



**Høgskolen
i Innlandet**

Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap

Susanne Cordt-Hansen og Tom Erik Åmfelt

MASTEROPPGAVE

Et større potensial? En studie av Tolletatens mulige bidrag til norsk samfunnssikkerhet

A greater potential? A study of the Norwegian
Customs' potential contribution to Norwegian civil
protection

Master i offentlig ledelse og styring

MPABR 4901

Våren 2023

Forord

Å finne den rette problemstillingen, som var spisset nok, var en stor jobb som pågikk gjennom hele perioden vi jobbet med å samle empiri. Det ble relativt tidlig klart for oss at det fantes mye relevant faglitteratur, men lite eller ingen forskning som direkte kunne hjelpe oss å svare ut vår problemstilling. Det vi fant som var direkte relevant, var en masteroppgave skrevet i 2017, om Tolletatens rolle i norsk samfunnssikkerhet i et historisk perspektiv. Det ble tidlig klart at for å kunne ta fatt på dette arbeidet, var det viktig å gå strukturert og grundig til verks med dokumentasjon om Tolletaten og om norsk samfunnssikkerhet. Den interne dokumentgjennomgangen mente vi var viktig for å finne mest mulig relevante informanter, som sikret at vi fikk den informasjonen vi søkte for å svare ut problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Dette var også med tanke på at vi ønsket at oppgaven kunne komme til nytte for etaten. Vi fikk raskt oversikt over hvor i organisasjonen det ville være formålstjenlig å rekruttere informanter. Parallelt var det nødvendig å lese oss grundig opp på relevant faglitteratur, spesielt med tanke på å kunne formulere gode og relevante spørsmål som sikret oss den bredden av informasjonen vi hadde behov for å hente inn.

Det har vært en meget spennende periode å skrive oppgave med samfunnssikkerhet som tema. Siden oppgaven ble tenkt ut og formulert har sikkerhetssituasjonen i verden endret seg betraktelig. Ved oppstart av studiet vårt fortalte litteraturen oss at Norges forsvar hadde dreid fra å tenke krig, til å gå mer i retning av andre former for sikkerhetshendelser, og at forholdet mellom Vesten og Russland var trygt og balansert. Nå, våren 2023, omdisponerer myndighetene midler i Norge for å øke forsvarsevnen, og Russland er Vestens «fiende nr. 1». Dette, sammen med pandemien og dens konsekvenser, har preget oppgaven vår, ved at empirien har blitt noe bredere enn hva som var tenkt i utgangspunktet. Vi opplever oppgaven og funnene å være enda mer relevant i dag enn ved oppstart. Særlig skyldes det at den økonomiske situasjon og større ustabilitet i Norge, og i verden, stiller større krav til effektiv utnyttelse av ressurser og økt årvåkenhet, noe vi i stor grad mener å ha funnet at Tolletaten kan bidra til.

Det har også vært en merkelig periode å studere, og skrive oppgave. Flere år med hjemmekontor og hjemmestudier under pandemien gjorde at vi fikk utnyttet den ellers kjedelige tiden bedre enn mange. På den andre siden har vi sittet med hodene begravet i bøker og skriving, mens venner og familie igjen kunne leve livet ute blant folk. Vi har derfor familie og venner å takke for å ha holdt ut med oss, og støttet oss gjennom denne perioden. Det er også viktig å

takke vår engasjerte og veldig kompetente foreleser og veileder, Øyvind Svendsen, for å ha gitt oss gode råd og retning underveis. Vi har lært utrolig mye både av han og av å skrive denne oppgaven.

Til slutt retter vi en stor takk til fantastiske kollegaer i Tolletaten, som for det første har gitt oss mulighet til å gjennomføre studiet og skrive denne oppgaven, men som også har vært tilgjengelig for spørsmål og vist interesse for oppgaven. Vi håper oppgaven kan gi et mer samlet bilde av etatens faktiske og mulige bidrag til samfunnssikkerheten, og i den kontekst etaten utøver sin rolle som samfunnsbeskytter. Videre håper vi også at oppgaven kan være til hjelp med å formidle budskapet om det ubenyttede potensialet etaten har til å bidra til å beskytte grunnet sine unike kapasiteter.

Sammendrag

I denne oppgaven har vi forsøkt å finne ut hvilket potensial Tolletaten faktisk har til å bidra til norsk forebyggende samfunnssikkerhet. Vår motivasjon har vært begrunnet i at informasjon om vareførsel i etaten, oppleves som en styrke som ikke utnyttes godt nok, og at det er et økende fokus og satsing på digitalisering av informasjon om varestrømmer og på etterretning.

Vi gjennomførte en kvalitativ studie hvor vi gjennomgikk en mengde dokumentasjon og nasjonalt rammeverk om samfunnssikkerhet, samt intervjuet nøkkelpersoner for å finne svar på de ulike temaene vi ønsket å belyse. Vårt hovedfokus har vært på sammenhengen mellom informasjon som ressurs og forebygging, og vi har gjennom oppgaven satt dette i sammenheng med utvalgt faglitteratur om samfunnssikkerhet, beredskap, samvirke og såkalte «slemme problemer». Avslutningsvis forsøkte vi å finne hva som eventuelt hindrer etaten i å benytte denne muligheten til et økt bidrag til samfunnssikkerheten. Disse hindrene omgjorde vi til muligheter og anbefalinger til hvordan samfunnet bedre kan utnytte dette fremtidige bidraget til å beskytte samfunnet i et forebyggende perspektiv.

Tolletaten har i flere år, i kraft av sitt samfunnsoppdrag, forsøkt å få det den mener er en rettmessig plass i norsk samfunnssikkerhet, og i like mange år har etaten vist stor evne til å omstille seg, improvisere og gi støtte til andre etater, når kriser på ulike vis har berørt landets grenser. Etatens samfunnsoppdrag innbefatter samfunnsbeskyttelse, noe den i aller høyeste grad opplever å leve opp til.

Samtidig forteller ulike evalueringer oss at kriser som rammer samfunnet får et stadig større skadeomfang, og større enn nødvendig, fordi etater ikke samarbeider i tilstrekkelig grad.

Dette gjelder ikke bare i kriser, men også i arbeidet med å forebygge hendelser. Eksemplene er mange, og Tolletaten sitter i dag på informasjon, kombinasjoner av informasjon og kunnskap om varer, kjøretøy og mennesker som krysser grensen. Den økte satsingen på mer omfattende og tidligere informasjon, systemer, etterretning og analyse antas å bli en økt kapasitet som kan utnyttes til forebyggende samfunnssikkerhet. Dette står i kontrast til at etaten i hovedsak blir inkludert grunnet sin bemanning på grensen, og det var av interesse å forstå om dette er beste måte å utnytte etatens kapasiteter på.

Oppsummert mener vi å ha funnet støtte for flere av våre antagelser. Vi fant at informasjonen Tolletaten besitter, som kommer stadig tidligere og som settes sammen, er helt unik og har stor nytteverdi. Nytteverdien gjelder både for etaten selv, ved å kunne bli enda mer treffsikre når det gjelder å identifisere avvik, men nytteverdien kan også være stor for andre etater hvis informasjonen deles. En rekke andre etater kan dra nytte av informasjonen Tolletaten besitter ved å berike sine situasjonsbilder, i sitt arbeid med å forebygge ulike former for hendelser. Videre fant vi at det i dag ligger en del hindre i veien for å utnytte dette potensialet. Et hinder er at det er lite kjent utenfor etaten at den besitter slike kapasiteter. Det er viktig at dette fremkommer tydelig for andre etater og beslutningstagere, fordi samfunnet har behov for slike kapasiteter, og fordi myndighetene ønsker at de benyttes effektivt. Dette fordi samfunnet står overfor krevende og sammensatte trusler, som krever at slik kapasitet utnyttes effektivt til det beste for norsk samfunnssikkerhet. I tillegg fant vi at myndighetene har forsøkt å legge til rette for, og ønsker tverrsektorielt samarbeid, for å beskytte samfunnet på en god og effektiv måte. Det er en vei å gå for å få til godt samvirke og et tilstrekkelig godt tverrsektorielt samarbeid, for å møte de sikkerhetsutfordringene samfunnet står ovenfor på en god måte. Ved siden av tidlig og sammensatt informasjon, som kan peke på avvik innenfor lovlige varestrømmer, fant vi også at det i flere år er satset stort på Tolletatens kapasiteter innenfor etterretning og analyse. Dette er en del av den viktige informasjonskapasiteten som bør utnyttes og samarbeides om tverrsektorielt. Viktigheten av dette bekreftes av mange hendelses-evalueringer de senere år, og det er også stadfestet i egen utredning fra Forsvarets forskningsinstitutt om styrking av Forsvaret, at en av flere satsinger bør være «[...] styrke den nasjonale evnen til krisehåndtering gjennom å satse på overvåking, etterretning og myndighetsutøvelse, mer tilstedeværelse og bedre mobilitet, sikring og sivilt-militært samarbeid» (Forsvarets forskningsinstitutt, 2019, s. 3).

Abstract

In this thesis, we have tried to find out what further potential the Norwegian Customs must contribute to Norwegian civil protection. Our motivation has been based on the fact that information about the movement of goods may not be well utilized. There is also an increasing focus on intelligence and investment in the digitization of information on movement of goods. We carried out a qualitative study where we reviewed a large number of documents and frameworks on civil protection and interviewed key persons in order to find answers to the themes we wanted to highlight. Our main focus has been on the connection between information as a resource, and preventative civil protection. We have seen this in relation to selected literature on civil protection, prevention, interaction, and so-called “bad problems”. Finally, we tried to find what might be preventing the Norwegian Customs from using this opportunity to make an increased contribution to public security. We turned these obstacles into opportunities and recommendations on how society can make better use of this future contribution to protect itself in a preventive perspective.

For several years, Norwegian Customs, by virtue of its mission, has tried to gain what it believes is a rightful place in Norwegian civil protection, and for just as many years it has shown a great ability to adapt, improvise and provide support to other agencies in times of crisis affecting our borders. Norwegian Customs perceives itself to live up to its mission when it comes to civil protection. At the same time, various evaluations tell us that crises that affect society often to a greater degree of damage than necessary, because government agencies do not cooperate to a sufficient extent. This applies not only in times of crisis, but also in the continuing work to prevent such incidents.

The increased investment in more extensive and earlier information, systems, intelligence, and analysis is believed to increase the capacity which can be utilized for preventive civil protection. This is in contrast to the fact that the Norwegian Customs is mainly included in the national civil protection, due to its staffing at the borders, and we were interested to discover if this was the best way to utilize its capacities.

In summary, we believe we have found support for several of our assumptions. We found that the information possessed by the Norwegian Customs is unique and of great value. This value applies both to the Norwegian Customs itself, being able to be even more accurate in identifying deviations, but also where this information can be shared with other governmental agencies. Several other governmental agencies can benefit from the information the

Norwegian Customs possess by enriching their situational awareness in their work to prevent various types of incidents.

In addition, we found that there are several obstacles in the way of exploiting this potential. One of them is that it is a well-kept secret that the Norwegian Customs possesses such capacities. It is therefore important that this is made clear to other governmental agencies and decision makers, due to the fact that society needs such capacities, and the authorities want them to be used effectively, to handle the complex threats society is faced with. Moreover, we found that the authorities have tried to facilitate, and demand cross-sector cooperation in order to protect society in a good and efficient way. Much remains to be done in order to achieve sufficient cross-sector cooperation, in order to meet the security challenges facing society. We also found that for several years there has been a large investment in the Norwegian Customs capacity for intelligence and analysis. This side of the information capacity should be utilized and collaborated on cross-sectorally. The importance of this is confirmed by many incident evaluations in recent years, and it is also confirmed in a report from the Norwegian Defense Research Establishment from 2019. The report expresses that one of several initiatives should be "[...] strengthen the national capacity for crisis management by investing in surveillance, intelligence and the exercise of authority, more presence and better mobility, security and civil-military cooperation" (Forsvarets forskningsinstitutt, 2019, p. 3).

Begrepsforklaring og forkortelser

Gjennom oppgaven har vi bruk begreper og forkortelser som ikke nødvendigvis er kjent for alle som skal lese oppgaven, eller de kan forstås ulikt. De begrepene som går igjen flere ganger eller kan være uklare har vi valgt å presisere her. Når det gjelder forkortelser har vi valgt å forklare de første gang de forekommer i teksten, for deretter å bruke kun forkortelsen. Dette gjelder enkelte forkortelser på ord og på etater, mens andre har vært mer hensiktsmessig å skrive ut i sin helhet.

Tidlig informasjon

Grunnet lovendring pr. 1.1.2023, skal nå deklarasjonspliktig/tollrepresentant fremlegge opplysninger om vare og transportmiddel før grensepassering. Tidligere ble slike opplysninger gitt ved grensepassering eller inntil 10 dager etter. Innføringen av ny lov vil gradvis innføres

og skal være på plass innen 1.1.2025 for alle aktører. Dette medfører at Tolletaten i fremtiden vil besitte betydelig mengder informasjon i god tid før grensepassering

Etterretning

Innhente og analysere informasjon om eksempelvis varer og aktører som opptrer innenfor Tolletatens myndighetsområde.

Formål for informasjonsinnhenting

Det gis ikke anledning til å benytte eller dele innhentet informasjon utover det formålet/bakgrunnen informasjonen faktisk er hentet inn for.

GDPR

Står for general data protection regulation og er en lovbestemmelse om personvern.

Kapabiliteter

Her bruk spesifikt om tilgang til informasjon og etterretning. Handler om å være i stand til noe eller inneha en spesifikk evne.

Kapasiteter

Brukt om ekspert med evne til å bidra, produsere eller yte noe på et område. Ikke brukt om kapasitet som å ha nok ressurser, tid eller anledning.

KIKS-rammeverket

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps oversikt over samfunnets kritiske funksjoner, og hvilken funksjonsevne samfunnet må opprettholde til enhver tid for å ivareta disse.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	IV
Begrepsforklaring og forkortelser	V
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for problemstilling	3
1.2 Problemstilling.....	4
1.3 Formål med oppgaven	5
1.4 Avgrensning av oppgaven	5
1.5 Oppbygning av oppgaven.....	6
1.6 Introduksjon til Tolletaten og dens oppdrag.....	7
2. Teori	9
2.1 Totalforsvaret.....	9
2.2 Samfunnssikkerhet.....	10
2.3 Forebyggende samfunnssikkerhet	15
2.4 Beredskap	19
2.5 Samvirke og samstyring	23
2.6 Komplekse samfunnsproblemer	26
2.6.1. Bekjempelse av terror, kriminalitet og spionasje.....	28
2.7 Oppsummering	30
3. Metode.....	32
3.1 Forskningsdesign og metode	32
3.2 Datainnsamling	35
3.2.1 Dokumentgjennomgang	35
3.2.2 Semistrukturerte intervjuer	36
3.2.3 Informanter	37

3.2.4 Behandling av data.....	38
3.2.5 Transskribering	39
3.2.6 Koding.....	40
3.3 Vurdering av metode, validitet og relabilitet.....	40
3.3.1 Etikk og etiske betraktninger	42
4.Resultater.....	45
4.1 Resultater fra dokumentgjennomgang.....	45
4.1.1 Tolletatens tildelte samfunnsoppdrag	46
4.1.2 Beskrivelser av etatens rolle i norsk samfunnsikkerhetsarbeid	50
4.1.3 Tolletatens arbeid med å styrke sin rolle i norsk samfunnsikkerhet	56
4.2 Resultater fra intervjuer	59
4.2.1 Unik informasjon som bidrag til forebyggende beredskap.....	59
4.2.2 Tolletatens kompetanse og kapasitet til å utnytte innhentet informasjon	62
4.2.3 Tolletaten er en forebyggende etat.....	63
4.3 Begrensninger i å bidra til norsk beredskap	63
4.3.1 Kommunikasjonsutfordringer – ingen vet hva Tolletaten kan!	64
4.3.2 Fysiske begrensninger, internt	66
4.3.3 Politisk forståelse og vilje.....	68
4.3.4 Mangler i regelverk, eget og andres.....	70
4.3.5 Mangler i samvirkeavtaler, øvelser og planer.....	72
4.4 Andre funn i intervjuene.....	75
4.5 Oppsummering av funn	78
5.Diskusjon.....	80
5.1 Unik informasjon med flere mulige bruksområder	80
5.2 Relevant bidrag til norsk samfunnsikkerhet som bør settes på kartet.....	85
5.3 Informasjonen kan bidra til å forebygge komplekse samfunnsproblemer.....	90
5.4 Hva som må til for å ta ut dette potensialet	93

5.4.1 Økt fokus på å formidle hva Tolletaten kan levere – bedre kommunikasjon	94
5.4.2 Interne forhold	97
5.4.3 Hjemler og regelverk, eget og andres	99
5.4.4 Samhandling, samvirke, øvelser og planer	102
5.4.5 Politisk vilje og forståelse, erkjennelse av behov	105
6. Konklusjon og implikasjoner for fagområdet	112
6.1. Betragtninger for videre undersøkelser og mulige tiltak	115
Referanser.....	117
Figurer	122
Vedlegg	123
Vedlegg 1: Meldeskjema SIKT	123
Vedlegg 2: Vurdering SIKT	126
Vedlegg 3: Informasjonsbrev informanter med samtykkeerklæring	128
Vedlegg 4: Intervjuguide	131

1. Innledning

Gjennom de siste årene med pandemi og krig i Europa, har Tolletaten gjentatte ganger vist andre samfunnsaktører og etater sine kapasiteter, både når det gjelder hurtig omstilling for å møte plutselige krav fra myndighetene, og til å veilede beslutningstakere i politikken i å fatte riktige og veloverveide beslutninger som sikrer Norge viktige forsyninger. Dette har gjort etaten mer synlig, og stadig flere har fått øynene opp for hva Tolletaten faktisk kan bidra med. Eksempler på hvor Tolletaten kunne hatt en avgjørende rolle, dersom etaten var gitt den plassen den potensielt kunne hatt, er angrepene 22. juli 2011. Tolletaten hadde over tid samlet informasjon om Anders Behring Breiviks (heretter kalt ABB) innførsler, som i utgangspunktet besto av lovlige varer, men som Tolletaten likevel fulgte opp og registrerte på bakgrunn av spesifikke varer som skulle overvåkes. Tolletaten varslet Politiets sikkerhetstjeneste (heretter kalt PST) om både person og hvilke varer ABB hadde innført, men dette ble ikke fulgt opp videre. Årsakene til dette er dokumentert i evalueringer som vi kommer tilbake til, men det kan være at dersom Tolletaten og andre viktige samfunnsbeskyttere hadde hatt gode og etablerte samarbeidsstrukturer, så kunne potensielt denne tragedien vært avverget. Ett annet og relativt nylig eksempel på Tolletatens betydning som samfunnsbeskytter, er et beslag foretatt på Vestlandet av en rekke våpen. Tolletaten hadde over tid registrert og systematisert innførsler av våpendeler og gitt informasjonen videre til rette myndigheter, som på bakgrunn av denne informasjonen kunne agere og foreta et stort våpenbeslag. Den senere tid er det også gjort flere gigantbeslag av kokain hvorav særlig beslaget i Kvinnherad kommune i april 2023, ble gjort på bakgrunn av Tolletatens etterretning, slik det fremkom i en påfølgende pressekonferanse om saken.

Tolletatens unike posisjon på grensen og den informasjonen etaten har om blant annet varer, objekter og aktører viser seg å være betydelig nå vi ser til disse eksemplene. I tillegg er det satset på systemer og kompetansemiljøer som er bygget opp over tid og som har ført til god kapasitet på området. Etter omorganiseringen av Tolletaten i 2019, har etaten etablert en egen etterretningsdivisjon med kompetente miljøer innenfor etterretning og analyse. I tillegg til dette har både grensdivisjonen og vareførselsdivisjonen egne miljøer med tilsvarende kompetanse. Dette «nye» kompetansemiljøet i etaten har blant annet foretatt en prediktiv stordataanalyse hvor de kunne sette ressurser på rett sted til rett tid, hvilket medførte et stort beslag av illegale narkotiske tabletter. Den videre etterforskningen sammen med andre europeiske myndigheter, gjorde at det ble avdekket en pillefabrikk i Ungarn. Dette viser i all sin tydelighet at Tolletaten har mye å bidra med til norsk samfunnssikkerhet.

Tolletaten har som hovedoppgave å overvåke og kontrollere all varetransport over norske grenser og sørge for at skadelige varer, ulovlige varer og restriksjonsbelagte varer stoppes, eller deklarerer og betales avgift for. Dette skal sikre inntekter til staten, men like viktig, sikre samfunnet mot at hasardiøse varer når våre butikker, bygninger, hjem og natur. For å møte dette kravet fra samfunnet har Tolletaten en rekke virkemidler til disposisjon. Dette spenner fra den fysiske kontrollen alle kjenner godt til, fra tv-serien «Toll» og egne opplevelser, til den mer skjulte kontrollen som foretas på bakgrunn av all tilgjengelig informasjon om blant annet varer, transportører, aktører, personer og biler som knyttes til varer som passerer grensen. Veiledning og kommunikasjon er også viktige virkemidler som skjer på bakgrunn av kunnskap og informasjonen om aktører og varer som nevnt over.

Flere interne og eksterne uttalelser som berører Tolletatens virksomhet, peker i samme retning. Tolletatens virksomhetsstrategi, «Tolletaten mot 2030», beskriver ønske om å bidra til at Norge er et trygt land, og består av fire hovedgrep. To av disse er rettet mot digitalisering og håndtering av informasjon (Tolletaten, 2022). Om samfunnssikkerhet og beredskap sier regjeringen:

Forebygging er vår viktigste oppgave når det gjelder hendelser som truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse. Kriser må møtes ved bruk av de samlede nasjonale ressurser, basert på klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom sivile og militære aktører og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå. (Regjeringen, u.å)

På tross av en rekke dokumenterte hendelser og uttalte ønsker i etatens strategi og formaninger fra regjeringen, kunne vi ikke i faglitteraturen som omfattet samfunnssikkerhet og beredskap se at Tolletaten var å finne. Det kunne se ut til at Tolletaten ikke var en del av det norske totalforsvaret, ei heller i særlig grad en del av norsk samfunnssikkerhet, hvilket virket merkelig for oss med kunnskap om etatens virke. At vi ikke kunne finne relevant informasjon om Tolletatens rolle og bidrag til samfunnssikkerhet i større grad, eller tydelig beskrevet som en rollehaver i beredskapsapparatet, mente vi fordret videre undersøkelser. Det at Tolletaten ikke er særlig kjent utenfor etaten for dens kapasiteter innenfor etterretning og analyse, er også noe vi ønsket å belyse og finne ut mer om.

1.1 Bakgrunn for problemstilling

Gjennom studiet ble vi kjent med totalforsvaret og norsk samfunnssikkerhet. Med kunnskap om Tolletatens kapasiteter og virke synes det som nevnt at Tolletatens bidrag til det norske totalforsvaret, og norsk samfunnssikkerhet, er mindre enn hva det faktisk kan være. Gjennom sin strategiske plassering på landets grenseoverganger og sin unike kunnskap om vareførsel og andre objekter, samt etterretning, var det overraskende å ikke finne igjen Tolletaten i større grad i litteratur og rammeverk som omhandler totalforsvaret, samfunnssikkerhet og beredskap. Ved nærmere undersøkelser forstod vi at etaten likevel yter ulike bidrag i så måte, og at den jobber for å få en tydeligere rolle. Vi opplevde likevel antagelsen om at potensialet ikke var godt nok forstått, og at det mulige potensialet ikke fremkom godt nok å være gjeldende. Både til forebygging og til hendelshåndtering. Dette trigget vår nysgjerrighet til å få bedre oversikt og svar.

