonen Tolletaten tilegner seg gjennom tollkontroller være gunstig for vernet av samfunnet. Informasjonen kan brukes av Tolletaten selv for å få en mer målrettet objektutvelgelse i varestrømmen. Den tilegnede informasjonen kan også deles med andre myndigheter, der myndighetens egne erfaringer tilsammen kan avsløre større kriminelle nettverk eller illegal drift. Her vil kyniske bakmenn kunne bli tatt og illegal drift stanset, som videre støtter oppunder rettferdige konkurransevilkår for den norske legale driften. Denne informasjonen, og tollernes egne erfaringer kan også bli rettet direkte til forbruker. Bevisstgjøring ved hjelp av TV-program og sosiale medier kan mulig bidra til en reduksjon i kjøp av utenlandske legemidler.

Selv om man ser at Tolletaten er en del av den totale samfunnssikkerheten, ser man at det eksisterer svakheter ved at farlige legemidler glipper gjennom. Et område som kunne vært forsket videre på er svakheter i tollkontroller og hvordan kontrollene kan effektiviseres. Et annet aspekt som ville vært interessant å sett studier på er om en endring i muligheten for bøtelegging hos Tolletaten kunne hatt noe langsiktig påvirkning på effektiviteten eller ført til nedgang i importstatistikken av varegruppen.

Referanser

- Almomani H, Raza A, Patel N and Donyai P (2023). Reasons that lead people to buy prescription medicines on the internet: a systematic review. *Front. Pharmacol.* 14:1239507. DOI: [10.3389/fphar.2023.1239507](https://doi.org/10.3389/fphar.2023.1239507)
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77 - 101. DOI: [10.1191/1478088706qp063oa](https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa)
- Direktoratet for medisinske produkter (2024, 26. februar - sist oppdatert). *Import av legemidler til personlig bruk ved forsendelse*. dmp.no. Hentet 20. mars 2024 fra: <https://www.dmp.no/tilvirkning-import-og-salg/import-av-legemidler-til-personlig-bruk/privatimport-ved-forsendelse#V%C3%A6r-forsiktig-med-hva-du-bestiller-p%C3%A5-internett-2>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2012). *Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner - modell for overordnet risikostyring* (KIKS-prosjektet - 1.delrapport). <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/sikkerhet-i-kritisk-infrastruktur.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (u.å.). *Ansvarsområder og roller*. dsb.no. Hentet 30. januar 2024 fra: <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader-og-roller/>
- European Commission. (u.å.). *Taxation and Customs Union - Prohibitions and Restrictions*. Commission.europa.eu. Hentet 5. Februar 2024. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/prohibitions-and-restrictions_en
- European Medicines Agency. (u.å.). *Falsified medicines: overview*. ema.europa.eu. Hentet 9.februar 2024 fra: <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory-overview/public-health-threats/falsified-medicines-overview>
- Finansdepartementet. (2023.a, 20.desember). *Hovedinstruks for Tolletaten*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafec03762f4ed8bb97f52472ce60ab/hovedinstruks-for-tolletaten.pdf>
- Finansdepartementet. (2023.b, 20.desember). *Statsbudsjettet 2024 - Tolletaten - tildelingsbrev*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafec03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2024-tolletaten-tildelingsbrev.pdf>

- Forskrift om tilvirkning og import av legemidler. (2004). *Forskrift om tilvirkning og import av legemidler* (FOR-2004-11-02-1441). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-11-02-1441>
- Håndheve. (u.å). I *Det Norske Akademis Ordbok*. Hentet 5. april 2024 fra:
<https://naob.no/ordbok/h%C3%A5ndheve>
- International Atomic Energy Agency. (2022). *Notification, Authorization, Inspection and Enforcement for the Safety and Security of Radiation Sources*. <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.uis.no/lib/uisbib/reader.action?docID=30481927>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave). Cappelen Damm Akademisk.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024, 12. januar). *Tildelingsbrev 2024 - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3c537105c09c496d8a0b5540f3e82623/tildelingsbrev-dsb-2024.pdf>
- Legemiddeloven. (1994). *Lov om legemidler m.v. (legemiddeloven)* (LOV-1992-12-04-132). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-132>
- Mcleod, S. (2024, 24. januar). *Maslow's Hierarchy Of Needs*. SimplyPsychology. Hentet 23. februar 2024 fra: <https://www.simplypsychology.org/maslow.html>
- Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c5556e709b1cf06/no/pdfs/stm202020210005000dddpdfs.pdf>
- Narkotikaforskriften. (2013). *Forskrift om narkotika* (FOR-2013-02-14-199). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-02-14-199/%C2%A719#%C2%A719>
- Novemberfilm. (Produksjonslabel). (2020.a). - Piller i kroppen (Sesong 1, Episode 5)
[Episode i TV-serie]. E. T. Grjotheim (Produsent), *Toll*. TV2.
- Novemberfilm. (Produksjonslabel). (2020.b). - Piller, piller, piller (Sesong 1, Episode 21)
[Episode i TV-serie]. E. T. Grjotheim (Produsent), *Toll*. TV2.
- Novemberfilm. (Produksjonslabel). (2021.a). - Verden forandrer seg (Sesong 2, Episode 1)
[Episode i TV-serie]. E. T. Grjotheim (Produsent), *Toll*. TV2.