Etaten har et sterkt fokus på digitalisering, økende tilfang av tidlig informasjon og sammenstilling av etterretning og informasjon om varestrømmer. Dette for å kunne løse samfunnsoppdraget mer effektivt og treffsikkert i fremtiden. Tema for oppgaven omhandler derfor hvordan denne satsingen kan gjøre at Tolletatens mulige rolle i arbeidet med norsk samfunnssikkerhet og det norske totalforsvaret øker ytterligere.

Videre har vi sett av dokumentasjonen vi har gjennomgått, at fokuset på Tolletatens bidrag i stor grad er rettet mot beredskapssituasjoner og kriser, og i mindre grad legger vekt på et forebyggende perspektiv. Vi har derfor hatt et ekstra blikk på dette. I takt med at Tolletaten blir stadig mer rettet mot å være digitalisert, kunnskaps- og informasjonsbasert, samt har bygget opp kapasiteter på etterretningsområdet, tenkte vi at dette kan være kapabiliteter som i fremtiden vil være vel så viktige og verdifulle som tilstedeværelse på grensen. Hvis de brukes riktig, kan disse kapasitetene gi et minst like stort bidrag til å forebygge ulike komplekse samfunnsutfordringer, som å bidra med beredskap og i hendelser. Det andre vi undret oss over var om etaten, gjennom sin nye organisering, kapasitet og kompetanse, er rigget for å utnytte disse kapabilitetene og ta ut dette potensialet, og videre hva som eventuelt skal til for at dette potensialet utnyttes.

Et informasjonsbasert samfunn og systemer, gir store og unike kapabiliteter, som dersom de utnyttes, kan gi bidrag til forebyggende samfunnssikkerhet og store og sammensatte samfunnsproblemer. Det var av interesse også å se utenfor Tolletatens samfunnsoppdrag om, og i så fall hvordan, Tolletaten kan bidra til å forebygge ulike samfunnsproblemer grunnet disse unike kapabilitetene.

1.2 Problemstilling

Med faglitteratur og rammeverk knyttet til totalforsvaret, norsk samfunnssikkerhet og beredskap, og med et særlig fokus på det forebyggende samfunnssikkerhetsperspektivet og samvirke, ønsket vi som nevnt å se Tolletatens mulige rolle som en større bidragsyter til samfunnsbeskyttelsen. Ikke bare knyttet til etatens eget samfunnsoppdrag, men også opp mot faglitteratur om komplekse samfunnsproblemer, nærmere bestemt terror og kriminalitet. Vi ønsket å avdekke det mulige bidraget som følge av kunnskap om vareførsel og satsing på informasjon, digitalisering og informasjonsbehandling, og eventuelt hvilke begrensninger som ligger til hinder for å kunne bidra på bakgrunn av det unike informasjonsomfanget.

Tolletaten jobber i dag aktivt for å synliggjøre sin rolle for å få den plassen, myndigheten og det samvirket den mener er rettmessig i samfunnsikkerhetsarbeidet. Dette fordi Tolletatens ansvar og plass som samfunnsbeskytter, grunnet sin tilstedeværelse på grensen, i dag er fragmentert og lite sammensatt. Det var ønskelig at oppgaven skulle se på hvilket potensial Tolletaten faktisk mener den har for å bidra til forebyggende samfunnssikkerhet. Det var også ønskelig å avdekke om Tolletaten allerede har slike oppdrag, og eventuelt hva som skal til for at denne verdien utnyttes ytterligere. Vi håpet også at vi gjennom oppgavens besvarelse kunne være i posisjon til å gi noen råd på veien. Vår problemstilling var formulert som følger:

Hvordan kan Tolletatens økende omfang av informasjon og kunnskap om grensekryssende objekter, bidra ytterligere til norsk samfunnssikkerhet i et forebyggende perspektiv?

For å belyse problemstillingen ønsket vi å se på særlig fire områder. For det første ønsket vi å avdekke hvor unik informasjonen egentlig er, og om det faktisk utgjør et bidrag som ellers ikke finnes andre steder. Videre ønsket vi å finne hvorvidt denne informasjonen har noen relevans for norsk forebyggende samfunnssikkerhet, og hvilken merverdi den eventuelt kan tilføre. Dersom vi skulle finne positive svar på disse områdene, var det også av interesse å finne ut hva som skal til for å ta ut dette potensialet, og hvorfor etaten bør jobbe for å sette dette på kartet.

1.3 Formål med oppgaven

Etatens stadig økende tilfang av informasjon, dens kapasiteter til å få sammensatt informasjon som kommer stadig tidligere, samt etterretningsevne, antas som nevnt å gi noen nye muligheter. Etaten utnytter det allerede i dag i form av økende evne til å kunne gi veldig presise avsløringer av smuglere og oppportunister som ønsker å innføre ulovlige eller avgiftsbelagte varer uten å bli oppdaget. I tillegg har etaten flere eksempler på hvordan slik informasjon har bidratt til å avsløre mennesker som ikke vil samfunnet vel ved å innføre lovlige varer, som eksempelvis kan være innsatsmidler til kriminelle handlinger. Avsløring av nevnte våpennettverk i Ålesund er et av eksemplene på dette (Vågnes, 2017). Det samme er historien om ABBs import av innsatsmidler til å gjennomføre terroren 11.juli 2011 (Lepperød, 2011).

Formålet med oppgaven var å undersøke mulighetene for å utnytte det økende fokuset på informasjon og analyse for å løse etatens samfunnsoppdrag, i tillegg til å gi et annet viktig bidrag til norsk samfunnsikkerhet, nemlig å forebygge samfunnsproblemer ved å hjelpe andre etater. Problemstillingen vil være av interesse for Tolletaten selv, for å utvikle sin rolle som samfunnsbeskytter, men også for andre etater og politiske beslutningstakere. Sammen har disse ansvar for å effektivt utnytte de ressurser som finnes til å skape et trygt og velfungerende samfunn. Videre skal de også sammen løse stadig økende utfordringer, med sammensatte problemer som krysser ulike ansvarsområder og geografiske skillelinjer. Da oppgaven berører utfordringer rundt samvirke og samhandling på tvers av etater og årsaker til dette, bruk av informasjon og etterretning, samt forebyggende beredskap mot samfunnsproblemer, kan oppgaven være relevant for, og mulig overførbar til andre etater eller forhold. Denne oppgavens vinkling er likevel fokusert på å se disse forhold fra Tolletatens ståsted, og etaten selv er derfor et godt og relevant studieobjekt for å svare på denne problemstillingen.

1.4 Avgrensning av oppgaven

Det allerede pågående arbeidet med å se Tolletatens bidrag i lys av tilstedeværelse ved grensen har vi omtalt, men ikke i særlig grad undersøkt i denne oppgaven. Vi begrenset oppgaven til særlig å omhandle informasjon og forebygging. Hvordan informasjonen utnyttes, om den kan utnyttes, hvordan den kan utnyttes og hva som skal til for å utnytte potensialet som ligger der. Vi har forsøkt å bruke et riktig omfang av faglitteratur innenfor samfunnsikkerhetsfeltet for å få belyst problemstillingen vår, i tillegg til å forsøke å være i stand til å gi gode råd til Tolletaten videre. Krigen i Ukraina har også preget tiden vi har skrevet i og er derfor også et perspektiv som har fått noe mer plass enn hva som var ment i utgangspunktet. En annen viktig avgrensning

er bruken av eksempler i oppgaven. Vi har kun benyttet eksempler som er offentlig kjente. Dette for å sikre at oppgaven ikke må unntas offentligheten. Dette innebærer at det er brukt et fåtall eksempler som gjentas gjennom oppgaven.

1.5 Oppbygning av oppgaven

For å kunne svare ut problemstillingen i denne oppgaven identifiserte vi flere relevante områder som måtte adresseres. Først måtte vi ha kontroll på relevant faglitteratur som berører teamet og problemstillingen i stort. Videre var det viktig å ha oversikt over hva som styrer Tolletatens virksomhet, alt fra tildelingsbrev til etatens egne styrende dokumenter. Det var også av vesentlighet å finne eventuell forskning som berører problemstillingen og etaten. Vi måtte kunne dokumentere alt vi ønsket å formidle med oppgaven på en seriøs og kvalitetsmessig korrekt og god måte. For oss som også er ansatt i etaten oppgaven handler om, var det viktig å kunne forbli objektive hele veien frem til ferdig produkt.

For å sikre at vi kunne levere en oppgave hvor vi svarte ut problemstillingen, var det viktig for oss å strukturere oppgaven på en god måte. Vi valgte derfor innledningsvis å starte oppgaven med å fortelle litt om Tolletaten. Videre har vi viet mye oppmerksomhet til den faglitteraturen som er viktig for oppgaven. At Tolletaten ikke er nevnt i faglitteraturen har gjort det desto viktigere å ha god oversikt over relevant faglitteratur for å kunne plassere etaten og dens oppdrag i kontekst av problemstillingen. Videre har det vært viktig å bruke god metodisk tilnærming for å svare ut problemstillingen vår. Den metodiske tilnærmingen ga oss grunnlag for å sørge for at oppgaven har god relabilitet og et godt akademisk fundament. Den ga oss også en rettesnor for informantinnhenting og -behandling. For å kunne nyttiggjøre oss den faglitteraturen vi hadde satt oss inn i, dokumentene vi hadde gjennomgått samt informasjonen vi hadde hentet inn fra informantene, var det viktig å identifisere hvilke konkrete funn vi hadde, og disse er beskrevet i eget kapittel. Diskusjonen er viet stor oppmerksomhet i oppgaven for å sette funnene vi har gjort sammen med relevant faglitteratur. Det var nødvendig å legge diskusjonen til et eget kapittel, og begrunnelsen for det er redegjort for innledningsvis i diskusjonskapittelet. Avslutningsvis har vi reflektert over overførbarhet av resultatene til andre forhold og organisasjoner, og over forslag til mulige endringer og forbedringer.

1.6 Introduksjon til Tolletaten og dens oppdrag

Tolletaten er underlagt Finansdepartementet, og mottar sine oppdrag gjennom «Hovedinstruks for Tolletaten» (Finansdepartementet, 2020). Videre mottar Tolletaten årlige tildelingsbrev som beskriver budsjетtrammer og styringssignaler. I tillegg tildeles det gjennom jevnlig oppfølgingsmøter i løpet av året, nye oppdrag eller ad hoc oppdrag, som ikke fremgår av instruksene eller i tildelingsbrevet. Frem til 2016 hadde Tolletaten et todelt oppdrag, som samfunnsbeskytter og avgiftsinnkrever, men fra og med 2016 ble oppgavene knyttet til innkreving i stor grad flyttet over til Skatteetaten. Oppgaveporteføljen til Tolletaten ble mer rettet mot å beskytte samfunnet. Videre beskrev regjeringen i høring av ny tollov fra 6.mai 2019, at noe av formålet med ny lov var å tydeliggjøre Tolletatens oppgaver knyttet til å beskytte samfunnet mot import og eksport av uønskede varer, beskytte menneskers liv og helse, og sikre at miljøvern overholdes (Finansdepartementet, 2019). Etaten har ansvar for å ivareta sitt samfunnsoppdrag ved å ha oversikt over et enormt omfang av varer ut og inn av Norge, og tilstedeværelse ved landets grenseoverganger.

Etaten har hatt ulike omorganiseringer de siste årene, og ble i 2019 organisert i divisjoner. Noen av målene var å effektivisere etterretning, digitalisere vareførselen og styrke treffsikker utvelgelse av objekter til kontroll. Etaten har også en egen satsning på digitalisering som skal drive frem gode løsninger og prosesser internt og for næringslivet. Dette legger grunnlag for det økte omfanget av informasjon, tidligere innhenting av informasjon og muligheter til etterretning og analyse. Etaten har gevinster av dette arbeidet allerede, og vil ha det i økende grad i årene fremover.

Etaten representerer en rekke statlige aktører på grensen, og har en rekke samarbeid både i og utenfor Norge for å levere på eget og andres samfunnsoppdrag, samt bidra til å ivareta norsk sikkerhet og beredskap. Med sin strategiske tilstedeværelse på grensen og kunnskap om vareførsel har Tolletaten i større grad enn før fått, og ønsker å ha, en rolle som samfunnsbeskytter, og bidragsyter til samfunnssikkerheten. Den ene delen av samfunnsbeskytterrollen handler om å ivareta andre myndigheters krav og restriksjoner til hva som slippes over landegrensene. Den andre delen er de mulighetene og den verdien tilstedeværelsen og kunnskapen om varestrømmer gir etaten til å samarbeide med andre instanser i ulike beredskapssituasjoner, og i et forebyggende perspektiv.

I 2017 ble det, gjennom en masteroppgave om temaet samfunnssikkerhet, undersøkt i hvilken grad Tolletaten ble ansett som en bidragsyter til samfunnsbeskyttelse av de andre beredskapsstatene, av regjeringen og Finansdepartementet (Folgerø, 2017). Undersøkelsen

konkluderte med at Tolletaten i liten grad ble oppfattet å ha en samfunnsbeskytterrolle, og at det ble lagt liten vekt på å inkludere Tolletaten i samordning med de andre etatene i ulike planverk (Folgerø, 2017, s. 69). Videre pekte oppgaven på det at Tolletaten er underlagt Finansdepartementet kunne være en mulig begrensning i så måte, da det vil kreve en tverrsektoriell koordinering med den gang Politi- og Justisdepartementet, hvor de typiske beredskapsetatene ligger (Folgerø, 2017, s. 70). I stort konkluderte oppgaven med at etatens fagkunnskap og tilstedeværelse kunne øke Tolletatens bidrag til å beskytte samfunnet, men at Tolletatens betydning i nasjonal beredskap ble ansett som liten.

Siden oppgaven ble skrevet i 2017, har det vært jobbet opp mot Finansdepartementet med å få etablert Tolletaten som en sterkere aktør i rollen som samfunnsbeskytter. Erfaringer gjort gjennom koronapandemien synliggjorde nødvendigheten av å lære og forbedre samhandlingen mellom finans- og justissektoren. Bakgrunnen for dette var oppdagelsen av Tolletatens manglende formaliserte rolle under beredskapshendelser. Videre viste erfaringer fra koronapandemien tydelig at det var behov for å se på etatens rolle i flere tverrsektorielle samarbeid. Dette har kommet til uttrykk i korrespondanse og dokumenter mellom Finansdepartementet og Tolletaten. Denne brevkorrespondansen er unntatt offentligheten, og videre i oppgaven er det kun delt informasjon fra disse brevene som likevel er offentlig kjent informasjon, heretter referert til som «intern brevkorrespondanse». Dette er også avtalt med den som har ansvar for dokumentene i Tolletaten.

Våren 2021 ønsket Finansdepartementet Tolletatens innspill til revisjon av KIKS-rammeverket, en oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og beredskapsroller. Tilbakemeldingen fra Tolletaten var å gi etaten en tydeligere beredskapsrolle når det gjaldt kjernevirksomheten, som er å føre kontroll med grensekryssende vareførsel, og på bakgrunn av strategisk plassering på grensen (intern brevkorrespondanse). Svaret tilbake til Finansdepartementet viser at Tolletaten har kapabiliteter som gjør det mulig å bidra utover samfunnsoppdraget og til flere andre sektorer, og at det derfor er hensiktsmessig å ha en liten, men definert rolle i «ansvar og medvirkning» på en rekke områder (intern brevkorrespondanse).

2. Teori

For å svare ut problemstillingen valgte vi ut det vi mente var relevant faglitteratur for å gå i dybden på etatens plass i norsk samfunnssikkerhet, og som kunne hjelpe oss å forstå inngående hva det faktiske bidraget til Tolletaten vil kunne være, innenfor forebyggende samfunnsikkerhet og beredskap. Videre valgte vi ut faglitteratur som kunne gi oss innsikt i hva som skal til for å få til nødvendig samarbeid med andre etater, og hva som skal til politisk og organisatorisk. Vi valgte også ut faglitteratur som kunne hjelpe oss helt konkret å forstå om det faktisk er slik at Tolletatens fremtidige kapabiliteter kan være et så stort bidrag til samfunnsikkerheten, som vi innledningsvis hadde en formening om. Matrisen under viser utvalgt faglitteratur og årsak til at den er valgt ut for å belyse oppgaven.

Teoribidrag	Relevant for
Totalforsvaret	Forstå etatens plass i samfunnssikkerhet
Samfunnssikkerhet	Forstå etatens plass i samfunnssikkerhet
Forebyggende samfunnssikkerhet	Forstå etatens mulige forebyggende bidrag
Beredskap	Forstå mer konkret hva bidraget kan være
Samvirke	Forstå forutsetninger for å oppnå merverdi
Komplekse samfunnsproblemer	Forstå omfanget av nødvendig samarbeid
Bekjempelse av terror, kriminalitet og spionasje	Forstå om bidraget er viktig og relevant

2.1 Totalforsvaret

Under andre verdenskrig ble konseptet for det norske totalforsvaret utviklet av eksilregjeringen i London (Børresen, 2021). Konseptet gikk ut på å etablere hvordan det sivile samfunnet kunne yte støtte til Forsvaret dersom det skulle komme en invasjon, og var et stort system for å påse at Forsvaret fikk dekket sine behov for materiell og personell (Børresen, 2021). Det var da snakk om statssikkerhet. Gjennom den kalde krigen ble dette systemet forsterket og var befestet i beredskapslovgivningen (Børresen, 2021). Fokuset i denne perioden var å se hva samfunnet kunne bidra med til Forsvaret for å sikre landet. Etter den kalde krigens slutt, skiftet fokuset fra statssikkerhet til samfunnssikkerhet og hvordan denne skulle ivaretas. Dette ble utredet, og i 2000 leverte Sårbarhetsutvalget sin rapport som tydeliggjorde dette skillet og viste til flere tiltak som kunne redusere sårbarheten i samfunnet (NOU 2000: 24). Dette ble ytterligere forsterket av terrorangrepet i New York 11. september 2001 som tydelig viste at Forsvaret potensielt også hadde en rolle i å sikre det sivile samfunnet (Norheim-Martinsen, 2019, s. 15). Arbeidet med totalforsvarsmodellen har pågått i hele perioden fra Sårbarhetsutvalgets rapport og frem til siste publikasjon i 2018, «Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag», utgitt av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Denne publikasjonen ble først

gitt ut av samme aktører i 2007, men denne stod seg ikke særlig lenge og en ny publikasjon ble gitt ut i 2015 av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (Norheim-Martinsen, 2019, s.16). I tillegg til departementenes utgivelser, har også Gjørvtommisjonen, utarbeidet en rapport etter terrorangrepet 22.juli 2011 (NOU 2012: 14), hvor det i stort ble påpekt mangler i myndighetenes håndtering, beredskap og koordinering (Norheim-Martinsen, 2019, s.16).

Tidligere var som nevnt totalforsvarskonseptet basert på sivil bistand til Forsvaret, men er i dag et langt mer nyansert system, hvor sivil beredskap og myndigheter både mottar og gir bistand til Forsvaret (Norheim-Martinsen, 2019, s.16). Viktigheten av dette har blitt godt illustrert ved flere nasjonale hendelser, der Forsvaret har tatt på seg sikringsoppdrag, og avsett personell og utstyr for å bistå nødetater i rednings- og søksarbeid, sist i forbindelse med leirraset på Gjerdrum (Eisenträger, 2021).

Med sin tilstedeværelse på grensen har Tolletaten en plass i totalforsvaret, dog en relativt begrenset rolle i forhold til det etaten selv mener er mulighetsrommet (intern brevkorrespondanse). Dette i seg selv er underlig og er delvis pekt på gjennom etatens dialog med Finansdepartementet (intern brevkorrespondanse). For å kunne finne ut hvorfor denne rollen er så begrenset, var det av interesse å se om Tolletatens organisatoriske plassering kunne være av betydning. Med sine økende muligheter til å tidlig avdekke, og på den måten stoppe mulige innsatsmidler, lovlige og ulovlige, som kan brukes i situasjoner man ikke ønsker, var det ønskelig å vite mer om hva etaten selv tenker og ser for seg, når det gjelder sitt mulige bidrag i et mer forebyggende perspektiv. Er det slik vi antok, at omfanget av informasjon på et tidligere tidspunkt, i større grad sammensatt informasjon, kompetanse og kapasitet på analyse og etterretning, gjør etaten til en mulig langt større bidragsyter enn hva tilfellet er i dag? Hvilken plass bør etaten ha, særlig i et forebyggende perspektiv, i beskrivelse av dagens Totalforsvar med tanke på de igjen høyaktuelle truslene krig, spionasje, infiltrering og invasjon? Mener etaten selv at de med sin unike informasjon kan bidra til å avdekke mulige utfordringer knyttet til disse truslene? Hva må eventuelt på plass for å kunne fylle en slik rolle i egen organisasjon og i forhold til omverden, og andre aktører?

2.2 Samfunnssikkerhet

På 1990 tallet ble det gjort endringer i den sivile beredskapen og begrepet samfunnssikkerhet ble introdusert (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2016, s. 17). Totalforsvarsprosjektet ble igangsatt i 1997, og var også medvirkende til at begrepet oppstod (Njå, Sommer, Rake, & Braut,

2020, ss. 19-20). Begrepet og betydningen av det har siden den gang utviklet seg gjennom forskningslitteraturen. Myndighetene har også vært med på å utvikle begrepet og innholdet i det gjennom sitt stadig økende fokus på, og arbeid med å beskytte samfunnet mot stadig nye og mer krevende og komplekse trusler.

Det som en gang var Justis- og politidepartementet, beskrev i sin stortingsmelding fra 2002 om samfunnssikkerhet, at det var «[...] den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (Aven et al., 2016, s. 17). Begrepet skal ifølge Aven et al. (2016, s. 17) dekke alle former for utfordringer, og uavhengig av om de er menneskeskapt eller naturfenomener, eller hvorvidt de er vilde handlinger eller uhell. Det skal også dekke alt som rammer nasjonen eller befolkningen (Aven et al., 2016, s. 17).

Stortingsmelding nr. 17 beskriver samfunnssikkerhet som «den evne samfunnet har for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (Njå et al., 2020, s. 13). I en nyere stortingsmelding beskrives det som «samfunnets evne til å verne seg mot, og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare» (Njå et al., 2020, s. 13). Hendelsene kan ifølge Njå et al. (2020, s. 13) være utløst av naturen, utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller bevisste handlinger.

Ordet samfunnssikkerhet er dermed ikke veldig gammelt, og det legges ifølge Njå et al. (2020, s. 9) ulikt innhold i begrepet i ulike sammenhenger. Det er et vidt begrep som gir rom for ulike tilnærminger, og ulik tolkning og avgrensning. Njå et al. (2020, s. 14) selv definerer samfunnssikkerhet som «[...] alle aktiviteter og tiltak som bidrar til at samfunnets kritiske funksjoner ivaretas for å sikre borgernes helse og grunnleggende behov.» Befolkningens sikkerhet henviser til systemer og tiltak som direkte har betydning for folks liv og helse (Njå et al., 2020, s. 15). Helse systemet, nødetater, valg system, ytringsfrihet og fravær av korrupsjon, demokratiske verdier, sikkert livsmiljø som eksempelvis forebygging av kriminalitet og miljøvern, kan alle være eksempler på dette. Samfunnets funksjonalitet innebærer systemer og tiltak som indirekte har betydning for samfunnets evne til å ivareta sikkerhet (Njå et al., 2020, s. 15). Her kommer etterretning fra PST, forebyggende arbeid med kriminalitet, et velfungerende fastlegesystem, og Tolletatens evne til å hindre innførsel av ulovlige vare og annet som kan true befolkningens sikkerhet.

Ifølge Njå et al. (2020, s. 9) er samfunnssikkerhet et forvaltningsområde og et praksisfelt, der ulike aktører forsøker å forebygge og være i stand til å håndtere konkrete og

potensielle hendelser, som kan oppstå helt lokalt, for et større regionalt område eller gjelde hele nasjonen. Selv om hendelser gjerne skjer i en enkelt kommune, vil involverte aktører kunne være på alle systemnivåer, altså både kommunalt, regionalt og nasjonalt. På samme måte kan også involveringen skje sideveis ved at andre instanser berøres, og med behov for at andre kommuner og private aktører bidrar (Njå et al., 2020, s. 12). Det er ekstremt viktig for alt arbeid med samfunnssikkerhet at det ikke begrenser seg til sitt område, eksempelvis kommune, for innenfor samfunnssikkerhet henger alt sammen i komplekse systemer (Njå et al., 2020, s. 17). Det kan ikke sees isolert, men må sees i sammenheng med andre samfunnsfunksjoner og systemer (Njå et al., 2020, s. 17). I praksis innebærer det at alle private og offentlige instanser som det er stilt krav til når det kommer til å forholde seg til samfunnssikkerhet, hver for seg og på bakgrunn av sin kritikalitet, sine tjenester og funksjoner, må utvikle sine egne funksjonelle krav til samfunnssikkerhet og kommunisere disse til omverden (Njå et al., 2020, s. 17).

I samfunnssikkerhet er målet å unngå at uønskede hendelser skjer, og hvis de skjer er målet at de håndteres slik at liv og helse, miljø, verdier, viktige funksjoner og infrastruktur ikke bli skadet eller satt ut av spill, og at man raskt og effektivt er tilbake til normaltilstand (Njå et al., 2020, s. 13). Et annet perspektiv er at hendelser ikke nødvendigvis er begrenset til enkelthendelser, men det kan også være ulike tilstander i samfunnet som kan utvikle seg over tid og bli truende. Eksempler på dette er klimaendringer, organisert kriminalitet og terrorvirksomhet. Et annet relevant eksempel er en økende frekvens av mennesker som helst skulle hatt psykiatrisk hjelp, og som uten slik hjelp faller utenfor samfunnet og blir farlige. Det er mange slike sammensatte forhold som kan true samfunnssikkerheten (Njå et al., 2020, s. 9).

Ifølge Bjelland & Nakstad (2018, s. 21) er samfunnssikkerhet den evnen samfunnet har til å unngå uønskede hendelser, minimere skadevirkningen av hendelser som likevel skjer, og reetablere tilbake til normaltilstand. Hendelsene kan blant annet skyldes menneskelige feil eller menneskers ønske om å gjøre skade, og har til felles at de setter verdier, funksjoner og mennesker i fare. Arbeidet med samfunnssikkerhet er sammensatt, og vanskelig å få oversikt over (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 21), ofte fordi hendelser er grenseoverskridende. De går på tvers av organisasjoner, både private og offentlige, og alle nivåer politisk og forvaltningsmessig. For alle instanser vil samfunnssikkerhetsarbeidet være en kontinuerlig prosess som stiller krav til systematikk i kunnskapsinnhenting, analyse, og forebygging (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 21). For at den enkelte aktør skal kunne gjøre gode analyser, må den ha et bredt perspektiv på samfunnet og sin egen sektor (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 111). Begrepet

samfunnssikkerhet omfatter alle former for tiltak for å ivareta blant annet tryggheten til befolkning (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 112).

Videre beskriver Bjelland & Nakstad (2018, s. 112) fire elementer samfunnssikkerheten er ment å omfatte. Man må ha oversikt over både de verdiene som skal beskyttes, og de sårbarheter som gjelder for disse. Videre må man ha oversikt over hvilke farer og trusler man står overfor, og til slutt evnen til å forebygge og håndtere disse hendelsene. Grunnlaget for farer og trusler vi bygger på i Norge er gjerne formulert av ulike fagenheter som utarbeider analyser og vurderinger, blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (heretter kalt DSB), Norsk sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenesten (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 112). Disse lager årlig sine trusselvurderinger som i stor grad legger grunnlaget for ulike instansers arbeid med samfunnssikkerhet, som er omtalt grundigere under forebyggende samfunnssikkerhet lenger ut i oppgaven. Slik Bjelland & Nakstad (2018, s. 114) beskriver ansvar hos ulike direktorater og faginstanser har ikke Tolletaten noe selvstendige ansvar på noen områder, dog ivaretar etaten regelverket til flere av de ansvarlige på grensen, blant annet Helsedirektoratet, Mattilsynet og Statens Strålemiddelverk, og har inngående samarbeid med flere andre. Dette var av interesse å se på da det indirekte kunne bety at deler av oppgavene til disse instansene knyttet til samfunnssikkerhet i praksis er en del av etatens oppgaveportefølje.

En annen aktuell forskergruppe på området beskriver at det er helt sentralt i arbeidet for samfunnssikkerhet å utforme politikk for å håndtere risiko (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen & Pettersen, 2016, s. 164). Hovedformålet med en slik politikk er at den er proaktiv og at den skal skape en beredskap som har som formål å skape et tryggere samfunn for norske borgere (Engen, et al., 2016, s. 165). Slik politikk utøves nasjonalt, overnasjonalt og lokalt, og det viktigste og det mest krevende med den er koordinering og samordning horisontalt og vertikalt (Engen, et al., 2016, s. 165). I det gamle greske samfunnet betød politikk at samfunnsmedlemmer kom sammen for å diskutere og beslutte hvordan viktige felles samfunnsoppgaver skulle løses (Engen, et al., 2016, s. 166). Politikk for samfunnssikkerhet derimot utformes i mange rom og beslutninger tas på mange nivåer. Både i og mellom organisasjoner, men også i formelle og offentlige beslutningsorganer som storting og regjering, samt i politiske partier (Engen, et al., 2016, s. 167). Dessverre er det ikke nødvendigvis slik at alle jobber rasjonelt for å oppnå felles mål, men politikken er gjerne preget av maktkamper og mål som ikke er forenlige (Engen, et al., 2016, s. 167). På det nasjonale nivået handler politikk om best mulig omfordeling (Engen, et al., 2016, s. 168), og det er lett å tenke seg at det må prioriteres hardt blant mange områder når det ikke er ubegrenset med midler. Dette ser vi reflektert i dagens samfunn, hvor

mange statlige instanser mister midler til tross for at de gjør en uvurderlig og viktig jobb. Gode eksempler på dette, som fremkommer i mediene, er Folkehelseinstituttet som til tross for å ha vist sin viktige og nødvendige innsats gjennom pandemien, og kriminalomsorgen som har utfordringer med at fanger tar sine liv, blir fratatt midler slik at situasjonen blir enda mer skjør. Den nasjonale politikken handler ofte om å operasjonalisere politiske vedtak og sikre utforming av vedtatte lover, forskrifter, og rammer for arbeidet (Engen, et al., 2016, s. 168). Dette var av interesse for oss å se på da det til tross for potensialet Tolletaten har til å bidra til samfunnsikkerhet, er den plassert under et annet departement enn de andre typiske beredskapsstatene, og Finansdepartementets fokus på et mulig bidrag til samfunnsikkerhet er lite slik vi leste det i tidligere oppgaver. Til tross for at politikken skal evne å samhandle på tvers og løse oppgaver til det beste for landet, kan det være slik at Finansdepartementet sin politikk i så stor grad er fokusert på finanser og omfordeling, og at de har lite å vinne på å fremme bidrag til samfunnsikkerhet, utover det å sikre grensekontrollens finansielle tjenester slik de fremkommer i KIKS-rammeverket (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, 2016, s. 16).

DSB har definert tre hovedgrupper for kritiske samfunnsfunksjoner som ivaretar grunnleggende behov og verdier i samfunnet, og som samfunnsikkerhetsarbeidet skal bidra til å beskytte. 1. styringsevne og suverenitet, 2. befolkningens sikkerhet, og 3. samfunnets funksjonalitet (Njå et al., 2020, s. 15). Styringsevne og suverenitet er beslektet med statssikkerhet, og kan være alle systemer og tjenester som skal ivareta integriteten til Norge, både territorielt og styringsmessig. Dette kan handle om vårt styresett, demokrati, landets suverenitet og funksjoner som domstol, storting og regjering (Njå et al., 2020, s. 15). Statssikkerhet forbindes ofte med sikkerhetspolitikk og forsvar, og omhandler politikk og tiltak som kan sikre disse kritiske funksjonene i samfunnet slik at befolkningen kan leve fritt, trygt og uavhengig av styresett og landegrenser (Njå et al., 2020, s. 15). Statssikkerhet og samfunnsikkerhet har et naturlig gjensidig forhold, men ifølge Engen et al. (2016, s. 40) vil strategier, handlingsrom og virkemidler kunne være forskjellig for å oppnå de to. Samfunnets funksjonalitet har indirekte betydning for folks sikkerhet og kan være matforsyninger og drift av vegnettet.

Ansvaret for å sikre samfunnets kritiske funksjoner, gjennom å samordne beredskap i sivil sektor er gitt til DSB, (Regjeringen, 2022a). som jobber kontinuerlig med å legge til rette, for målrettet og fokusert arbeid med samfunnsikkerhet, slik at samfunnet er best mulig forberedt uansett hva som måtte inntreffe.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for å sørge for samordning av samfunnssikkerheten i sivil sektor, hvor en rekke aktører har en rolle, inkludert Tolletaten (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 11). Disse rollene er beskrevet i det som omtales som KIKS-rammeverket, og omfatter også en oversikt over samfunnskritiske funksjoner, hvilken evne ulike etater skal ha til å forebygge, avverge, opprettholde eller håndtere ulike områder (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016). Tolletaten er i liten grad regnet som en nødetat eller beredskapsetat, noe som gjør at de får en mindre plass i rollen å beskytte, både i hendelser og i et forebyggende perspektiv. Etaten har tidligere gitt innspill til Justis- og beredskapsdepartementet via Finansdepartementet, at etaten har et langt større potensial til å bidra enn hva KIKS-rammeverket i dag reflekterer (intern brevkorrespondanse). Det var av interesse å undersøke om Tolletatens plass i dette rammeverket kan være større, basert på de kapabilitetene informasjon og analyse vil utgjøre i fremtiden. Vil en synliggjøring av disse kapabilitetene gi etaten en større rolle og mer ansvar innenfor det å overvåke, analysere og forebygge, avdekke og avverge knyttet til de samfunnskritiske funksjonene?

Med begrensede ressurser på grensen, som særlig er tilfelle i disse dager, med omdisponering til nordområdene, kan det synes fornuftig å bruke andre former for ressurser for at Tolletatens skal kunne oppfylle sin rolle som samfunnsbeskytter. Det økende informasjonstilfanget og økende kompetanse på analyse kan vris om til et mer forebyggende perspektiv. Det har også over flere år vært relativt høy turnover blant tollfaglig ansatte som innehar kompetanse det er tidkrevende å bygge opp igjen, i tillegg til at en rekke grenseoverganger kun har digital overvåkning. Det var derfor ønskelig å høre om det også derfor kan være hensiktsmessig å skyve fokuset noe over på et forebyggende bidrag, nå som dette blir en tydeligere kapabilitet etaten innehar. Dette er viktig nettopp fordi arbeidet med samfunnssikkerhet ikke kan begrenses til sitt ansvarsområde, og at alle instanser som må forholde seg til samfunnssikkerhet som Njø et al. (2020, s. 17) beskriver, hver for seg og på bakgrunn av sin kritikalitet, sine tjenester og funksjoner, utvikler sine egne funksjonelle krav til samfunnssikkerhet og kommunisere disse til omverden.

2.3 Forebyggende samfunnssikkerhet

Allerede på 1800-tallet fattet man i Norden interesse for forholdet mellom årsaker til og virkningen av ulykker, og samfunnsforskeren Sundt var den første som systematisk studerte temaet, og som så ulykker som et samfunnsproblem (Aven et al., 2016, s. 18). Før dette ble ikke

ulykker ansett som et samfunnsproblem og myndighetene tok heller ikke ansvar for å forebygge at de skjedde (Aven et al., 2016, s. 18). Færre ulykker og dødsfall på havet i tillegg til helse-tilstanden til befolkningen har i stor grad forbedret dødstallene, men nye næringer, transportmåter og større forflytning og aktivitet har sørget for stabile dødstall som følge av ulykker i Norge. Det er i hovedsak årsakene til ulykkene som har endret seg ifølge Aven et al. (2016, s. 198), og uten det omfattende sikkerhetsarbeidet som har foregått på mange områder (Aven et al., 2016, s. 19), kan man bare forestille seg hvor høye disse tallene ville vært i dagens samfunn.

Over tid har myndighetene tatt et stadig større ansvar for å lovregulere, organisere, sette krav til, systematisere og følge opp sikkerhetsarbeidet i landet (Aven et al., 2016, s. 27-29). Formålet har vært å forebygge ulykker og uønskede hendelser, og konsekvenser av slike. Beredskapsarbeid og arbeid med sikkerhetskultur gjennomsyrrer nå i større grad både samfunnet og private og offentlige organisasjoner, med mål om å skape et tryggere samfunn (Aven et al., 2016, s. 18).

En meget viktig del av forebyggende arbeid er risikovurderinger. I tillegg til arbeidet DSB gjør med å identifisere og vurdere nasjonale risikoer, er det også andre fagmyndigheter som har dette ansvaret. Disse er Norsk sikkerhetsmyndighet, Etterretningstjenesten og PST (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 112). Disse lager årlig sine trusselvurderinger som i stor grad legger grunnlaget for ulike instansers arbeid med samfunnssikkerhet. Truslene som i dag krever årvåkenhet og tiltak er i stor grad knyttet til andre staters aktiviteter, men selv om terrortruselen akkurat nå er på et moderat nivå, skjer det gjentagende hendelser som gjør at dette er høyt oppe i trusselvurderingen, ifølge rapporter utarbeidet av Etterretningstjenesten (Etterretningstjenesten, 2023), og PST (Politiets sikkerhetstjeneste, 2023).

Med alle de potensielle truslene som finnes er det nødvendig å ta stilling til hva som ansees som mest sannsynlig, og på grunnlag av det etablere beredskapsløsninger (Eriksen, Rake, & Sommer, 2021, s. 49). Forebygging handler om å ta stilling til, og planlegge for ulike hendelser som kan skje, og som tidligere nevnt finnes en rekke instanser som trekker frem potensielle hendelser som er tenkt kan treffe det norske samfunnet. Her kommer viktigheten av beredskapsvurderinger inn (Eriksen et al., 2021, s. 49). Helt konkret må det avklares hvilke hendelser det skal tas høyde for og planlegge for disse, slik at man får etablert løsninger for de hendelsene man faktisk vurderer kan skje (Eriksen et al., 2021, s. 49). Samfunnssikkerhet på et overordnet nivå er kompleks og uoversiktlig, og Eriksen et al. (2021, s. 50) viser til en modell for beredskapsvurdering, som består i å identifisere beredskapssituasjoner, analysere nødvendig beredskap for disse, og etablere løsningene. Målet er å få iverksatt de mest hensiktsmessige

beredskapsløsningene og få implementert de i praksis med tiltak, organisering, verktøy, handlingsplaner, budsjetter og systemer (Eriksen et al., 2021, s. 53). Å iverksette slike beredskapsløsninger er et langsiktig arbeid, og de må holdes oppdatert over tid for å sikre at de hele tiden er tilpasset behov, omgivelser og rammebetingelser (Eriksen et al., 2021, s. 53). Målet med å gå så grundig til verks er å faktisk avklare i forkant av hendelser, og kontinuerlig, om beredskapen er god nok dersom hendelsene inntreffer (Eriksen et al., 2021, s. 57). I motsatt fall er det veldig uheldig, og innebærer at man i prinsippet har en mangelfull risikostyring og dermed en mangelfull forebygging.

At det å forebygge er bedre enn å kurere er en gjenganger for de som vil argumentere for å legge vekt på det forebyggende perspektivet ved samfunnssikkerhet (Engen, et al., 2016, s. 279). I forvaltningen av samfunnssikkerhet er det alltid en vurdering om prinsippet bør være å legge vekt på å unngå at hendelser skjer, eller ha en godt fungerende beredskap til å håndtere det som faktisk skjer (Njå et al., 2020, s. 13). Arbeid med å forebygge ulykker og hendelser generelt i samfunnet (Njå et al., 2020, s. 25), og styring og planlegging av slikt arbeid er derfor viktige bestanddeler av innsatsen i samfunnssikkerhet (Engen et al., 2016, s. 279). Slik sett er forvaltningen av dette fagområdet komplekst, sammenhengene, langsiktig og kortsiktig og krever investeringer. Det involverer også en rekke instanser og fordrer at disse fungerer sammen, men egentlig er arbeidet for komplekst til å kunne koordineres i sin helhet.



Figur 1 (NOU 2019: 13, s. 33)

Justis- og beredskapsdepartementet beskriver forebygging som deres viktigste oppgave når det kommer til trusler mot sentrale samfunnsfunksjoner, og sier videre at bruk av samlede nasjonale ressurser, og klare strukturer, oppgave- og ansvarsfordeling må til for å forebygge og møte kriser (Regjeringen, u.å). Departementet benytter «samfunnssikkerhetskjeden», for å beskrive hvordan forebygging skal bidra bedre til arbeid med beredskap, og til bedre håndtering hvis hendelser inntreffer. Kontinuerlig læring, forbedring og tilpassing er essensielt i modellen, og samhandling på tvers av organisasjoner og nivåer av forvaltningen ligger til grunn. Forståelse for komplekse utfordringer i samfunnet og systematisk arbeid med potensielle hendelser på tvers av sektorer, ansvar og landegrenser er essensielt (Regjeringen, 2018).

Ifølge Engen et al. (2016, s. 165) er en politikk for samfunnssikkerhet viktig, og formålet med den må være å sikre proaktiv samfunnssikkerhet, altså at den skal være forebyggende. Politikktutformingene bør innrette seg slik at man i størst mulig grad unngår at uønskede hendelser skjer og at virkningen av hendelser begrenses (Engen, et al., 2016, s. 165). Det er krevende å utforme en god politikk for samfunnssikkerhet ettersom den skal virke på mange nivåer og krever samordning og koordinering (Engen, et al., 2016, s. 165). Gjennom politikken utformes lover og regler, og videre forskrifter, retningslinjer og standarder for hvordan politikken skal operasjonaliseres (Engen, et al., 2016, s. 168). Både planlegging og aktiviteter som må gjøres vil kreve at offentlige og private aktører, både lokalt og nasjonalt, må samhandle om det forebyggende arbeidet (Engen, et al., 2016, s. 165). Årsaken til at det kan være hensiktsmessig å prioritere forebyggende planleggings- og beslutningsprosesser på dette området er at man i realiteten står overfor uløselige og uklare problemer (Engen, et al., 2016, s. 171).

Å skape robusthet gjennom samfunnssikkerhetsarbeidet er et mål, og begrepet reflekterer fenomener som resiliens, fleksibilitet og tilpassing (Engen, et al., 2016, s. 28). En vanlig definisjon av begrepet resiliens er kapasiteten samfunnet har til å motstå og tilpasse seg forventede og uventede forstyrrelser, og til å raskt gjenopprettes etter slike eventuelle forstyrrelser. På hvilken måte sosiale systemer som et samfunn blir robuste, har sammenheng med mange faktorer og har komplekse sammenhenger, og mange forskere hevder at kombinasjonen av evne til å forutse, takle, og slå tilbake ytre påkjenninger, er kjernen i arbeidet med å opprettholde viktige funksjoner i samfunnet. Det ønskelige i det forebyggende arbeidet er å ha evne til å forutse og beskytte kritiske funksjoner og infrastruktur (Engen, et al., 2016, s. 45).

For å kunne vurdere hvorvidt noe med sannsynlighet kommer til å skje, opereres det innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet med å kartlegge risiko. Dette innebærer blant annet å vurdere risiko for at noen med hensikt vil utføre ondsinnede handlinger på bakgrunn av en kombinasjon av deres kapasitet og intensjon til å gjøre dette. I slikt arbeid er man opptatt av å vurdere eventuelt hvilke intensjoner grupper eller enkeltpersoner har, og hvor sterk vilje de har til å gjennomføre slike handlinger. Kapasiteten i denne sammenheng handler om ressurser og kunnskap til å gjennomføre handlinger, eller hvor enkelt eller vanskelig det er å ramme målet (Engen, et al., 2016, ss. 42-44).

Det er en stadig endring i forståelsen av hva samfunnssikkerhet er og bør være, og fagområdet har i lang tid vært hendelsesdrevet (Engen, et al., 2016, s. 46). Stadig nye

bekymringer for samfunnets sårbarheter har endret forståelsen av sårbarhet og risiko. Store industriulykker gjør at man er opptatt av teknologisk sikkerhet, terrorhendelser som 11. september øker frykten for nye terrorhendelser, tsunamien i Thailand satte naturkatastrofer på agendaen, og 22. juli gjorde terrorisme og organisert kriminalitet mer sentralt i arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge (Engen, et al., 2016, s. 47). Dersom prioriteringer bli styrt av stadig nye hendelser, vil det være vanskelig å utvikle langsiktige og fleksible systemer, og å arbeide systematisk og hensiktsmessig med langsiktig forebyggende beredskap.

Hvis det å forebygge er bedre enn å kurere slik Engen et al. beskriver, må det også gjelde Tolletaten. Etatens samfunnsoppdrag er i stor grad rettet mot å avdekke smugling, og i seg selv er dette et bidrag til forebyggende samfunnssikkerhet. Utover dette er etatens bidrag i et samfunnssikkerhetsperspektiv, særlig i støtten til andre etater, i stor grad hendelsesrettet og lite forebyggende. Nye systemer, mer forhåndsinformasjon og mulighetene informasjonen og analysearbeid gir, er i stor grad ment å gjøre etaten enda bedre og mer treffsikker på å identifisere og velge ut objekter for å avdekke smugling og andre avvik. Det var derfor av interesse å undersøke hvorvidt det er interesse for, og muligheter til, å bidra også utenfor samfunnsoppdraget med de økte mulighetene etaten får, for eksempel å styrke andre etaters arbeid med forebygging. Hvordan ser etaten selv på denne muligheten, og hvordan kan etaten virke sammen med andre etater for å jobbe risikobasert mot de truslene som til enhver tid er aktuelle å beskytte samfunnet mot? Hvilke politiske endringer må eventuelt til for å oppnå endringer i samordningen slik den er i dag? Og hvilke endringer innenfor lover og regler, forskrifter og retningslinjer skal til for at det skal kunne operasjonaliseres?