- Novemberfilm. (Produksjonslabel). (2021.b). - Den nye hverdagen (Sesong 2, Episode 4)
[Episode i TV-serie]. E. T. Grjøtheim (Produsent), *Toll*. TV2.
- Novemberfilm. (Produsent). (2020-2022). *Toll* [TV-serie]. TV2.
- Olsen, T. (2023, 10.januar). Ren slump at politiet oppdaget dødsdop på vei inn i Norge.
Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/norge/i/2BvGEa/ren-slump-at-politiet-oppdaget-doedsdop-paa-vei-inn-i-norge>
- Rahman, M. S., Yoshida, N., Tsuboi, H., Tomizu, N., Endo, J., Miyu, O., Akimoto, Y. & Kimura, K. (2018). The health consequences of falsified medicines- A study of the published literature. *Tropical Medicine & International Health*, 23(12), 1294 - 1303.
<https://doi.org/10.1111/tmi.13161>
- Regjeringen. (2007, 4 juli). *Endring i forskrift om tilvirkning og import av legemidler*.
Regjeringen.no. Hentet 07.februar 2024 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endring-i-forskrift-om-tilvirkn/id475989/?expand=horingsinstanser>
- Regjeringen. (2012, 4.september). *Beslagleggelse og destruksjon av ulovlig privatimporterte legemidler samt forslag til endringer i reglene for privatimport av legemidler*.
Regjeringen.no. Hentet 07.februar 2024 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-beslagleggelse-og-destruksjon-/id698308/?expand=horingsnotater>
- Regjeringen. (2022.a, 25.mai). *Overordna mål for justis- og beredskapssektoren*. Hentet 23. januar 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/ansvarsomrader-og-oppgaver-i-jd/mal-for-justis--og-beredskapssektoren/id2076236/?expand=factbox2831272>
- Regjeringen. (2022.b, 5.september). *Ansvarsområder og oppgaver i Finansdepartementet*.
Hentet 30. januar 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/dep/id221/>
- Regjeringen. (2023, 6.november). *Ansvarsområder og oppgaver i JD*. Hentet 23. januar 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/ansvarsomrader-og-oppgaver-i-jd/id468/>
- Regjeringen. (u.å.). *Underliggende og tilknyttede virksomheter*. Regjeringen.no. Hentet 31.januar 2024 fra:
https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/underliggende_etater/id115192/
- St.meld. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdf/a/stm200120020017000dddpdfa.pdf>
- Stai, S. (2022, 7.desember). Maslows behovspyramide. NDLA. <https://ndla.no/article/29789>

- Toll- og avgiftsdirektoratet. (2012, 4. desember). *Høring – beslagleggelse og destruksjon av ulovlige privatimporterte legemidler samt forslag til endringer i reglene for privatimport av legemidler.*
https://www.regjeringen.no/contentassets/d53c7297296d4964919fb8b73995d8fb/tad.pdf?uid=Toll-_og_avgiftsdirektoratet
- Tolletaten. (2019.a, 16. oktober). *Varer med restriksjoner ved import.* Toll.no. Hentet 31. januar 2024 fra: <https://www.toll.no/no/bedrift/import/varer-med-restriksjoner/>
- Tolletaten. (2019.b, 02. april). *Lover og forskrifter.* <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/lov-og-forskrif>
- Tolletaten. (2022). *Årsrapport 2021.* Regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafec03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2021_aarsrapport_toll.pdf
- Tolletaten. (2023). *Årsrapport 2022.* Regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafec03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_aarsrapport_toll.pdf
- Vareførselsloven. (2023). *Lov om inn- og utførsel av varer (LOV-2022-03-11-9).* Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-03-11-9>
- Wagner, J. (2020). *Border management in Transformation. Transnational Threats and Security Policies of European States.* Springer Switzerland.
- World Health Organization. (2018, 31. januar). *Substandard and falsified medical products.* who.int. Hentet 09. februar 2024 fra: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/substandard-and-falsified-medical-products>