Er det slik at etaten har et potensial for å bidra til robusthet og resiliens, og kan øke samfunnets kapasitet til å motstå og tilpasse seg forventede og uventede forstyrrelser slik Engen et al. beskriver? Er det slik at i kompleksiteten av mulige hendelser, og etatens daglige drift med forebyggende samfunnsbeskyttelse, gjør at budskapet om etatens mulige bidrag blir litt borte? Dersom det ikke når frem til politiske avgjørelser og prioriteringer, er det da mulig å få til nødvendige endringer i forskrifter og regler, retningslinjer og standarder for operasjonalisering slik Engen et. al beskriver?

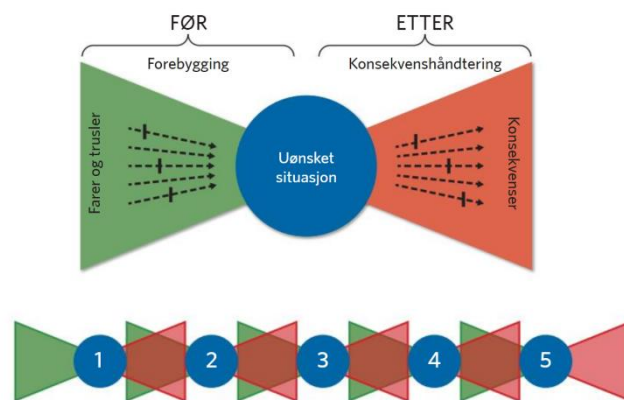
2.4 Beredskap

Ifølge Eriksen et al. er beredskap et vanskelig begrep, og mangler i stor grad en enhetlig omforent definisjon (Eriksen et al. 2021, s. 18). Noen legger i det å være forberedt til hendelser, mens andre tillegger det også å inkludere forebygging (Eriksen et al. 2021, s. 18). En NOU fra

2016 som omhandler samhandling for sikkerhet, omtaler beredskap som det å forberede evne til å kunne øke sikkerhetsnivået på kort varsel, samt håndtering og gjenoppretting i etterkant (NOU 2016: 19, s. 25-26). Ifølge Eriksen et al. (2021, s. 19) forebygger ikke beredskap at noe skjer, men forbereder håndtering av selve hendelsen, og er et selvstendig element i samfunns-sikkerhetskjeden som handler om å være forberedt på selve krisen.

Eriksen et al. stiller seg også spørrende til om også beredskap i seg selv er forebyggende. For vår oppgave var dette av interesse å se på fordi vi antok at den informasjonen vi omtaler i oppgaven, kan være med å forebygge på to ulike måter. Den ene som vi har beskrevet tidligere i oppgaven som et middel til å unngå at hendelser skjer, men også som et middel til å forebygge at hendelser som skjer får utvikle seg, eller blir unødvendig store i omfang slik Eriksen et. al. beskriver beredskap. Det kan altså være slik at en hendelse er i gang, og at informasjon kan brukes til å stoppe hendelsen fra å utvikle seg. Det er mulig å se for seg at en hendelse allerede er i gang, men at informasjon om grensepassering av varer, mennesker eller varer kan redusere omfang av hendelsen, for eksempel ved at bidragsyttere til hendelsen blir avdekket eller stoppet underveis. Sommeren 2014 hadde man eksempelvis informasjon om at en hendelse i Norge var nært forestående. Det ble gitt lite informasjon fra politiets side, men det ble indikert at man hadde informasjon om hvem og hva, men manglet kunnskap om hvor vedkommende befant seg og hvordan et eventuelt angrep skulle foregå. I ettertid viste det seg at de potensielle gjerningspersonene hadde reist på tvers av en rekke landegrenser, og man kan spørre seg om informasjon fra Tolletaten kunne supplert situasjonsbildet med informasjon om midler og personer knyttet til den potensielle hendelsen.

Den typiske bowtie modellen viser veldig enkelt at enten forebygger man, eller håndterer hendelse- og skadebegrensning. Virkeligheten er at utviklingen i en uønsket situasjon ofte veksler mellom å være forebyggende og skadebegrensende (Eriksen et al. 2021, s. 26). Forebygging er forhold eller barrierer som forhindrer at noe skjer, altså gjeldene før selve hendelsen, hvilket betyr at etter at hendelsen har inntruffet kan hendelsen i seg selv ikke forebygges, kun konsekvensreduseres (Eriksen et al. 2021, s. 26).



Figur 2 Illustrasjon av bowtie sløyfe og kjede (Eriksen et al. 2021, s. 26)

Kjeden av bowties viser derimot at en hendelse ofte er satt sammen av mange mindre hendelser i en kjede, og at forholdene mellom utvikling av hendelsen både kan ansees som forebyggende og skadebegrensende.

Det at en ulykke eller en uønsket hendelse får fortsette å utvikle seg vil si at det er svikt i disse barrierene (Rausand & Utne, 2009, s. 98), hvilket indikerer at det er viktig på forhånd å sikre disse barrierene for å forebygge selve hendelsen, eller at den utvikler seg. Rausand & Utne (2009, s. 206) omtaler disse ulike formene for barrierer for proaktive og reaktive barrierer. Forebygging er altså et meget viktig bidrag til beredskapen i Norge, og med komplekse hendelser er det ingen tvil om at det må være samhandling på tvers, både i planlegging av beredskap og i inngåelse av avtaler og trening av beredskap. Forberedelse er viktig i sammenheng med beredskap, og det er helt nødvendig å være forberedt for å kunne håndtere en hendelse (Kristiansen, Magnussen, & Carlström, 2017, s. 21). Kristiansen et al. (2017, s. 21) viser til planlegging, organisering og utstyr, trening, øvelse og evaluering og forbedring. Det viser seg ofte etter hendelser at man ikke har gått gjennom disse fasene i detalj, ikke trent eller øvet, og følgen er at ressurser ikke finner hverandre eller ikke samhandler som ønsket. Pandemien er et meget godt eksempel på dette, hvor myndighetene var i gang med å stenge alle grenser, og var ukjent med en del konsekvenser av dette, for eksempel at det enkelte steder langs grensen er felles bruk av ressurser mellom Norge og Sverige, eksempelvis brannvesen. Rausand & Utne (2009, s. 367) beskriver disse barrierene som alle former for organisatoriske, tekniske eller operasjonelle tiltak som er planlagt, og som kan iverksettes for å hindre en ønsket hendelse, eller avbryte den i dens utvikling.

I motsetning til det Eriksen et al. hevder i sin beskrivelse om at mange ikke inkluderer forebygging i beredskapsbegrepet, hevder Bjelland & Nakstad (2018, s. 39) at når det kommer til beredskapsarbeid er hovedmålet for beredskap å sikre at så få hendelser som mulig av negativ

art kan skje. Bjelland & Nakstad (2018, s. 23) beskriver også samfunnssikkerhet å innebære både å ta et ansvar for risikoreduserende tiltak slik at hendelser ikke skjer, og redusere konsekvenser av hendelser dersom tiltak for reduksjon ikke har slått til, altså beredskap.

Tolletatens bidrag kan potensielt dekke beredskapstiltak i hele spekteret av beredskap, og med det være en bidragsyter i norsk samfunnssikkerhet i et forebyggende perspektiv, hvis vi ser til Bjelland & Nakstad sin beskrivelse (2018, s. 23). Slik forebygging kan eksempelvis være å dele informasjon med PST slik at de kan avverge hendelser helt, eller bremse hendelser i utvikling ved å bistå med informasjon i operasjoner.

Også Kristiansen et al. (2017, s. 21) beskriver at forebygging, som er oppgavens hovedfokus, skjer både før og etter en hendelse og har som hovedmål å redusere sjansen for at noe skjer. Ofte handler forebygging om å skape bevissthet rundt farer som kan oppstå, for er man bevisst er man også mer tilbøyelig til å ta høyde for disse farene og med det begrense sannsynligheten for at de skjer. Kristiansen et al. (2017, s. 20) sier videre at beredskap er evnen til å være forberedt på negative hendelser. I tilfelle noe skulle skje er et annet mål å redusere effekten (Kristiansen et al., 2017, s. 21). Med det vil en god nok beredskap handle om å ha kunnskap om hendelser bakover i tid, og kommende risikoer, og være forberedt på å kunne reagere i forhold til disse. Beredskap handler oppsummert om å etablere et rammeverk som både reduserer risiko, men også håndterer sårbarheter gjennom å etablere rammeverk lokalt, regionalt og nasjonalt (Kristiansen et al., 2017, s. 20). På et samfunnsnivå og knyttet til Tolletaten, kan et slikt rammeverk eksempelvis innebære regler om å tillate deling av overskuddsinformasjon, selv om det ikke er knyttet til vareførsel, dersom man mistenker kriminalitet eller terror. Videre kan et rammeverk på nasjonalt nivå sikre at slik informasjon sendt fra Tolletaten blir mottatt, vurdert og eventuelt håndtert for å hindre terror. Det pekes stadig tilbake på ABB saken, og er muligens et resultat av at Tolletaten i liten grad knyttes til politiets rammeverk for forebygging eller respons.

Ulikhetene mellom ekspertenes meninger er ikke særlig store, men enkelte begrenser beredskap til å omhandle tiltak som er planlagt for å håndtere hendelsen når den har startet, mens andre er like opptatt av å avverge hendelsen før den skjer. Vi har forholdt oss til det siste i vår oppgave, da vi mener Tolletatens bidrag har vel så mye verdi i det perspektivet Bjelland & Nakstad, samt Eriksen et al. forfekter, nemlig både forhindre og begrense.

Tolletaten arbeider kontinuerlig for å sette seg selv på kartet gjennom arbeid opp mot Finansdepartementet, Totalforsvarskommisjonen, DSB og flere. Dette fordi det er en tilbakevennende sak at etaten evner å omstille seg raskt og bidra ad hoc, men mener at utbyttet

og potensialet er større dersom den blir mer involvert i saker som berører varestrømmer og landets grenser. Det var av interesse for oss å finne ut hva som menes om etatens beredskapsløsninger, eller snarere andre etaters inkludering av Tolletaten i sine beredskapsløsninger, og hvordan det implementeres i praksis.

2.5 Samvirke og samstyring

Samvirke skred frem som en arbeidsmetode mellom sektorer rundt 1980, og som en følge av mange år med konkurranse mellom sektorene (Kristiansen et al., 2017, s. 27). Gjennom forskning har det vist seg at samvirke er en bedre måte å jobbe med kriser enn å forsøke å håndtere de alene, og det er viktig at prestisje legges til side i arbeidet med å løse felles utfordringer (Kristiansen et al., 2017, s. 21). Ikke sjelden ble det aksjonert med for få ressurser og det var etablert en slags trend om at det var kostbart, uønsket og kanskje til og med uprofesjonelt å mobilisere for mye ressurser til hendelser (Lunde, 2019, s. 50). I tillegg til økt kompleksitet i samfunnet og erfaring fra blant annet terrorangrepene i 2011 på Regjeringskvartalet og Utøya, at det var et tydelig behov for involvering av stadig flere aktører inn i beredskapen. Samvirke ble innført som et nytt prinsipp i beredskapen, og ble først navngitt i Stortingsmelding 29, om samvirkeprinsippet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011-2012). Dette tilskuddet er ifølge Lunde (2019, s. 50) selve bærebjelken i den nasjonale offentlige beredskapen.

Ifølge Engen et al. (2016, s. 282), har ingen sektor i Norge mulighet og kapasitet til å håndtere store hendelser og terrorangrep alene, og derfor har oppbygningen av norsk samfunnssikkerhet lagt til grunn gjensidig og omfattende samarbeid i alle faser av arbeidet. Fire viktige prinsipper for arbeidet er definert, og disse er ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og det som handler om samhandling og samarbeid, nemlig samvirkeprinsippet (Engen, et al., 2016, s. 283). Engen et al. (2016, s. 283) antyder at prinsippene kan oppfattes som motstridende, eller inkonsekvente når de sees i sammenheng, da de tre første i stor grad har oppmerksomheten på å fordele ansvar og oppgavefordeling, mens samvirkeprinsippet er ment å fremme koordinering og samarbeid på tvers. Prinsippet legger til grunn at myndigheter og virksomheter selv har ansvar for å sørge for best mulig samarbeid med andre aktører og virksomheter i arbeidet med både forebygging, beredskap og krisehåndtering (Engen et al., 2016, s. 51).

Behovet for samvirke oppstår når en situasjon ikke lenger kan håndteres av en enkelt aktør, men det skjer likevel ikke bare naturlig kun ved at man responderer på den samme

hendelsen (Kristiansen et al., 2017, s. 27). Mye må være gjennomgått, løst og til og med øvet i forkant for at det skal fungere som tiltenkt under en hendelse (Kristiansen et al., 2017, s. 27). Engen et al. (2016, s. 283) viser til at ansvaret for samvirkeprinsippet er omtalt i St. meld nr. 29 (2011-2012) og lyder som følger: «Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.»

Kristiansen et al. (2017 s. 16) definerer samvirke som å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål, og videre at samvirke er en prosess der ulike aktører innen beredskapen jobber for å løse felles utfordringer. Videre omhandler begrepet samhandling og samarbeid, og er effektivt når nivåer og enheter i flere organisasjoner jobber sammen for å løse en felles krise de står overfor (Kristiansen et al., 2017, s. 11). Kristiansen et al. (2017, s. 21) beskriver ulike perspektiver på samvirke, nemlig vertikalt og horisontalt, og at de videre kan deles i formelt og uformelt. Den vertikale delen omhandler hierarkiske nivåer over og under, mens den horisontale omhandler samhandling mellom likestilte parter. Det formelle samvirket viser til regler, forskrifter og samarbeidsavtaler mellom aktører, mens det uformelle kan være føringer og rutiner som utvikles på grunn av relasjoner eller kjennskap om kapasiteter (Kristiansen et al., 2017, s. 21). Tolletaten rapporterer vertikalt til Finansdepartementet, mens flere av de aktuelle interessentene til etatens informasjon og bidrag, ligger vertikal under Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg ble vi gjennom tidligere oppgaver gjort kjent med at det er lite som formelt regulerer samarbeidet til de andre etatene når det kommer til samfunnssikkerhet, men at det finnes en rekke ressurser som har funnet hverandre på tvers av etater, og at ulike former for liaisons og samarbeid skjer i dag. Dette var av interesse å se nærmere på.

En meget viktig faktor for suksess er at samarbeidet mellom mange aktører i kriser er effektivt, og dette forutsetter at disse organisasjonene har kunnskap om hverandres kapasiteter, strukturer, mandater og begrensninger, i tillegg til hvordan koordinering kan fungere på best mulig måte (Engen et al., 2016, s. 290).

Skal et slikt samvirke fungere må det som nevnt koordineres mellom aktørene og være etablert, og skjer gjennom et hierarki av aktører gjennom ulike nettverk (Engen et al., 2016, s. 283). Videre må koordineringen utformes i felleskap og det må rammer og reguleringer til, samt at myndigheter må tildeles ansvar for koordinering (Engen et al., 2016, s. 237). Denne samordningen rundt forebygging ansees i dag viktigere enn noen gang, og ble gjennom NOU 2016 utredet I NOU rapport av 2016:19 «Samhandling for sikkerhet» (NOU 2016: 19).

I dag ligger dette samordningsansvaret på Justis- og beredskapsdepartementet som utøver dette gjennom blant annet DSB (Regjeringen, 2022a), samfunnsikkerhetsinstruksen (Samfunnsikkerhetsinstruksen, 2017) og KIKS-rammeverket (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, 2016).

Samvirke viser seg ofte i store hendelser å være utilstrekkelig, og ofte oppleves hendelsene som unike og nye og krevende å håndtere. Dette kan gjerne skyldes at det ikke er gått opp gitte løsninger på problemet, og man dermed ikke alltid har en klar ide om hvordan de bør løses (Engen et al., 2016, s. 51). Årsaken til dette er gjerne at hendelser med stort skadepotensial går ut over administrative ansvarsområder (Engen et al., 2016, s. 52), og krysser grenser til andre ansvar og etater eller departementer. Ansvar viser seg å være uklart og fragmentert. Når hendelser oppstår, krever det et tett samarbeid for å kunne løse krisen eller situasjonen. Når det gjelder arbeid med forebygging og beredskap oppstår ofte de samme utfordring, da hendelsene i sin natur går utover ulike administrative nivåer og sektorgrenser i statsforvaltningen (Engen, et al., 2016, s. 52).

Et eksempel på samstyring fra virkeligheten er ansvaret for bekjempelse av terrorisme. I 2005 ble det enighet om at det var politiet som skulle overta hovedansvaret for å bekjempe terrorisme, ettersom det skulle defineres som kriminell aktivitet. Dette samarbeidet hadde lenge hatt store svakheter på områdene informasjon og kommunikasjon (Engen, et al., 2016, s. 36). Ifølge Kristiansen et al. (2017, s. 16) handler samvirke om å arbeide sammen for et bestemt formål, og er en form for universalløsning på ulike problemer som kan oppstå. Samvirke er et komplekst område og oppleves ofte problematisk, men er likevel ofte en forutsetning for å lykkes (Kristiansen et al., 2017, s. 16). I motsatt fall, altså uten samvirke, oppstår treghet og til og med stagnasjon i oppgaveløsning under kriser, og det er umulig å håndtere kriser uten samvirke, i et moderne samfunn med komplekse kriser (Kristiansen et al., 2017, s. 16).

Kristiansen et al. (2017, s. 33) inkluderer samvirke å omhandle situasjonsbevissthet. I en normalsituasjon betyr situasjonsbevissthet å oppfatte og forstå hva som foregår, samt få et bilde av hva som kommer til å skje (Kristiansen et al., 2017, s. 33), og et mye brukt synonym er årvåkenhet og kan omhandle personer, men også organisasjoner (Kristiansen et al., 2017, s. 35). I en beredskapssammenheng handler det gjerne om å være årvåken for hendelser man forventer kan skje, og innhenting av relevant data for å forstå situasjonen er et vanlig fokus og metode i så måte, uansett hvilken organisasjon det måtte omhandle (Kristiansen et al., 2017, s. 35). Slike data omtales gjerne som signaler og kan hjelpe den det gjelder å predikere hva som kommer til å skje. Det var av interesse å finne ut om etaten innehar verdifull informasjon, og

hvorvidt det er mulig at denne kan bidra til andre etaters situasjonsforståelse. Knyttet opp mot samvirke var det av interesse å se hva som eventuelt må på plass for å få informasjonen frem til rett sted, slik at den ikke bare fremstår som irrelevant eller som støy som Kristiansen et al. (2017, s. 35) beskriver det.

Ut fra faglitteraturen har Tolletaten, som en del av samvirkeprinsippet, et selvstendig ansvar for å sikre det samvirket og det samarbeidet som skal til for å løse sitt samfunnsoppdrag, som blant annet er å beskytte samfunnet mot ulovlig importerte varer. Et spennende aspekt ved det økte informasjonsomfanget etaten får fremover, er at den får noen egenskaper og noen muligheter, og kan utvikle det videre slik at det blir et viktig bidrag til andre myndigheters samfunnsoppdrag. Dette gjelder særlig den informasjonen etaten besitter, og den analysen etaten kan gjøre, og som kan bidra til politiets og Forsvarets etterretning. I tillegg kan det handle om å sette informasjon om lovlige og ulovlige, registrerte og uregistrerte varer sammen med personer og eksempelvis deres tidligere handlinger. Slik det er i dag lurte vi på om informasjonen isolert sett ikke har noen verdi for andre dersom ikke etaten selv analyserer den. Kanskje er det slik i dag at etaten i større grad setter denne informasjonen sammen enn det politiet og Forsvaret gjør. Det viser seg å være gjentakende at samhandling under store hendelser ikke har fungert godt (NOU 2012: 14), og at dette gjerne skyldes manglende planlagt samhandling. Overført til vårt tema kan det for eksempel bety at man ikke har sett grundig på informasjonsdeling som et forebyggende tiltak. Dette viste seg også som beskrevet i ABB eksempelet i innledningen, at når samvirke ikke er planlagt er det også vanskelig å få det til å fungere når hendelsen skjer. Det var av interesse for oss å undersøke om samvirke kan bli sterkere i det forebyggende arbeidet, og gi et støttende bidrag til samordnende etaters forebyggende arbeid.

2.6 Komplekse samfunnsproblemer

Tross mange års aktivitet og forskning på samfunnssikkerhet og beredskap er begrepet umodent ifølge Eriksen et al. (2016, s. 54). Ulike fagmiljøer bygges opp uten at det er en omforent forståelse for hva samfunnssikkerhet bør omfatte. De fleste innenfor denne profesjonen, også akademikere, definerer samfunnssikkerhet nært det de selv jobber med, og dette mangfoldet i forståelse av begrepet kan gjøre det utfordrende å koordinere, samhandle og systematisere arbeidet (Engen, et al., 2016, s. 54). Mange av de virkelige store utfordringene i verden er grenseoverskridende når det kommer til sektorer innenfor det enkelte land, men må også møtes av internasjonalt samarbeid og koordinering.

De forvaltningsmessige utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet oppstår fordi potensielle hendelser og problemer som regel krysser forvaltningsgrenser og sektorgrenser. Hendelser kjenner i sin natur ikke til ansvarsområder i forvaltningen. Mange ganger viser det seg at så lenge krisen er begrenset innenfor et ansvarsområde er resultatet ofte at hendelsen håndteres godt, men i tilfeller hvor hendelser går ut over slike grenser oppstår brått behov for samarbeid og koordinering. Det hersker ifølge Engen et al. (2016, s. 52) tvil om årsaker til dette og hvilke tiltak som bør iverksettes, og de samme utfordringene har vist seg å gjelde for arbeidet med forebygging og beredskap, fordi også forebygging krysser sektorer og administrative nivåer.

Det har vært en endring fra å måtte forholde seg til statssikkerhet, til en rekke egenproduserte trusler i det moderne samfunnet, og dette har økende betydning for samfunnets sikkerhet. Norges sårbarhet er også i økende grad påvirket av globale hendelser og fenomener (Engen, et al., 2016, s. 37). Organisering av samfunnssikkerhet blir stadig vanskeligere å definere og operasjonalisere. Når fenomener og hendelser er så mangfoldige og omfatter så mange land, sektorer og ansvarsområder er det krevende å komme fram til stabil og entydig organisering av arbeidsfeltet (Engen, et al., 2016, s. 37).

I arbeidet med et sikkert samfunn forsøker vi å forstå hvilke problemer vi egentlig har. Engen et al. (2016, s. 339) viser til det Polanyi i 1983, som beskriver det som et paradoks «For to see a problem is to see something that is hidden.» Samfunnet drives frem ved at mennesker har klart å løse problemer som i utgangspunktet ble opplevd som umulig eller meningsløse å forsøke å løse. Problemer vi søker å løse innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet handler om kompleksitet, risiko og usikkerhet og kan ofte defineres som slemme problemer, og som skiller seg fra andre typer problemer med flere kjennetegn (Engen, et al., 2016, s. 339). De er vanskelig å definere, de er symptomer på andre problemer, det finnes ikke gode løsninger, de er del av et større problem og de kan forklares på ulike måter. I tillegg gir de politikk- og planleggingsutfordringer (Engen, et al., 2016, s. 373). Videre gir de store samarbeidsproblemer på tvers av etater og sektorer, da politikkområde og praksisfelt ikke følger sektorene, men må organiseres på tvers av dem. Disse utfordringene har flere ganger satt et eget sikkerhetsdepartement på dagsorden (Engen, et al., 2016, s. 373).

Bjelland & Nakstad (2018, s. 102) omtaler flere slike grenseoverskridende hendelsestyper. Det finnes hybride hendelser eller angrep, og disse kjennetegnes av synkronisert bruk av flere virkemidler sammen, med formål å ramme et stort spekter av ulike institusjoner i samfunnet. Et eksempel på et slikt angrep kan være 22. juli 2011, hvor

Regjeringskvartalet og Utøya ble rammet (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 102). Videre er det ofte vanskelig å identifisere den som angriper og vite hvorvidt det er en stat eller en gruppe som står bak (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 102).

Om terror og viljestyrte handlinger sier Bjelland & Nakstad (2018, s. 102) at det er en dreining ved at det ikke lenger bare er grupper som begår slike handlinger, men at det stadig oftere er enkeltpersoner, og at de har vekslende motiver. I tillegg forekommer parallelle angrep oftere enn før og man har ofte myke mål (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 103), altså mennesker som ofte er lett tilgjengelige mål. Samtidig som dette antagelig gjør de mer krevende å finne, er det en positiv trend at stadig flere angrep blir avverget av politiet (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 103).

Dette var relevant for denne oppgaven da mange av de aktørene samfunnet har i kikkerten, og behov for å overvåke, beveger seg og frakter ting over grensen, eksempelvis droner, mulige innsatsmidler og ulovlige varer. Med innsatsmidler menes eksempelvis komponenter til ulike former for våpen. Dette var også av interesse å se på fordi det var nettopp informasjon til politiet og de ulike etterretningstjenestene, som er en del av etatens mulige bidrag og som vi ønsket å se på.

Den siste tiden er vi også gjort oppmerksomme på at stater organiserer kriminelle til å gjøre ulike former for dataangrep, mulig som et ledd i å teste sårbarheter i andre samfunn. Kombinasjonen å ta ut infrastruktur samtidig som man kriger tradisjonelt er ikke uvanlig, og sees stadig i krigen mellom Russland og Ukraina. Dronesakene i Norge er også eksempler på dette, og vanskelig å håndtere ettersom det er vanskelig å spore hva som er intensjonen og hvem som står bak. Det at handlinger er mer sammensatt tenkte vi at også vil kreve flere øyne og mer sammensatt overvåkning.

2.6.1. Bekjempelse av terror, kriminalitet og spionasje

I Fahsing & Gottschalk (2008, s. 22) sin bok om «Kriminelle organisasjoner», beskrives smugling som ulovlig ut- eller innførsel av varer eller objekter mellom stater. Fenomenet smugling er en gunstig måte å skaffe seg midler på, når stater som grenser til hverandre har forskjellige lover og regler for varer som forflyttes (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 22). Når et land opererer med store avgifter eller forbud, er smugling av slike varer gunstig, og god forretning for kriminelle aktører (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 22). Dette gjelder så lenge det er etterspørsel i landet det smugles til (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 168). Når boken ble skrevet i 2008, var etterspørselen etter narkotiske stoffer i Norge økende (Fahsing & Gottschalk,

2008, s. 168), og det er ingen grunn til å tro det ikke fremdeles er det i dag. Å kunne tjene penger på fenomenet smugling gjør det også attraktivt for kriminelle organisasjoner og operere på tvers av landegrenser (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 168). Europol beskriver Norge som særlig lønnsomt for kriminelle å organisere seg i, grunnet høyt beskattede varer (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 168). Dette skaper et marked i Norge som gir god fortjeneste til de kriminelle, og slik virksomhet er også en måte for terrororganisasjoner å finansiere sin virksomhet.

Terror er ofte vanskelig å sikre seg mot for den enkelte organisasjon, og krever en helhetlig sikring og sikkerhetsarbeid, ved at ressurser koordineres og prioriteres på tvers av farer og trusler, og kunnskap og ressurser utnyttes best mulig (Engen, et al., 2016, s. 155). Terrorhandlinger krever ressurser som eksempelvis våpen og sprengstoff, og utføres ofte av potensielt ukjente aktører (Engen, et al., 2016, s. 155), og terrorsikring er derfor ofte for den enkelte organisasjon knyttet til eksterne trusler, altså utenfor deres mulighetsrom å sikre seg godt nok mot (Engen, et al., 2016, s. 156). Den samfunnssikkerhetsmessige karakteren terrortrusler har, betyr dermed at arbeidet med å bekjempe og forebygge ofte ligger på ulike aktører i samfunnet å ta ansvar for på vegne av «alle», og er derfor en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet (Engen, et al., 2016, s. 156). Andre aktører som må ta slikt ansvar er eksempelvis politikere, organisasjoner som har etterretningskapasiteter, eller aktører innenfor luftfart som har mulighet til å sette kontrolltiltak på reisende for å hindre terror. Denne type tiltak og kontinuerlig overvåkning er ofte kostbart og kan derfor være vanskelig å prioritere. Ofte har man ikke relevante hendelser å knytte arbeidet til, og derfor kan det være vanskelig å innrette tiltakene på en måte man vet vil fungere formålstjenlig (Engen, et al., 2016, s. 156).

Å sette inn tiltak for å sikre seg mot potensielle samfunnshendelser man ikke har erfaring med, eller som kanskje aldri kommer til å skje, kan være krevende å få prioritert og derfor blir dette ofte politiske saker og pålegg til bedrifter og organisasjoner (Engen, et al., 2016, s. 156). I Norge har vi likevel flere instanser som bedriver slikt arbeid, nemlig Etterretningstjenesten og PST. Ifølge Kristoffersen & Haltebrekke (2022, s. 29) handler etterretning om å avdekke hemmelige planer til ulike trusselaktører, og det er kunnskapen om aktørens vilje, intensjon og evne som er målet. Evne kommer gjerne av midler eller helt konkrete innsatsmidler som nevnes i de fleste strategier for terror, og det er også denne evnen informasjonen fra Tolletaten potensielt kan være med å avsløre. Til tross for dette er det ikke en selvfølge at slik informasjon deles i dag, noe som var av interesse å vite mer om.

Rent formelt er det PST som har etterretningsansvaret knyttet til terror og kriminalitet. Vi ønsket å forstå om bidraget potensielt kunne støtte begge disse organisasjonene med informasjon om varestrømmer, aktører og kjøretøy eller kombinasjon av disse. Vi oppfattet det litt som et paradoks, at slik deling ikke var en selvfølge da det oppfattes som en nødvendighet å sette felles ressurser på bekjempelse slik Engen et al. beskriver. Vi var av den oppfatning at et mulig bidrag fra Tolletaten lå her, og ønsket derfor å høre om dette stemte med informantenes oppfatning. Årsaken er nemlig at de kriminelle miljøene også i økende grad er kunnskapsorganisasjoner, og på den måten oppstår det en konkurranse hvor det blir politiets relative kunnskap om den organiserte kriminaliteten som er avgjørende for evnen til å bekjempe den (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 222). Etter hva vi kunne forstå er det helt avgjørende at Tolletatens informasjon og etterretning blir brukt, for som Engen et al. beskriver er det nødvendig at også andre organisasjoner som har etterretningskapasiteter bidrar. For å holde tritt med denne trusselen er politiet hele tiden nødt til å ha informasjon og kompetanse som overgår de kriminelle (Fahsing & Gottschalk, 2008, s. 223), og det er lett å se for seg at da må alle tenkelige ressurser benyttes for å ligge i forkant.

Etterretningstjenesten har også behov for rutiner for informasjonsinnhenting, og trenger kunnskap om trusselaktører (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 30-31). Innhenting skjer på ulike måter, men særlig er det viktig med teknologiske kapasiteter (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 31). Videre beskriver Kristoffersen & Haltebrekke (2022, s. 32) at Norge er et lite land med en liten Etterretningstjeneste, og er avhengig av rike nettverk og allianser, og bruker mye tid på dialog med mulige samarbeidspartnere, for å finne ut hvilken informasjon som kan og bør utveksles. Informasjonen er viktig både som data etaten selv kan analysere, men også til å verifisere funn fra analyser. Etterretningstjenesten har sitt oppdag først og fremst innenfor statssikkerhet, men ettersom skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet er uklart bidrar de til å avdekke begge deler (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 234-235).

2.7 Oppsummering

Samlet sett mente vi at de utvalgte litteraturbidragene innenfor fagområdet om norsk samfunnssikkerhet, og forebygging og beredskap var relevante for oppgaven. Det samme var litteratur om samvirke, terror og kriminalitet. Omfanget av utvalgt litteratur var stort, men henger tett sammen og utgjør et system for samfunnssikkerhet og operasjonalisering av den. Dette gjorde at det var krevende å begrense omfanget av faglitteratur, uten samtidig å utelate relevante bidrag. Bidragene ble i sin helhet brukt til å belyse og undersøke Tolletatens sitt bidrag

til forebyggende samfunnssikkerhet, den mulige betydningen av det og hva som eventuelt må på plass for å ta ut potensialet. Samlet sett var alle bidragene relevante og sammen med innhentet empiri, ga de oss et grundig materiale for å belyse og finne svar på en rekke delspørsmål og på selve problemstillingen.

3. Metode

Gjennom oppgaven ønsket vi å se på Tolletatens potensial for ytterligere bidrag til norsk samfunnssikkerhet, i et forebyggende perspektiv. Vi så det derfor som viktig å få et bilde av hva dette potensialet kunne være og hvordan det kunne utnyttes. For å kunne finne ut av dette, var det viktig å lese den mest kjente litteraturen og eksisterende rammeverket på området (Clark, Foster, Sloan, & Bryman, 2021, s. 8). Vi hadde mye tilgjengelig faglitteratur på samfunnssikkerhet, organisering av samfunnssikkerhet i offentlig sektor, forutsetninger for å belyse og løse samfunnsproblemer, samt historisk data og en tidligere masteroppgave. All denne informasjonen var viktig, men ikke nødvendigvis nok for å belyse vår problemstilling og å kunne svare denne ut på en god måte. Derfor måtte vi også søke empiri internt i organisasjonen samt eksternt, noe som ville kunne gi oss et godt og nyansert bilde på nåsituasjon og hvordan dette søkes løst fremover. Totalt sett ga dette oss et godt utgangspunkt for å forstå temaene vi ønsket å belyse. Dette sammen med godt planlagte intervjuer, gjennomgang av dokumenter og mulige ledetråder til annen relevant informasjon, intern og eksternt, mente vi vil være tilstrekkelig for å gi oss det nødvendige grunnlaget for å svare på problemstillingen vår. I dette kapittelet redegjør vi for de valgene vi har gjort for metodisk tilnærming som grunnlag for å besvare vår problemstilling.

3.1 Forskningsdesign og metode

For best mulig å kunne svare ut vår problemstilling, vil det ifølge Jacobsen (2022, s. 99), være viktig å velge riktig design for undersøkelsen. Om dette ikke gjøres korrekt, vil det ha konsekvenser for undersøkelsens validitet. Denne validiteten kan defineres i to krav; først må empirien være gyldig og relevant, dernest pålitelig og troverdig (Jacobsen, 2022, s. 17). Dette betyr i praksis at det vi samlet inn faktisk skal besvare vår problemstilling. Når det kommer til gyldighet og relevans, snakker man om et internt og eksternt perspektiv ifølge Jacobsen (2022, s. 17). Den interne gyldigheten sier noe om hvilken dekning vi som forskere har for å trekke de konklusjoner vi gjør. Den eksterne gyldigheten viser til om våre konklusjoner også kan være gyldige for andre sammenhenger (Jacobsen, 2022, s. 17).

Ifølge Jacobsen (2022, s. 37), vil det ikke være praktisk å ha en rent induktiv eller deduktiv tilnærming, og dette gjaldt også for vår del. Vi kunne ikke hverken forholde oss helt til faglitteraturen alene, eller ikke ha innhente noen form for bakgrunnsinformasjon, før vi startet med og gjennomføre dette prosjektet arbeidet med oppgaven. Som følge av dette ble oppgaven gjennomført abduktivt. Abduksjon er ifølge Jacobsen (2022, s. 38) at når man ikke

gir hverken induksjon eller deduksjon noen fortrinn foran det andre, men stadig veksler mellom disse for å kunne utvikle kunnskap om det fenomenet man søker å undersøke kontinuerlig gjennom oppgaven.

Da det finnes lite eller ingen, direkte faglitteratur eller tidligere forskning på Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter i en totalforsvarssammenheng, ville vi gjennomføre en eksplorerende studie. Ifølge Oppen, Mørk, & Haus (2020, s. 378), er dette måten å jobbe på når man er på den mer induktive delen av skalaen og vi ville kunne komme nærmere forklaringer på vår problemstilling underveis i prosjektet.

Valget av metode springer ut fra valget av problemstilling som nevnt. I vår oppgave ønsket vi å se nærmere på Tolletaten og hvilket bidrag organisasjonen gir, og bør gi, inn i et forebyggende perspektiv på samfunnssikkerheten. Dette ville ikke kunne bli særlig godt belyst om vi hadde valgt en kvantitativ studie, der man søker å finne samvariasjon mellom forskjellige fenomener, det er mange enheter som undersøkes og man ønsker å generalisere disse funnene ifølge Jacobsen (2022, s. 153). I vår studie så vi det som formålstjenlig å kunne få dybdeinformasjon, slik at vi kunne forstå organisasjonens mekanismer som bidrar og kan bidra i fremtiden. For å tilegne oss den kunnskapen som da var nødvendig utover det vi kunne finne i faglitteraturen, falt valget på en kvalitativ metode. Ifølge Jacobsen (2022, s. 157), eger kvalitative studier seg for å samle data om få enheter, altså intensiv, i vårt tilfelle Tolletaten, og kan gjøres gjennom eksisterende kvalitative kilder samt individuelle intervjuer. Oppen et al. viser til at det stadig oftere benyttes kvalitative studier for å tilegne kunnskap i organisasjoner om problemstillinger (2020, s. 342). Det er i stort det oppgaven vår søker å gjøre. At denne metoden i større grad enn tidligere anerkjennes og benyttes, styrker vårt valg av tilnærming.

Det finnes flere måter å gjennomføre en kvalitativ studie, og vi valgte i den forbindelse det vi anså for å være den beste for vår problemstilling. Valget falt på å gjennomføre en enkeltcasestudie der Tolletaten er den valgte undersøkelsesenheten. Ifølge Jacobsen (2022, s. 106), pekes det av flere på at det ikke er en enhetlig og klar forståelse og omforent definisjon av hva en case egentlig er. Det eneste man finner i retning av en definisjon det foreligger konsensus rundt, er at dette er en inngående studie av en eller få enheter. Videre valgte vi å kombinere en omfattende gjennomgang av faglitteratur, dokumenter samt semistrukturerte intervjuer av nøkkelpersoner i Tolletaten. I tillegg valgte vi å være åpne for at de forhåndsutpekte informantene ville kunne peke på andre personer, som ville kunne belyse problemstillingen vår bedre – altså en snøballtilnærming (Oppen et al., 2021, s. 348). Vi fikk allerede før start inn tips om personer vi ikke opprinnelig hadde vurdert som relevante, og som

ville kunne ha god kunnskap om Tolletatens nåværende og fremtidige rolle generelt som bidragsyter til totalforsvaret og beredskapsfeltet spesielt.

Å velge intervju som metode for å samle informasjon skaper ofte en naturlig relasjon mellom forskere og informant (Jacobsen, 2022, s. 141). Dette da man møter informantene på deres egne premisser og på den måten kan man få informasjon som ellers ikke ville vært mulig å finne. Videre peker Jacobsen (2022, s. 141), på at man gjennom intervjuer også vil kunne få en nyanserikdom med bakgrunn i informantens fortolkning og meninger om emnet. På denne måten vil man kunne få et svært beriket informasjonsgrunnlag. I tillegg til det nevnte, har også kvalitative studier i stort sett et annet fortrinn – man er i liten grad «låst» når man starter. Det kan være at faglitteratur eller informantene tar problemstillingen i en annen retning enn først tenkt. Kvalitative studier er i så måte fleksible studier, hvor man søker å svare ut en tenkt problemstilling, men fort kan ende opp med å svare ut en annen enn først tiltenkt.

På den annen side skaper også kvalitative studier noen utfordringer for oss som forskere (Jacobsen, 2022, s. 142-145). Ofte er kvalitative studier ressurskrevende å gjennomføre. Det er både tidskrevende, men også arbeidsintensivt. Videre fordrer det en stor grad av logistikk, da spesielt med tanke på å koordinere informanter, transkribere intervjuene samt koordinere informasjonen på tvers. En annen problemstilling er at en slik studie kan bli for kompleks på grunn av den nyanserikdommen som kommer frem i intervjuene. Et annet aspekt ved intervjuene er at disse, til tross for god planlegging og gode intervjuguidere, ofte kan være svært ustrukturerte, noe som igjen skaper liten oversikt. For å skape oversikt i et slikt komplekst datamateriale, kan man eventuelt vurdere å benytte kvantitative metoder for å skape orden ved eksempelvis telling av ord eller kategorisering (Jacobsen, 2022, s. 143). Andre problemstillinger og ulemper vi måtte være bevisste var at fleksibiliteten i en slik kvalitativ studie ikke kun er entydig positiv. Dersom vi til stadighet fikk ny informasjon, ville vi kunne ende med å gå i sirkler og ikke komme i mål med selve undersøkelsen (Jacobsen, 2022, s. 144). Til sist måtte vi også være oss bevisst den nærheten som kunne oppstå med enkelte informanter. Dette er personer vi allerede hadde en form for relasjon til gjennom daglig virke, og dette kunne medføre at vi som forskere kunne miste evnen til å være kritiske til informasjonen vi fikk. Dette kan gi seg utslag i at vi ikke stilte kritiske spørsmål i intervjusituasjonen, eller at vi bare tok for gitt at det vi fikk av informasjon var «sannheten» (Jacobsen, 2022, s. 144). Med disse betraktningene, både positive og negative, var vi fortsatt sikre på at en kvalitativ studie var den rette veien å gå for å kunne få adekvat og tilstrekkelig informasjon for å svare ut det vi undersøkte i denne oppgaven.

3.2 Datainnsamling

For å kunne evne å svare ut vår problemstilling ble det raskt klart at dette måtte gjøres gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer, da det ikke fantes særlig forskning på området. For å holde oss til tematikken, var det viktig å planlegge nøye og skaffe data som støttet opp om problemstillingen vår. Videre var det kritisk å formulere en så klar problemstilling som mulig, samt ha et godt innblikk i hvem vi ønsket å intervjuer, slik at vi kunne formulere gode spørsmål (Oppen et al., 2020, s. 344-345).

Ved å gå gjennom den dataen vi hadde skaffet oss, søkte vi å få kunnskap om alle oppgaver Tolletaten hadde og fortsatt har, sett opp mot totalforsvaret og samfunnssikkerhet og beredskap. Både de faktiske oppgavene, men også de ønskede. Fra dette ønsket vi også å se om den organisering som er av Tolletaten faktisk bidrar til å imøtekomme det. Det var potensial for å samle inn data som ikke var relevant for oppgaven og problemstillingen, men dette var vanskelig å unngå før den faktiske analysen av innsamlede data begynte. Det var derfor viktig å få redusert og tolket data innhentet ved intervjuer, noe som ifølge Clark et al. (2021, s. 12) gjerne gjøres med grupperinger.

Med dette som bakteppe, så vi for oss at et godt informantutvalg, samt eventuelle personer disse pekte på underveis, ville gi oss god og riktig informasjon om temaene (Oppen et al., 2021, s. 348). At vi ikke låste utvalget, men ga rom for eventuelt å utvide det underveis, snøballutvalg (Clark et al., 2021, s. 177), var på grunn av at det ikke fantes et godt og tydelig bilde av den informasjonen vi hadde behov for i forkant for å kunne planlegge godt. Utvalget av informanter ble besluttet med bakgrunn i den dokumentgjennomgangen vi hadde i forkant (se kap. 3.2.1). Videre ville dokumentgjennomgangen kunne tydeliggjøre og belyse problemstillingen der informantene hverken hadde kjennskap til, eller tilstrekkelig kunnskap om, overordnede avgjørelser eller fremtidige planer. Dessuten var det viktig for oss at problemstillingen ble besvart på en faktabasert og nøytral måte (Oppen et al., 2021, s. 366).

3.2.1 Dokumentgjennomgang

For å skaffe oss god kunnskap om temaet, valgte vi å sette oss grundig inn i det norske totalforsvaret og samfunnssikkerhet fra opprettelsen etter annen verdenskrig og frem til i dag. Det gjennom å finne faglitteratur på området, både pensumrelatert, men også utenfor. Videre var det viktig for oss å se på Tolletatens historikk som bidragsyter på området, noe vi ikke fant særlig mye faglitteratur eller tidligere forskning om. Dette ble gjort ved å søke på blant annet google scholar hvor et av resultatene ga oss innsikt i en tidligere masteroppgave rundt

tematikken. Søkene vi gjorde ble foretatt med forskjellige stikkord på norsk, svensk, dansk og engelsk og i ulike kombinasjoner. Vi fikk mange treff, men relevansen til vår oppgave var fraværende utover masteroppgaven referert til tidligere. Videre var det viktig for oss å se hvilken formell rolle Tolletaten har og selv ønsker å ha, noe vi fant ved dokumentgjennomgang i organisasjonen. Dette fant vi i brevkorrespondanse som er unntatt offentligheten, og har derfor i oppgaven kun delt informasjon fra disse brevene som likevel er offentlig kjent informasjon. I tillegg styres etaten ved tildelingsbrev fra Finansdepartementet. Disse redegjør for etatens samfunnsoppdrag. Som en siste innfallsvinkel, for å kunne svare ut problemstillingen, så vi til andre land og om det fantes tilsvarende der. Disse søkene medførte ingen videre treff.

Etter å ha gjennomført dette, mente vi å ha en god bakgrunn for å kunne stille de riktige spørsmålene for å svare ut problemstillingen vår. Videre at vi også har såpass inngående kunnskap om temaet, at vi ville kunne gi gode tilbakemeldinger til informantene ved spørsmål, samt ha en god forståelse av hva de faktisk formidlet.

Etter gjennomførte intervjuer, ble vi pekt i retning av nye dokumenter, som igjen pekte på nye rammeverk vi opprinnelig ikke hadde hatt med i dokumentgjennomgangen. Resultatet ble en omfattende dokumentgjennomgang som redegjøres nærmere for i resultatdelen, kapittel 4.

3.2.2 Semistrukturerte intervjuer

Intervjuer kan gjennomføres på flere måter ifølge Oppen et al. (2021, s. 350). Man kan velge å gjennomføre strukturerte intervjuer, ustrukturerte intervjuer eller semistrukturerte intervjuer.

Strukturerte intervjuer er vel egnet dersom man søker å få en likhet i gjennomføringen og få dataene man samler inn strukturert, men dette gir liten grad av frihet for den som blir intervjuet. Et slikt intervju fordrer at alle temaer er belyst og spørsmålene settes opp strukturert før intervjuet starter (Oppen et al., 2021, s. 350).

Ustrukturerte intervjuer foregår mer som rene samtaler, der man ikke i særlig utstrekning har spørsmål eller temaer definert på forhånd. Dette gir informantene enorm frihet i hva denne ønsker å prate om (Oppen et al., 2021, s. 350).

Semistrukturerte intervjuer er da en god blanding av begge de nevnte intervjuformene. På forhånd har man definert temaer og spørsmål man ønsker svar på. Formen gir stor frihet til informantene å reflektere innenfor temaene, samt gir gode muligheter for den som intervjuer å gå nærmere inn på temaer som er særlig interessante (Oppen et al., 2021, s. 351).

Vi valgte å benytte oss av semistrukturerte intervjuer da vi mente dette ville gi oss gode refleksjoner rundt teamet, samt gi oss mulighet til å forstå organisasjonen og dens bidrag på en grundigere måte. For å kunne svare ut vår problemstilling var det nødvendig å på forhånd definere temaer og ha noen konkrete spørsmål. Dette ble løst ved å benytte en grundig utarbeidet og tilpasset intervjuguide (se vedlegg 4), som igjen også ville kunne gi oss noe konsistens ved at intervjuene kunne gjennomføres relativt likt (Oppen et al., 2020, s. 391). Videre ville det være lurt å også ha en del forhåndsdefinerte oppfølgingsspørsmål innen hvert tema – dette for å kunne samle mer data på området og få en dypere forståelse av både informantenes refleksjoner, men også hvordan vi eventuelt kunne bruke dette videre i arbeidet.

Vi opplevde at intervjuguiden fungerte godt. Informantene snakket fritt utfra stilte spørsmål, og oppfølgingsspørsmål ble brukt for å «hente» de inn igjen når de «vandret» vekk fra temaene vi ønsket informasjon om. Erfaringer vi gjorde oss underveis, medførte at vi ble stadig bedre på å holde informantene til aktuelle temaer. Opprinnelige temaer utvidet seg også litt underveis, men vi fikk styrt dette på en god måte med oppfølgingsspørsmål, slik at alle gjennomførte intervjuer ble relativt like. Ved at intervjuene ble relativt like, til tross for informantenes ulike utgangspunkt og organisatoriske tilhørighet, gjorde at vi kunne generalisere funn på en god måte. Dette ga oss også en større berikelse av temaet enn vi opprinnelig hadde sett for oss.

3.2.3 Informanter

Jacobsen (2022, s. 191), peker på utfordringene ved å velge riktig utvalg. Det er som oftest ikke mulig å få intervjuet alle som sitter med relevant informasjon, og følgelig må man foreta noen valg. Det første vi gjorde var å skaffe oss oversikt over hvilke miljøer i Tolletaten problemstillingen var relevant for. Konklusjonen der var fort at den berørte samtlige divisjoner i større eller mindre grad. Da dette ikke ga oss en klar avgrensing, så vi nærmere på hvilke fagmiljøer som var mest relevante innenfor hver divisjon, samt hvilke nøkkelpersoner som kunne belyse dette på en best mulig og relevant måte. Det var for oss viktig at relevans skulle være retningsgivende. Dette på bakgrunn av at enkelte miljøer kunne ha en egeninteresse av hvilken retning problemstillingen tok Tolletaten i. Etter å ha vurdert dette, satt vi fort igjen med at nøkkelpersonene måtte være på et overordnet nivå, men også at det fantes nøkkelpersoner lengre ned i organisasjonen. En god blanding av disse ville kunne gi oss den informasjonen vi hadde behov for. I tillegg la vi også opp til at vårt utvalg kunne økes dersom det under intervjuene ble pekt på spesifikke personer i organisasjonen de mente det var vesentlig at vi

også inkluderte i studien, altså snøballeffekten (Clark et al., 2021, s. 177). Så for å belyse problemstillingen på en best mulig måte, endte vi med å velge ut våre informanter som beskrevet ovenfor. Vi så for oss at sentralt plasserte personer ville ha den beste oversikten over både hva Tolletaten kan bidra med og på hvilken måte dette kan gjøres mest mulig hensiktsmessig.

Til sist så vi hen til at vi, grunnet både tid og ressurser, var nødt til å begrense både antall informanter og også mengden dokumenter og faglitteratur. Dette da vi fort kunne se for oss at våre utvalgte informanter stadig pekte til andre vesentlige personer vi burde snakke med for mer informasjon, men også fordi temaet samfunnsikkerhet og beredskap er et godt etablert uttrykk med mye faglitteratur og forskning. Vi endte opp med å intervju totalt åtte informanter, og på faglitteratur og annen litteratur, tok vi for oss det mest anerkjente med fokus på det vi har hatt som pensum i studiet. Vi har også supplert oppgaven med annen relevant faglitteratur.

Informantene valgte vi å rekruttere ved forespørsel pr. epost. Vedlagt eposten la vi ved en beskrivelse av prosjektet (Vedlegg 3), samt et samtykkeerklæringsskjema som ble samlet inn enten ved intervjugjennomføringen eller i etterkant. Da enkelte av intervjuene ble foretatt på Teams, fikk vi tilsendt enten bekreftelse på deltakelse og samtykke til bruk via epost eller scannet dokument. Alle informantene ble informert om muligheten til å kunne trekke sitt samtykke, og uten begrunnelse, når som helst i prosjektets gjennomføring.

3.2.4 Behandling av data

Ved at vi valgte semistrukturert intervju som delmetode, ved siden av dokumentgjennomgang og faglitteratur, fordret dette behandling av denne dataen. For å sikre kvaliteten og være sikre på at vi fikk med oss all informasjonen som ble gitt, valgte vi å gjøre digitale lydopptak (se kapittel 3.2.5). Etter hvert intervju gikk vi sammen gjennom hva som kom frem og oppsummerte intervjuene i stort. Dette slik at vi kunne sammenstille disse oppsummeringene og transkripsjonene for analyse senere. For å kunne benytte digitalt opptak og behandle personopplysninger var det nødvendig å søke tillatelse hos «SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør» (tidligere NSD – Norsk senter for forskningsdata). Søknaden ble innvilget 05.11.2022 (vedlegg 1 – Meldeskjema SIKT, samt Vedlegg 2 – Vurdering SIKT).

Som beskrevet over gjennomførte vi samtaler etter hvert intervju og oppsummerte. Deretter foretok vi transkripsjon av intervjuene. Vi informerte samtlige informanter i forbindelse med intervjuene, om muligheten for å lese gjennom transkriberingen i ettertid, noe ingen benyttet seg av. Transkripsjonene ble lagret og gitt bokstaver for anonymisering, og en

liste ble laget for å kunne koble informant og transkripsjon. Denne listen ble oppbevart forsvarlig og sikkert, hvor kun vi hadde tilgang. Dette for å sikre sporbarhet i arbeidet. Videre var det vesentlig for vårt arbeide å anonymisere alle informanter i den endelige rapporten. For å kunne etterleve dette var det viktig at vi sammen tegnet ned den informasjonen som kom frem i hvert intervju på adekvat måte. Dette ble gjort ved at vi tolket informantens uttalelser og formulerte dette med våre egne ord, samt direkte siterte der dette var formålstjenlig. Siden vi valgte en slik måte for videre bruk av informasjonen, ble det desto viktigere å ha rådata fra informantene tilgjengelig for etterprøving.

Det var viktig for oss i dette arbeidet å være grundige, slik at vi ikke gikk glipp av noe, men heller ikke ble overveldet av alle nyanser, perspektiver, synspunkter med videre. Jacobsen (2022, s. 207), peker på at den kvalitative analysen søker å tilføre noe ved å sammenstille de forskjellige bidragene. Når man ser disse sammenstilte tekstene vil man eventuelt kunne se mønstre, avvik, sammenhenger med mer, som enten underbygger og svarer ut oppgavens problemstilling, eller kanskje også er i strid med de antagelser oppgaven er basert på. Uansett hvilke funn vi kom frem til, var vi sikre på at en grundig analyse av intervjuene og dokumentene vil kunne skape ny innsikt som ville kunne være hjelpelig med å svare ut oppgavens problemstilling.

3.2.5 Transskribering

Alle intervjuer av våre informanter ble gjennomført ved bruk av intervjuguide (Vedlegg 4) samt ved bruk av appen «Nettskjema-Diktafon» (utviklet av Universitetet i Oslo). Ved å bruke denne appen på egne mobiltelefoner, sikret vi å ivareta personvernet samt sikre våre informanter anonymitet. Intervjuene kunne etter innspilling ikke avspilles på mobiltelefon, men måtte overføres kryptert til Universitetet i Oslo sin sider, nettskjema.no, hvor vi måtte logge inn ved bruk av FEIDE-id for å aksessere disse i ettertid. Vi valgte å dele informantene i to grupper bestående av fire i hver, for så å transkribere hver vår gruppe. Transkribering kan gjøres på flere måter og vi valgte å transkribere alt våre informanter sa frem til siste spørsmål var besvart. For egne spørsmål ble det i stor grad henvist til intervjuguiden og der vi hadde stilt oppfølgings-spørsmål, valgte vi å transkribere disse for å sikre sporbarhet og mulighet for kontroll i ettertid. Informantene ble i prosessen gitt bokstaver hvor kun vi hadde tilgang til nøkkelen for å knytte navn på informant og transkribert intervju. På denne måten kunne vi sikre at våre informanters anonymitet ble ivaretatt. Der informanten har brukt navn eller annen informasjon som er egnet

til å identifisere informanten eller andre, og hvor dette er brukt i oppgaven, er slik informasjon fjernet og erstattet med «xx».

3.2.6 Koding

Når samtlige av våre informanternes intervjuer var ferdig transkribert, ble disse grundig lest gjennom flere ganger. Dette for å se hvilke funn vi hadde avdekket, sett opp mot vår problemstilling. Etter å ha lyttet på opptakene samt lest transkriberingene grundig, hadde vi god oversikt over hvilke hovedfunn vi hadde. Med bakgrunn i dette laget vi noen hovedkategorier og tildelte disse farger. Ved å lese gjennom intervjuene ytterligere, farget vi avsnitt der informantene berørte temaene for å skape oversikt. Etter ytterligere gjennomgang samlet vi alt av innhentet empiri på tvers av informantene slik at vi kunne se hver informant opp mot hverandre. Dette for å se om det var nyanser av betydning, og for å sjekke om det var avvik som var av betydning, for selve funnene. I stort så vi at informantene omtalte de samme temaene, men innfallsvinklene var ofte noe forskjellig. Dette da informantene kom fra forskjellige deler av organisasjonen og hadde forskjellig tilnærming til oppgavens tema. Videre så vi at det på enkelte områder var nyanseforskjeller i informantenes utsagn, noe vi kommer tilbake til i kapittel 4 Resultater og kapittel 5 Diskusjon.

Når vi hadde gjennomført koding og satt sammen sammenhengene fra intervjuene, hadde vi skapt et godt utgangspunkt for å kunne beskrive de funn som ble gjort og også bidra med empiri til diskusjonsdelen. Vi valgte å dele funnen i to hovedkategorier med delkategorier under hver. Vi så også at flere av delkategoriene og informantenes refleksjoner berører hverandre på forskjellige måter, men vi har valgt å la delkategoriene bestå som egne funn da det ellers ville vært vanskelig å skille noe ut.

3.3 Vurdering av metode, validitet og reliabilitet

I ett hvert forskningsprosjekt er det viktig å se på om dette har validitet og reliabilitet, og minimere problemene rundt dette (Jacobsen, 2022, s. 239). Dette gjelder selvfølgelig også for en kvalitativ studie. For å kunne se på dette er det viktig at vi som forskere forholder oss kritiske til den kvalitet det er på innhentet data. Se på om vi har fått fatt på det vi faktisk ønsker, intern validitet. Om det vi har funnet kan brukes i andre sammenhenger, ekstern validitet. Og til slutt, er informasjonen sannferdig, reliabilitet (Jacobsen, 2022, s. 239). Dette gjelder ikke bare for informasjon tilkommet gjennom intervjuer, men også i forbindelse med dokumentgjennom-

gangen. Der er det særlig viktig å ha i tankene om forfatteren har en egen agenda eller om dette faktisk viser til virkeligheten. Det samme gjelder også for informantene.

Det neste vi måtte se på var om utvalget var sannferdige, altså er virkeligheten slik de beskriver (Jacobsen, 2022, s. 240). Da vi hadde representanter for hele organisasjonen i vårt utvalg, mener vi at denne i hvert fall er så nær representativ for Tolletatens syn som mulig, og at disse informantene til sammen, kunne belyse problemstillingen på best mulig måte. Når det gjelder oppgavens validitet, er det snakk om både ekstern og intern validitet. Avhengig av hvilke funn man gjør i en oppgaven, vil det, dersom funnene kan overføres til andre tilsvarende etater eller organisasjoner, være at alle funn eller enkelte funn kan ha denne eksterne validiteten. Når det gjelder oppgavens interne validitet, er dette spesielt viktig. Dette for å sikre at vi har fått ett godt og riktig bilde av det potensialet som ligger i organisasjonen, samt hva organisasjonen faktisk kan bidra med. Dette er det ingen andre enn etaten selv som har den fulle oversikten over.

Metoden vi har benyttet er mulig å etterprøve i den forstand at fremtidige forskningsprosjekt gjennomføres identisk. Det som derimot ikke vil være mulig å etterprøve er datafangsten vår, da informantene er anonymisert og datafangsten etter hvert vil bli slettet i henhold til avtalen med SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Det er også vanskelig, om ikke umulig, og verne seg mot, at en eller flere av informantene etter intervjuet endrer mening. Dette er særlig sårbart dersom disse er beslutningstakere. På den annen side er vårt prosjekt gjennomført i en tidsbegrenset periode, og på så måte vil konklusjoner stå seg som et bilde i denne perioden.

Opgavens pålitelighet sier om den er til å stole på eller ikke (Jacobsen, 2022, s. 17). For å sikre påliteligheten må den gjennomføres på en troverdig og tillitsvekkende måte ifølge Jacobsen (2022, s. 17). Dette sikres ved å gjennomføre forskningen på en transparent måte og at alle adekvate steg i prosessen følges og gjøres riktig. Ved at vi brukte et gjennomarbeidet forskningsdesign, relevant data, faglitteratur og analysemetoder, mener vi at oppgavens pålitelighet ble ivaretatt. Ved å sørge for god dokumentasjon i form av transkripsjoner, at våre funn ble beskrevet korrekt, gode kildehenvisninger med mer, ønsket vi at oppgaven var så åpen som mulig og så etterprøvbar som mulig, slik at påliteligheten ble ivaretatt.

Begrepet reliabilitet peker på om det resultatet vi har kommet til er pålitelig og stabilt (Oppen et. al., 2020, s. 93). Videre henviser reliabiliteten i forskningen til om man kan forvente samme resultat dersom man ønsker å gjennomføre studien på nytt og under de samme forhold som var. Altså resultatet skal være begrunnet og til å stole på. Dette var svært viktig for vår del

i denne studien, dersom denne skal kunne brukes av organisasjonen i fremtiden. For å etablere slik reliabilitet, sier Andersen (2013, s. 14-15), at dette kan oppnås ved å ha en overbevisende dokumentasjon av både fremgangsmåte, men også datagenerering og analyse. For at vi skulle oppnå dette internt i organisasjonen, var det derfor viktig å gjøre et grundig og dokumentert arbeide i tillegg til å være overbevisende i vår fremstilling. Måten dette ble gjort på var grundig forarbeide uten å bøye av og ta snarveier, bruke den tiden vi hadde på en god måte, samt være villig til å fullføre påbegynt arbeid. I tillegg har det vært viktig å være tydelig på hvilke funn som eventuelt bør være gjenstand for videre utredning grunnet usikkerheter, samt å ha en tydelig operasjonalisert problemstilling som det har vært mulig å måle det vi har funnet mot.

Som utgangspunkt for å kunne skape høy validitet, må forskerne først skaffe seg høy kunnskap om temaene i casestudien (Andersen, 2013, s. 156). Dette medførte for oss en grundig gjennomgang av all tilgjengelig faglitteratur innenfor de avgrensinger vi tok. Dette for å være sikre på at vi hadde den nødvendige kompetansen, da dette ville ha stor betydning for hvilken informasjon vi ønsket å samle inn, og hvordan vi kunne tolke denne (Oppen et. al., 2021, s. 391). Clark et al. (2021, s. 11) peker i tillegg på at utvalget, samt gjennomføringen også er av vesentlighet for kvaliteten av prosjektet. Dette gjelder ikke bare utvalget av informanter, men også dokumenter og litteratur.

Til sist, for å sikre god reliabilitet og validitet i arbeidet, var åpenhet viktig for vår del. Prosessen med å komme til et sluttprodukt har innebåret å ta forskjellige valg i retning og tolkninger. Dette er viktig å dokumentere tydelig og godt der dette har blitt gjort (Oppen et. al., 2020, s. 390). Som en konsekvens av valg foretatt i arbeidet har det vært viktig for oss å reflektere rundt disse, for å se om disse på noen måte har påvirket rapporten. Dette har sammen med dokumentasjon på selve analyseprosessen og de premisser vi har lagt til grunn der, vært med på å øke oppgavens reliabilitet.

3.3.1 Etikk og etiske betraktninger

Å ha et bevist forhold til etikk og etiske retningslinjer i arbeidet har vært vesentlig. Dette for å sikre at man til enhver tid holder seg innenfor de rammer som eksisterer, men minst like mye for å kunne ha den tilliten vi har vært avhengig av fra våre bidragsytere. I Norge er dette regulert i lov, «Lov om organisering av forskningsetisk arbeid» (Forskningsetikkloven, 2017) med tilhørende forskrift, «Forskrift om forskningsetiske komiteer og utvalg» (Forskningsetikkforskriften, 2018). I tillegg til selve loven, har Norge siden 2007 også hatt et uredelighetsorgan, samt en komite (Oppen et al., 2020, 394). Denne komiteen har utarbeidet de

normer og verdier forskningsarbeid skal innrettes etter, og dette gjelder også for denne oppgaven. Videre peker Oppen et al. (2020, s. 394-401), på flere etiske betraktninger som gjelder også dette arbeidet, der spesielt for oss, informanter og arbeidsgiver er vesentlige betraktninger. Det mest vesentlige for vår del i den sammenheng, var å innhente informerte samtykker og å sørge for god informasjon underveis ved behov, samt etterleve den konfidensialitet våre informanter både var lovet, men også forventet. Jacobsen (2022, s. 48), peker videre på problemstillinger man også må være seg beviste når man selv jobber i den organisasjonen som er gjenstand for utredning. For oss er det i den sammenheng viktig å påpeke at det er etter eget initiativ denne oppgaven har blitt skrevet, uten noen form for støtte fra Tolletaten, utover muligheten vi har hatt til å intervju de informantene vi mente ville kunne belyse problemstillingen best mulig.

I selve arbeidet med oppgaven var det flere etiske problemstillinger vi måtte ha et bevisst forhold til, både i forarbeidene med informasjonsinnhenting og bearbeiding, men også underveis i intervjusituasjoner, analysearbeidet og i konklusjonsfasen. Blant disse var det å ha et bevisst forhold til å forbli objektive, og å holde avstanden til egen etat. Egne og andres meninger og persepsjoner er opplagt en del av oppgaven vår, og for å ikke blande dette med fakta, så har det vært viktig for oss at, dersom dette er tilfelle, så skal det ikke være tvil for den som leser at det er nettopp det. Videre har også korrekt kildebehandling vært vesentlig for arbeidet.

Viktigheten av å forbli objektive i arbeidet har vært særlig viktig, slik at det produkt vi leverer er uten bias. Dette for å sikre at produktet har en høy kvalitet, og beskriver det som faktisk er virkeligheten, både positivt og negativt. Det å ikke la seg påvirke av egen persepsjon under arbeidet eller egne ønsker for hvordan vi mener etaten bør fremstå og hva den bør bidra med, på bakgrunn av tilegnet kunnskap generelt og spesielt, er viktig i denne sammenheng. Videre var det også en fare for at man lett kunne bli påvirket av informantenes meninger og ønsker. På den annen side var potensialet for å falle for fristelsen til å motbevise fremsatte påstander ut fra eget ståsted eller kunnskap også til stede. Som kvalitetssikring underveis har vi aktivt brukt hverandre, hatt faste møtepunkter for å diskutere og avstemme egne opplevelser, diskutert tilbakemeldinger, skaffet felles forståelse av innhentet dokumentasjon samt intervjuer med videre. Dette for å sikre at oppgaven forble objektiv i sin form.

I tillegg til dokumentinnhenting og generell kunnskap om temaet i oppgaven, valgte vi intervjuer for å belyse problemstillingen. Dette i seg selv kunne fordre noe etisk bekymring. Å innhente taus kunnskap gjennom intervjuer, og kunnskap utenfor organisasjonen, kunne

påvirke både oppgaven og de som bidro. Dette, samt det faktum, at vi begge er ansatte i en sentral del av Tolletaten hvor vi daglig har kontakt med hele organisasjonen, kunne potensielt også oppfattes både negativt og positivt. Det som i så måte har vært en fordel for oss i dette arbeidet er nettopp vår organisatoriske plassering. Der yter vi bistand til organisasjonen i stort og følgelig har stort kontaktnettverk. Dette gjorde at vi ikke var «ukjente» for de vi har intervjuet. I tillegg er vårt daglige virke av nøytral art, noe som vi antar også kan ha hatt en positiv innvirkning på samarbeidsviljen og gitt oss både god, men også riktig informasjon underveis.

Et annet aspekt vi har vært svært bevisste på under arbeidet med oppgaven har vært den enkeltes behov for anonymitet. Dette både i forkant, men også under intervjuer, slik at vi kunne være sikre på at den informasjonen vi faktisk fikk var ærlig og oppriktig. Måten dette ble ivare tatt på var ved å benytte avtaler med hver enkelt informant som forsikret at vi skulle bestrebe dette, samt god informasjon om behandlingen vi skulle ha av lydopptak og transkripsjoner. Rent praktisk ble dette løst ved å tildele hver informant en bokstav og det var denne bokstaven som ble brukt på transkripsjonene. På denne måte var vi sikre på at selve transkripsjonen ikke kunne knyttes til noen enkelt person. For at vi skulle holde oversikten, ble et dokument som knyttet bokstav til navn laget og oppbevart på en slik måte at ingen andre kunne få tak i denne. Alle disse tiltakene ble det grundig forklart og informert om, slik at våre informanter kunne være trygge på at det de delte under intervjuene ble behandlet, både i henhold til lovverk og i henhold til inngått avtaler.

Til sist var vi også nødt til å ta stilling til en del innhentet informasjon som var unntatt offentligheten i organisasjonen. Slik dokumentasjon måtte behandles spesielt for å sikre at dette ikke ble gjort kjent for andre enn de som har innsyn. Innholdet måtte også behandles på en slik måte at ingen informasjon som ikke skulle ut, kom direkte inn i oppgaven. Vi som forskere i denne sammenhengen har hatt et stort ansvar for å avstå fra å dele informasjon eller utilsiktet avsløre arbeidsmetodikk som mulig kan sette tjenestepersonell eller etaten i fare, eller gi en innsikt som kan benyttes for illegal virksomhet. Vi var derfor nøye på å sjekke om informasjon vi delte i oppgaven finnes åpent på internett, og for å kvalitetssikre at ingen slik informasjon er tatt inn, ble deler av oppgaven vi var usikre på, lest og godkjent av organisasjonen.

4.Resultater

Gjennomgangen av et bredt utvalg av dokumentasjon og gjennomføring av intervjuer ga oss en rik empiri og grunnlag for å svare ut problemstillingen. I løpet av gjennomgangen ble vi stadig gjort oppmerksom på nye dokumenter som var relevante for oss, og vi forsikret oss gjennomgående om at det vi gikk gjennom var hensiktsmessig å ta inn for å belyse vår problemstilling. Nemlig, hvordan kan Tolletatens økende omfang av informasjon og kunnskap om grensekryssende objekter, bidra ytterligere til norsk samfunnssikkerhet i et forebyggende perspektiv?

Som tidligere beskrevet var dokumentgjennomgang og intervjuer nødvendig for å kunne svare ut vår problemstilling. Dette fordi det ikke finnes tidligere forskning på temaet. En del av dokumentene hadde vi allerede plukket ut, og en del ble vi som nevnt kjent med gjennom lesing av litteratur, og gjennom informantene og andre vi har snakket med om oppgaven. Ettersom det allerede er et viktig tema for etaten å ha en beskytterrolle i norsk samfunnssikkerhet, og dette har blitt forsterket gjennom pandemi og krig i Europa, har det dukket opp mer til dokumentgjennomgangen som støtter våre antagelser enn vi hadde sett for oss. Det er mye som peker i retning av at Tolletaten på mange områder har et potensial for å bidra til det samfunnet har behov for når det kommer til beskyttelse. Etaten selv har et ønske om å få økt oppmerksomhet rundt sin rolle som samfunnsbeskytter. Forutsigbarhet og tilpassede budsjetter kan være gode grunner for dette.

Gjennomgangen av dokumenter og gjennomføringen av intervjuer ga oss som sagt et rikt grunnlag for å diskutere våre spørsmål og problemstilling opp mot utvalgt faglitteratur. Funnene vi beskriver videre i dette kapitlet er gjenstand for diskusjonene og analysene vi gjør i kapittel 5. Ettersom det ikke var et en-til-en-forhold mellom utvalgte faglitterære bidrag og funn, men snarere et nettverk av sammenhenger, valgte vi å legge diskusjonen til eget kapittel for å gjøre det mest mulig oversiktlig å lese.

4.1 Resultater fra dokumentgjennomgang

En del av det empiriske grunnlaget vi samlet inn var dokumentasjon som omhandler etatens oppdrag knyttet til samfunnssikkerhet, og dokumentasjon som beskriver arbeidet med å sette etatens rolle i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

I tillegg gikk vi gjennom ulike deler av rammeverket som beskriver norsk samfunnssikkerhet, hvem som er involvert, og hvordan det er tenkt å fungere. Dette for å

avdekke om det er et behov for etatens mulige bidrag knyttet til informasjon, og i hvilken grad det utnyttes i dag. Vi gikk også gjennom dokumentasjonen med tanke på om den kunne peke oss i retning av eventuelle muligheter og hindre for å ta ut potensialet. Noe av dokumentasjonen hadde vi som sagt kunnskap om før arbeidet med å samle inn empiri startet, mens en del av det har vi blitt gjort oppmerksom på ved gjennomgang av faglitteratur og gjennom intervjuene vi har gjennomført.

4.1.1 Tolletatens tildelte samfunnsoppdrag

Det første vi gikk gjennom var dokumentasjon som beskriver Tolletatens oppdrag og tildelte oppgaver. Som tidligere nevnt har etaten ansvar for å ivareta regelverket til en rekke andre etater, over en langstrakt grense. Oppgavene er varierte og mangfoldige, og dekker et stort spenn av oppgaver som beskytter landet mot ulike former for farer, og krever i mange tilfeller mye ressurser og stor evne til omstilling og fleksibilitet.



Figur 3 Et tilfeldig utvalg av nyhetsartikler som viser omfang av beskyttelse Tolletaten har ansvar for.

4.1.1.1 Hovedinstruksen til Tolletaten

Hovedinstruksen til Tolletaten oppsummerer Tolletatens samfunnsoppdrag, ansvar og myndighet som følger:

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves. Dette innebærer at Tolletaten skal forvalte og medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Samtidig skal Tolletaten legge til rette for effektiv handel og vareførsel. (Finansdepartementet, 2020, s. 3)

Videre sier instruksen at samfunnssikkerhet og beredskap skal være en del av etatens virksomhet og at departementet skal varsles om hendelser. Det refereres da til risiko og sårbarheter knyttet

til eget virke, og vesentlig gjensidige avhengige virksomheter (Finansdepartementet, 2020, s. 7). Om forholdet til andre myndigheter sier instruksene blant annet at etaten skal samarbeide og ha god informasjonsutveksling med andre virksomheter når det er nødvendig og hensiktsmessig (Finansdepartementet, 2020, s. 5). Hovedinstruksen er slik vi tolket den lite innrettet på at etaten skal ha noen rolle som aktør i samfunnssikkerhet, men berører det vagt ved å peke på samfunnsoppdraget, samt gir muligheter for informasjonsdeling og samhandling.

Tolletatens samfunnsoppdrag er, foruten å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves, å bidra til et trygt og bærekraftig samfunn. Dette gjenspeiles også i Prop. 1S (2022-2023) (Finansdepartementet, 2022, s. 60) «På Finansdepartementets ansvarsområde skal det arbeides systematisk med samfunnsstryggleik. Beredskapen for å kunne håndtere ekstraordinære hendinger skal være god.»

4.1.1.2 Tildelingsbrev 2022

Tildelingsbrevene de siste årene, og særlig for 2022, retter et veldig fokus mot sømløse varestrømmer og digitale verktøy for registrering av varestrømmer. Gjennom lavere budsjetter og økende trafikk stiller Finansdepartementet stadig høyere krav til at etaten må bli mer informasjons- og datadrevet, og innrette sin interne virksomhet effektivt, samt forenkle prosesser for næringslivet (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022).

I omtalen av samfunnsoppdraget, knyttet til samfunnssikkerhet, fant vi særlig et relevant punkt:

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel, jf. Prop. 1 S (2021–2022) for Finansdepartementet.

Tolletatens virksomhet skal ha flere positive effekter på samfunnsnivå:

- Ved å motvirke inn- og utførsel av varer i strid med forbud eller restriksjoner, skal Tolletaten bidra til et trygt og bærekraftig samfunn. (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022, s. 3)

Det står lite om samfunnsbeskytterrollen i tildelingsbrevet, men flere prioriterte tiltak peker i retning av behovet for mer data som på sikt kan benyttes til analyseformål, nemlig adgang til å benytte opplysninger fra automatisk skiltgjenkjenning (heretter kalt ANPR), registrering av kjøretøy, og felles utredning av løsninger for innhenting, behandling og analyse av

passasjeropplysninger (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022, s. 6). Videre står det knyttet til ANPR at effekten skal vurderes og det pekes til forventede effekter av verktøy for dataanalyse og digital etterretning (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022, s. 6). Det vises til PNR (Passenger Name Record) direktiv som er en felles utredning av innhenting, behandling og analyse av passasjeropplysninger med Tolletatens og politiets formål, og er et arbeidet ledet av PST (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022, s. 6). Det vises også til oppgaver utenfor etatens samfunnsoppdrag, nærmere bestemt mulig kontroll av ruspåvirket kjøring (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022, s. 7). Om sikkerhet og beredskap står det at Finansdepartementet vil innhente etatens vurdering av risiko og sårbarhet knyttet til alvorlige hendelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i egen bestilling.

Oppsummert har tildelingsbrevet for 2022 fokus på det digitale, på informasjon, men lite generelt om etatens rolle som samfunnsbeskytter. Den peker også på viktigheten av samvirke med andre etater knyttet til informasjon, samtidig som det åpnes opp for å gi etaten utvidede oppgaver som følge av sine kapasiteter, i dette tilfellet kontroll av ruspåvirket kjøring (Finansdepartementet, 2021, Tildelingsbrev for 2022). Videre er det gjennom flere supplerende tildelingsbrev gjennom 2022 gitt oppgaver knyttet til kontroll av russiske fiskefartøy (Finansdepartementet, 2022c), (Finansdepartementet, 2022d), stasjonering på Svalbard (Finansdepartementet, 2022a), og oppgradering av utstyr til å avdekke spaltbart og radioaktivt materiale på grensen til Russland (Finansdepartementet, 2022b). Alle oppdragene peker til at etaten stadig får en rolle i den sikkerhetspolitiske delen av samfunnsbeskyttelsen.

Vi fant også flere tegn på at samfunnsbeskytterrollen gjennomgående har økt, og som utdraget av nyheter nedenfor viser, er Tolletaten trukket godt inn i det som er følger av krigen mellom Russland og Ukraina, og i den forstand bistår etaten Stortinget og Forsvaret å bevare sikkerhet og årvåkenhet på grensen, som følge av sin tilstedeværelse.



Figur 4 Utdrag av nyhetssaker som viser Tolletatens utvidede oppgaver i forbindelse med krigen i Ukraina

4.1.1.3 Tildelingsbrevet 2023

Tildelingsbrevet for 2023 viser spesielt til kriminelle aktører som hele tiden blir mer avanserte, og at dette krever at etaten utnytter sine virkemidler på en effektiv måte for å holde tritt med økt varestrøm, samt at det vil kreve vanskelige prioriteringer (Finansdepartementet, 2022, Tildelingsbrev for 2023, s. 2). Videre at denne endrede adferden hos kriminelle er ønsket løst særlig ved å utvikle etterretning som vil gjøre kontrollene enda mer målrettet. I tillegg forventes det at etaten har evne til kontinuerlig å tilpasse seg den endrede adferden hos kriminelle (Finansdepartementet, 2022, Tildelingsbrev for 2023, s. 8). Dette forsterkes ved at det i styringsparametere for 2023 stilles krav til en økt andel kontroller basert på etterretning. Implisitt i dette ligger det at etaten må utnytte informasjon de har tilgang til, og stadig øke sine evner innenfor etterretning for å levere som ønsket.

Oppsummert viser tildelingsbrevet for 2023 et økt fokus på digitalisering og informasjonsbearbeiding som også var grunnlaget for problemstillingen vår, og det pekes på nytt på oppgaver knyttet til sikkerhetspolitikk (Finansdepartementet, 2022, Tildelingsbrev for 2023, s. 2).

4.1.1.4 Lovkrav til oppdraget

I 2019 ble nytt lovverk knyttet til Tolletatens virksomhet sendt på høring av regjeringen, og denne høringen oppsummerte kort etatens samfunnsoppdrag. Formålet med å endre loven var å etablere et lovverk tilpasset Tolletatens ansvarsområder. Dette gjelder både å synliggjøre oppgaver etter eget regelverk, og å forankre og gjøre klart til at etaten kan utføre oppgaver på vegne av andre myndigheter. Videre er ny tolllov fra januar 2023 laget med det formål å tydeliggjøre Tolletatens oppgaver knyttet til å beskytte samfunnet mot import og eksport av varer, men også å beskytte menneskers liv og helse og sikre at miljøvern overholdes (Finansdepartementet, 2019).

Ordlyden om formål i den nye loven § 1-1 punkt b sier at loven skal: «bidra til å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer ved å sikre at restriksjoner gitt av hensyn til blant annet samfunnssikkerhet, beskyttelse av menneskers liv og helse, dyrevelferd, plantevern og miljøvern overholdes» (Vareførselsloven, 2023, § 1-1).

Loven beskriver tydelig at det er relativt store muligheter for å utlevere opplysninger til andre offentlig myndigheter, så fremt det ikke er uforholdsmessig ut fra de ulempene det medfører i form av inngrep i personvernet, eller at opplysninger av konkurransemessig

betydning kommer på avveie. Følgende ordlyder er hentet fra vareførselslovens kapittel 7, om særlig forvaltningsregler:

§ 7-11 (1) Taushetsplikten etter § 7-10 første ledd første punktum er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter dersom det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

[...]

§ 7-11 (3) Departementet kan gi forskrift om utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter i deres interesse, blant annet om hvem det skal utleveres opplysninger til, hvilke opplysninger som kan utleveres, hvilke kriterier som skal vektlegges ved vurderingen av om utleveringen er forholdsmessig og om at opplysninger i enkelte tilfeller alltid skal kunne utleveres.

[...]

§ 7-15 Departementet kan gi forskrift om vilkårene for profilering etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 4 og om bruk av automatiserte avgjørelser (Vareførselsloven, 2023).

Oppsummert legger loven til rette for utstrakt bruk og deling av informasjon, og peker på at bruk av og deling av informasjon ikke skal være restriktive på bekostning av liv og helse.

4.1.2 Beskrivelser av etatens rolle i norsk samfunnsikkerhetsarbeid

En rekke dokumenter og strategier beskriver Tolletatens rolle i samfunnssikkerhet, både forebyggende og operasjonelt. Noen steder beskrives rollen tydelig, og andre steder beskrives oppgaver etaten har uten at etaten selv er nevnt. Mange av de beskriver hvor viktig det er at samfunnets ressurser brukes på best mulig måte og henviser til samarbeid og samhandling.

4.1.2.1 Regjeringens beskrivelse av totalforsvaret i dag

Det var særlig to avsnitt som var relevante for vår problemstilling, hvorav den ene var direkte knyttet til Tolletatens rolle i totalforsvaret, i all hovedsak nevnt med forebyggende aktiviteter. Den andre beskriver utnyttelse av ressurser, samt viktigheten av sivilt-militært samarbeid fra

kriser i fredstid til sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, men også samarbeid utenom kriser i et forebyggende perspektiv:

Tolletaten er aktør i nasjonal beredskap og samfunnssikkerhet, og beskytter samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. Etaten samarbeider aktivt med andre offentlige myndigheter om kontrollopgaver og interesser knyttet til grensepassering og grensekryssende trusler. Etaten utfører blant annet kontroller rettet mot ulovlig innførsel av våpen, sprengstoff, narkotika og legemidler. Etaten avdekker også valutasmugling og hvitvasking, samt ulovlig import/eksport av strategiske varer og masseødeleggelsesvåpen. Etaten har oppdaterte beredskapsplaner og kriseplanverk for å kunne håndtere ekstraordinære hendelser knyttet til grensepassering. (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 40)

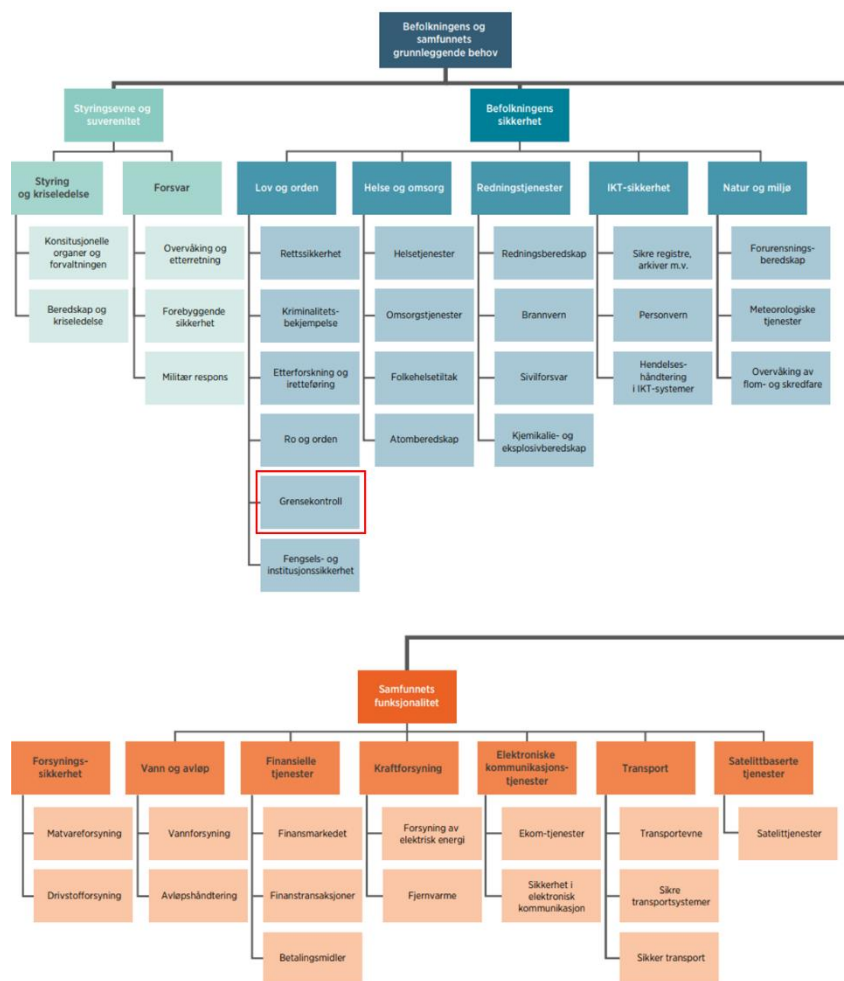
Totalforsvaret som konsept skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret. Totalforsvarskonseptet er således en del av det sivil-militære samarbeidet, men er avgrenset til å omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn knyttet til kriser, fra kriser i fred til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Sivilt-militært samarbeid omfatter også øvrig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter som ikke er direkte knyttet til kriser og væpnet konflikt. Et eksempel på sivilt-militært samarbeid som faller utenfor rammen av totalforsvarskonseptet er Kystvaktens løpende ivaretagelse av fiskeri- og miljøoppsyn. (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 15)

4.1.2.2. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) – Beskrivelse av samfunnets kritiske funksjoner

Dokumentet beskriver kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner som må sikres og beskyttes, samt hvilke kapasiteter som skal være med å sikre at disse blir ivaretatt. Her er Tolletaten tildelt en rolle, under lov og orden, nemlig grensekontroll. Oppdraget er fordelt på flere andre instanser, nemlig Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Politidirektoratet, politiet og Utenriksdepartementet. Selve oppdraget omhandler «Evne til å gjennomføre nødvendig grensekontroll av personer og varer» (Direktoratet for

samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 11). Kontroll av personer på grensen er lagt til politiet, mens Tolletaten har ansvar for kontroll av gods (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 46). Tollkontroller er også ment å brukes for å avdekke eller vanskeliggjøre alvorlig kriminell aktivitet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 48). Videre har etaten en involverende og forebyggende rolle i kjemikalie- og eksplosivberedskap (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 62). Etaten har tilgang til det nasjonale nødnett som gir mulighet for å utveksle kryptert informasjon med andre brukere av nettet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 93). Erfaringer fra pandemien, gjorde at regjeringen i desember 2021, gjorde en presisering av nøkkelpersonell hos virksomheter med kritiske samfunnsfunksjoner. Her ble det under grensekontroll presisert at Tolletaten er kritisk for å sikre forsyningsikkerheten inn i landet som en del av kontrollvirksomheten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021b, s. 6).

Illustrasjonen nedenfor viser de ulike ansvarsområdene og det er ringet rødt rundt oppgaven hvor Tolletaten ifølge KIKS-rammeverket har et ansvar.



Figur 5 KIKS rammeverkets plassering av ansvar hos Tolletaten (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016)

4.1.2.3 Terrorstrategier

Den nasjonale kontraterrorstrategien fra 2021 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021b), ble revidert allerede i 2022 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Innledningsvis står det forklart, om den nylig reviderte strategien, at «Strategien danner grunnlaget for en samlet innsats på tvers av alle relevante sektorer, for å forebygge radikaliserings og hindre terror – slik at vi kan leve frie liv i et trygt samfunn» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Den nye strategien har lagt til grunn en rekke hendelser den siste tiden og viser til samhandling og at unødvendige hindre for samarbeid må fjernes. Det vises spesifikt til helse og politiet, hvor man veldig tydelig den siste tiden har erfart konsekvenser av manglende samhandling. Eksempelvis «Kongsbergsaken» (Politihøgskolen, 2022) og forrige sommers «Pridesak» (Tronstad & Stolt-Nilsen, 2022).

Strategien viser også til at landets samlede ressurser skal brukes til mest mulig effektiv innsats for å forebygge terror, og viser at en rekke nye sentrale aktører er inkludert. Forsvarssektoren og justissektoren trekkes frem som de største relevante aktørene. Finanssektoren er nevnt ved at den skal ha kontroll på grensekryssende vareførsel (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022, s. 9). Strategien viser også til internasjonalt samarbeid og hvordan det kan motvirke evne til å gjennomføre angrep på tvers av landegrenser, og viser til internasjonal terrorbekjempelse som innsats mot terrorfinansiering, eksportkontroll og hindring av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det forventes fremover mer tilgjengelighet av våpen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022, s. 12). Om å forebygge beskriver strategien at forebygging skal være med på å hindre aktiviteter relatert til å planlegge og utføre terror (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022, s. 14). Dette vil blant annet være innsatsmidler, og finansiering som valuta, narkotika og menneskehandel.

Utenrikspolitisk strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme beskriver at: «Organisert kriminalitet er en betydelig inntektskilde for terrorgrupper, og innebærer menneskehandel og omsetning av narkotika og våpen», og det er derfor ifølge strategien viktig med forsterket politi og etterretningssamarbeid. Strategien viser til at fra 2001 har internasjonalt etterretningssamarbeid medvirket til å avverge anslagsvis 30 terrorangrep i Europa, og årsaken til dette har oppsummert vært forebyggende arbeid, samt effektivt samarbeid med sikkerhetstjenestene i Europa (Utenriksdepartementet, 2006, s. 26).

Ifølge Norges utenrikspolitiske strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme omfatter disse trussel om terror alle samfunn og mennesker. Norge, som alle andre land, plikter å følge FN's vedtak om internasjonal bekjempelse (Utenriksdepartementet, 2006, s. 5). Videre

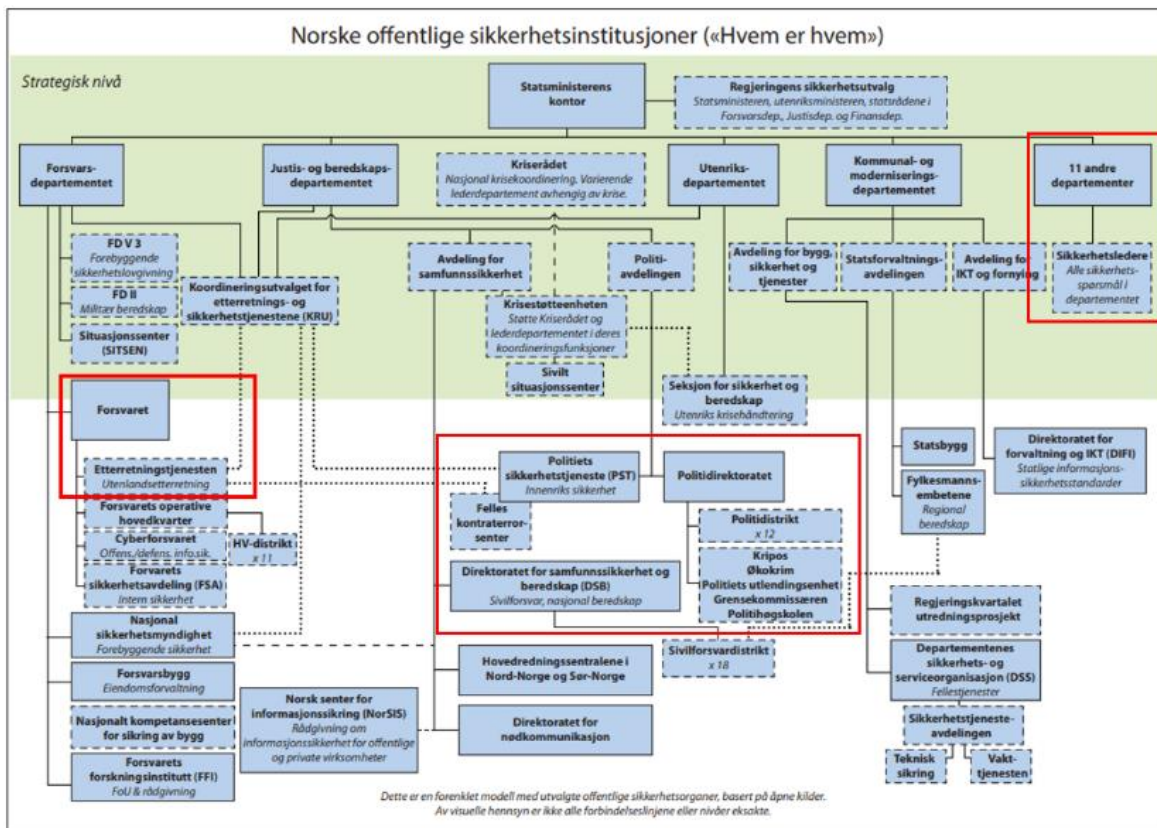
sier denne strategien at det må være balanse mellom forebyggende og bekjempende tiltak (Utenriksdepartementet, 2006, s. 9), og et ledd i arbeidet er å forhindre finansiell støtte til terrorgrupper, blant annet gjennom å bidra til bekjempelse av narkotika og kriminalitet som er en viktig del av FNs antiterror arbeid (Utenriksdepartementet, 2006, s. 11). Norge skal også styrke det internasjonale samarbeidet for å hindre det man har klare indikasjoner på, nemlig at ikke-statlige aktører forsøker å fremstille masseødeleggelsesvåpen. Samarbeidet skal forebygge at terrororganisasjoner får tilgang til slike våpen, eller til materiell for å fremstille slike (Utenriksdepartementet, 2006, s. 21). Strategien beskriver nærmere at det er behov for ytterligere tiltak og virkemidler, og peker blant annet på å avskjære illegal transport og eksportkontroll (Utenriksdepartementet, 2006, s. 23).

4.1.2.4 EU-strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet

Ifølge EU-strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet har denne trusselen aldri vært høyere, og det er et mål i strategien å komme dette til livs. Strategien er ment å ramme kriminelle der det smerter mest, og svekke deres evne til å koordinere på tvers av landegrenser, og hindre de i å drive blant annet narkotika- og menneskehandel (Regjeringen, 2021). Videre har strategien fokus å forsterke EU- regelverket for miljøkriminalitet, samt gjøre det lettere å avdekke og rettsforfølge handel med kulturgjenstander og forfalskede medisiner mellom landene.

4.1.2.5 Samhandling for sikkerhet - NOU 2016:19

Rapportens bakteppe er fremfor alt forebyggende sikkerhet og beskriver ansvar og samhandling mellom ulike deler av de norske offentlige sikkerhetsinstitusjonene. Av interesse er etatens plassering i dette landskapet i forhold til sine samarbeidende parter. Staten har et enormt nettverk av samarbeidende sikkerhetsinstitusjoner spredt under en rekke ulike departementer. Kartet på neste side viser etatens avstand til flere av de samarbeidende partene og deres departementer.



Figur 6 Viser etatens samarbeidende statlige instanser og deres departementer (NOU 2016: 19)

4.1.2.6 Rapport fra 2.juli kommisjonen NOU 2012:14

En tilbakevendende historie er etatens mulighet til å stoppe ABB hvis informasjonen PST mottok fra Tolletaten hadde vært nyttiggjort. Gjerningsmannen hadde foretatt systematiske terrorforberedelser, med ytringer på internett, men også synlig import av innsatsmidler til å lage bombe. Lang tid i forveien pågikk et arbeid mellom Tolletaten, Kripas, PST og Forsvarets etterretningstjeneste om «Programme Global Shield». Programmet ble lansert i 2010 og var et internasjonalt antiterror-prosjekt, som ble lansert for å kartlegge eksporten av en rekke lovlig omsettelige kjemikalier, som var kjent for å kunne brukes til framstilling av improviserte eksplosiver. Prosjektet var også ment å etablere mer effektive begrensninger på terroristers mulighet til å skaffe seg våpen (NOU 2012: 14, s. 370). Rapporten beskriver programmet og hvordan instansene som skulle være involvert brukte tid på å finne hverandre og organiserte seg, slik at bekymringsmeldinger fra Tolletaten til PST ikke fant rett instans og dermed ikke bidro til å avdekke terror under planlegging (NOU 2012: 14, s. 320, 384). Rapporten peker på PST som en mulig utfordring, og PST peker videre på at avklaringer på departementsnivå burde vært gjort rundt samarbeid om Global Shield. Det gis et ansvar til Justis- og beredskapsdepartementet for å ta initiativ til samarbeid med andre etater.

Kommisjonen peker også på en rekke strenge hindre for deling av informasjon, og at det bør legges til rette for at PST får anledning til å etterprøve sine hypoteser om mulige terrorforberedelser, og for at andre etater som mistenker terror, kan overlevere informasjon til PST (NOU 2012: 14, s. 388). Etterretning og bruk av åpne kilder, som også Tolletaten nå har kapasiteter og kompetanse på, samt PST sin kapasitet og kompetanse til å benytte digitale verktøy for dette, trekkes frem som en nødvendighet for å bekjempe terror (NOU 2012: 14, s. 391).

4.1.3 Tolletatens arbeid med å styrke sin rolle i norsk samfunnssikkerhet

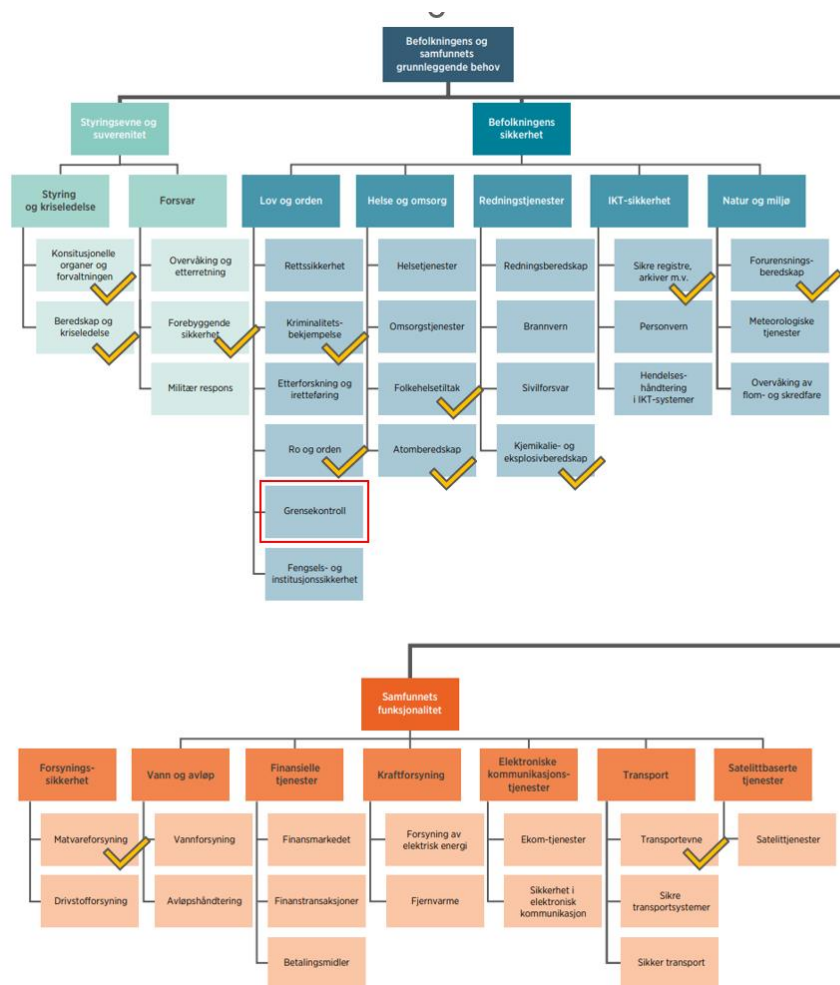
Tolletaten jobber kontinuerlig for styrke sin rolle og få anerkjennelse for, og midler til sin rolle som samfunnsbeskytter. Med sine kapasiteter på grensen, sine etterretningsfunksjoner og sine avanserte dataanalyseverktøy, kontrollfasiliteter og utstyr, trafikkovervåkning og unik innsikt i grensekryssende vareførsel, mener Tolletaten å være den eneste med utvidet kunnskap om alle varer og transportmidler som krysser landets grenser (Tolldirektørens Stab, 2022). Videre mener etaten at kunnskapen om varestrømmer og grensetrafikk utnyttes i for liten grad i dag. Når det kommer til etterretning anbefaler etaten at arbeidet med sammensatte trusler og etterretning bør sees helhetlig, på tvers av sektorer, og basere seg på hver sektors innsikt (Tolldirektørens Stab, 2022). Regjeringens arbeid for å forsterke innsatsen mot sammensatte trusler inkluderer PST, politiet, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet i et nytt Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) (Regjeringen, 2022b), og dette arbeidet mangler Tolletatens innsikt og kunnskap om alle varer og transportmidler som krysser landets grenser.

Når det kommer til læringspunkter om samvirke, fra tidligere kriser, peker etaten selv på at samvirket ikke fungerer godt nok i dag, med henvisning til hvordan det fungerte under pandemien. Beslutninger fattes av andre etater uten oversikt over konsekvenser ved og på grensen. Det er for liten grad av koordinering mellom etater når det gjelder beredskapsoppgaver på grensen. Det refereres også til at støtte mellom etater er utfordrende under hendelser, blant annet ved avgivelse av personell og overføring av oppgaver. I tillegg er det liten læring av tidligere hendelser når det kommer til nasjonalt samvirke (Tolldirektørens Stab, 2022).

I 2019, 2021 og 2022 ga etaten innspill til Finansdepartementet om Tollmyndighetenes mulige beredskapsrolle. I et innspill fra 2019 påpeker etaten i sin vurdering av rollen som beredskapsstøtte for andre myndigheter, behov for tydeligere hjemler og en tydeligere rolle ovenfor andre myndigheter (intern brevkorrespondanse). Her fremkommer det at etaten blant

annet har mulighet til intensivt kontroll knyttet til våpen, sprengstoff og innsatsmidler på grensen, at den kan gi bistand til etterretning, og at etaten kan innhente, registrere, bearbeide og lagre informasjon som eksempelvis politiet har behov for, dersom hjemler og formål tillater det. Hvorvidt etaten har ressurser til slike oppgaver, fremkommer ikke.

Det påpekes at etaten jevnlig bistår politiet i overvåkning og rapportering av grensepassering, eller bistår med annen informasjon på anmodning fra politiet, og at det i mange tilfeller er hjemler for dette (intern brevkorrespondanse).



Figur 7 Illustrasjonen viser hvor Tolletaten selv mener å ha en rolle i KIKS-rammeverket (intern brevkorrespondanse).

I et annet innspill fra 2021, og på bakgrunn av erfaringer med et nasjonalt samvirke som ikke fungerer godt nok, har etaten ønsket å skrive seg tydeligere inn som aktør i en rekke ulike beredskapssituasjoner og områder hvor den ønsker å bli involvert (intern brevkorrespondanse). Bildet over viser en oversikt over områdene Tolletaten mener å ha en form for rolle, markert med gul hake. Dette står i stor kontrast til de ansvarsområder der etaten faktisk er nevnt.

I sitt svar til Finansdepartementet mener Tolletaten å inneha kapabiliteter på tvers av inndelingene og logikkene i rammeverket, og antyder en mulig sektorovergripende rolle knyttet

til grenseforhold. Målet med dette svaret er å gjøre Tolletatens rolle mer tydelig for andre etater for å sikre bedre samvirke. I Tolletatens svar pekes det på kapabiliteter som kan bistå andre etater forutsatt samarbeid og hjemler. Det pekes mye i retning av grensenære situasjoner, men også til forebyggende sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse. I tillegg nevnes en rekke datakilder etaten har tilgjengelig å bruke til analyseformål dersom det foreligger hjemler for det. De største utfordringene etaten ser for å utnytte de beskrevne kapabilitetene er knyttet til samvirke med andre etater og hjemler for å samvirke. Hvorvidt etaten har ressurser til slikt arbeid nevnes ikke.

I et svar til Totalberedskapskommisjonen gir etaten innspill på hvordan samfunnets samlede ressurser kan og bør innrettes for å utvikle samfunnssikkerhet og beredskap (intern brevkorrespondanse). Tilbakemeldingen peker særlig på etatens kunnskap og kompetanse om internasjonal vareførsel, varer og aktører, risikobilde, evne til å produsere analyser, etterretningskompetanse og -nettverk, tilstedeværelse og kontrollevne. Internasjonalt grense-samarbeid trekkes også frem som en unik kapabilitet. Videre påpeker etaten at den i liten grad er sentral i andres planverk, og ikke blir involvert god nok på et tidlig tidspunkt i kriser, som igjen fører til at etatens mulige bidrag ikke utnyttes godt nok. Samvirke utfordres, og Justis- og beredskapsdepartementet sitt ansvar for horisontal samordning, kombinert med de ulike departementenes ansvar, innebærer en risiko for fragmentering i et allerede komplekst bilde. Det pekes på at beslutninger rundt grensenære forhold ofte tas uten at Tolletatens kunnskap ligger til grunn, og følgen kan være utilsiktede konsekvenser. Det henvises spesifikt til beslutning om å stenge grenser under pandemien, uten å ta høyde for at det også stopper alle forsyninger inn til Norge (intern brevkorrespondanse).

Tolletaten påpeker også at den har kunnskap og informasjon som er viktig for andre myndigheter og som kan bidra til økt situasjonsforståelse hos disse, samt berike bildet rundt sammensatte trusler Norge står overfor. Eksempler som trekkes frem er svikt i forsyninger, terrorangrep og politisk eller hevnmotivert vold. Etaten påpeker i tillegg at den kan bidra med inkapasitering av hybride trusler allerede ved grensepassering, og med det hindre dem som har intensjon om å bygge kapasitet (intern brevkorrespondanse).

Etaten mener det er vesentlig at dens mulige bidrag synliggjøres, og håper at samvirke med andre etater kan forbedres. Komplekse kriser har vist at prinsippene for krisehåndtering må gås tydeligere opp i beredskapsbildet, slik at det fungerer bedre når kriser oppstår. Kriser i det moderne samfunn har en kompleksitet som fordrer at mange aktørene samhandler og dette krever bred involvering. Planer for krisehåndtering må ta innover seg hvor omfattende

samvirkebehovet kan være. Det pekes på at etaten potensial basert på kunnskap om vareførsel ikke utnyttes godt nok, og at det er vesentlig å ha god oversikt når ansvaret er delt på mange departementer og etater (intern brevkorrespondanse).

4.2 Resultater fra intervjuer

For å finne ut hva intervjuene bidro med i form av å opplyse og avklare oppgavens tema, ble disse bearbeidet og strukturert. Vi benyttet transkribering og koding som forklart i kapittel 3.2.5 og 3.2.6. Ved gjennomgangen fant vi det fornuftig å dele funnen i to hovedkategorier, muligheter og begrensninger. Dette da vi så at, til tross for svært forskjellig innfallsvinkel, så pekte våre informanter på mer eller mindre de samme temaene, hvor de selv delte dette inn i hva som ligger av muligheter pr. i dag og i fremtiden. De pekte også på de begrensninger som ligger i veien for å kunne yte enda mer, sett mot i et samfunnsbeskytterperspektiv. Disse begrensningene som ble påpekt er i grunn mulig å se på som muligheter inn i fremtiden dersom man kan løse disse. Dette kan potensielt gi Tolletaten en handlefrihet og utviklingsmulighet i fremtiden, dersom begrensningene ryddes av banen.

Som tidligere nevnt var det ikke et en-til-en forhold mellom utvalgte faglitterære bidrag og funn, men snarere et nettverk av sammenhenger. Funnene vi beskriver videre i dette kapittelet blir derfor diskutert og analysert sammen med andre funn i kapittel 5. Dette for å gjøre det mer oversiktlig å lese.

4.2.1 Unik informasjon som bidrag til forebyggende beredskap

Ved analyse av våre informanternes svar, så vi at samtlige av informantene pekte i retning av at deler av Tolletatens informasjon er unik. Informant E uttalte blant annet: «Jo vi sitter på helt unik informasjon.» Dette ble støttet av informant F som sa: «Vi står i en særstilling der vi mottar unik informasjon og den unike informasjonen vi mottar, den vil også være nyttig for andre aktører, og noe av det vil bare være overskuddsinformasjon for oss.» Videre uttalte informant C at, «All den informasjonen finnes jo, men det er vel antagelig bare Tolletaten som har den samlet.»

Så at Tolletaten besitter unik informasjon var samtlige enige om. Det vi derimot så var at det ikke nødvendigvis var informasjonen i seg selv som var unik, med unntak av de systemer der Tolletaten henter informasjon som eneste mottaker. Informant A sa blant annet: «Informasjonen vi besitter er ikke unik. All informasjon vi besitter finnes andre plasser, men

det er samlingen av informasjon som er ganske unik, og den muligheten det gir.» Dette støttes også av flere informanter, eksempelvis informant G, som sa: «Ja, men jeg sier også at ikke all informasjon vi bruker er unik for vi trenger tilgang til andre for å kunne vurdere personer, firmaer, aktører med mer.»

Altså ble det pekt på måten Tolletaten benytter informasjonen og hvordan denne settes sammen, og det er det som gjør denne helt unik. I tillegg til aspektene ved informasjonen som er nevnt, uttalte flere informanter at det også er en berikelse av all denne informasjonen fra etatens fysiske tilstedeværelse som gjør den helt unik, da ingen andre har etatens tilstedeværelse. Informant H sa: «Vår posisjon er at vi har mulighet til å se alt som passerer grensen. Der sitter vi med unikt informasjonstilfang som for eksempel Etterretningstjenesten misunner oss.» Informant G presiserte videre at:

Den kapasiteten til å stå og følge med fysisk med øyne og sko på bakken, på havner og kaier, flyplasser og hvor det nå enn skal være. Den er helt unik, og den er det ingen andre etater som har.

Utover denne ytterligere berikningen av informasjonen, så vi at flere også uttalte at etaten i stort også blir stadig bedre på å nyttiggjøre seg informasjonen. Dette ved hjelp av bedre systemer og bedre kompetanse på området. Et eksempel på dette, som viser med all tydelighet hvor viktig utnyttelsen av informasjon, systemer og kompetanse har vært og kommer til å bli i fremtiden, er en prediktiv stordataanalyse som ble foretatt internt i etaten. Denne analysen medførte at det ble pekt på et spesielt innpasseringssted, på en dato og i et meget begrenset tidsrom. Ved å agere på denne informasjonen, ble det foretatt et større beslag av illegale tabletter. Videre opprulling av saken medførte at man avdekket produksjonsfasiliteter i Ungarn og fikk disse stengt.

Den stadige digitaliseringen av informasjon og endring av lovverket, medfører at Tolletaten stadig får mer og bedre informasjon tidligere. Eksempel på dette er innføringen av «Melde og opplysning» november 2022. Dette er en konsekvens av endringer i regelverket og medfører at den registrerte vareførselen meldes inn tidligere og før varene krysser grensen. Dette i stor kontrast til dagens ordning der varene deklarerer ved grensepassering og fortolles inntil 10 dager etterpå. Det at Tolletaten får informasjonen tidligere fremover gjør at informasjonssammenstillingen stadig vil bli bedre, læring i systemer utvikles og dette vil kunne ut i mer målrettet kontroll. Informant A sier om dette:

Vi digitaliserer melde og opplysning og vi har endringer på prosedyrer ved grensepassering og deklarasjonsplikten, samtidig som vi jobber med strategi for å få et nytt tollbehandlingssystem for ytterligere å kunne muliggjøre digitalisering vi legger til grunn. Det som blir unikt, er at vi har forskjellige kilder og samler informasjon om varen fra forskjellige kilder, og gjennom forskjellige kanaler som faktisk gir oss en mye større evne til å avdekke uregelmessigheter.

Dette med stadig mer digitalisering og stadig tidligere informasjonstilgang bekreftes av flere informanter.

Et viktig moment som også ble nevnt av flere informanter var at informasjonen Tolletaten samler inn og bearbeider, er ferskvare. Dersom informasjonen ikke behandles innen rimelig tid, eller sendes ut til de som er interessenter slik at disse kan agere, vil informasjonen gå ut på dato. Informant H sa om dette følgende:

Ja, hvis du lager deg en mønsteranalyse av hva som er unormal oppførsel sånn at du havner i ANPR systemet, så må du huske på at den går ut på dato, for smuglingsmønstrene for de som vil oss vondt, de har en endringsfrekvens.

Av dette tolket vi at det som er særlig unikt med informasjonen etaten besitter, er at den er samlet fra veldig mange kilder, altså på en måte ingen andre instanser kan, den er også stadig økende og kommer stadig tidligere. Informasjonen, satt sammen med ytterligere innhenting gjennom etterretning og spaning, og observasjoner, avkreftelser og bekreftelser gjennom direkte observasjoner, gjør informasjonen helt unik og verdifull for andre etater. Samtlige av våre informanter pekte på at den informasjonen Tolletaten besitter er unik, i så måte at dette ikke er informasjon tilgjengelig for andre myndigheter. Videre pekte samtlige på måten Tolletaten setter denne informasjonen sammen, og at dette gjør den svært interessant for også andre myndigheter. Disse unike informasjonene kan utnyttes på en slik måte at Tolletaten kan være enda bedre på forebygging innenfor eget samfunnsoppdrag, samt utnyttes på en slik måte at andre etater kan svare ut deres samfunnsoppdrag mer effektivt og i større grad enn nå.

4.2.2 Tolletatens kompetanse og kapasitet til å utnytte innhentet informasjon

Etter en grundig gjennomgang av informantenes svar, pektes det til stadighet på at Tolletaten har nødvendig kompetanse på området for å nyttiggjøre seg den informasjonen som tilkommer etaten. Videre pektes det også på at det finnes godt med ressurser for å behandle, analysere og utarbeide produkter av både eksisterende informasjon, men også for kommende informasjon, grunnet nye initiativer og digitalisering. At dette potensialet utnyttes i dag kom frem fra intervjuene vi gjennomførte, men også at det ligger et urealisert potensial. Blant annet sier informant E: «Jeg vil si i stor grad. Det betyr ikke at det ikke er et stort potensial for enda mer av det.» Informant D sier at: «Men vi har jo kompetansen og evne til å gjøre sånne analyser [...]» Og informant G sier: «Vi har kapasitet til å analysere data på flere steder i etaten, vi har kapasitet til å drive etterretning på flere steder i etaten.»

Så at Tolletaten har nødvendig kompetanse for å nyttiggjøre seg den informasjonen som samles, analysere den og utarbeide produkter for noen til å agere på, er det ikke særlig tvil om. Det som derimot viser seg å mulig være en utfordring i denne sammenhengen, er at det ofte ikke er noen til å ta imot informasjonen eller til å agere og omsette informasjonsproduktene til konkrete resultater. Dette bekreftes også av flere informanter. Blant annet informant C som sier følgende:

Jeg tror bestemt jeg kan si at i dag har vi ikke nok kapasitet. [...], men vi har jo hatt operasjoner hvor vi ikke kan hente de resultatene som etterretningen har lagt til rette for fordi man ikke har hatt folk til å gjøre det.

Informant A bekrefter ovennevnte med å si: «Jeg tror vi har den nødvendige kompetansen, men om vi har tilstrekkelig med ressurser til å ivareta det oppdraget løpende, det vet jeg ikke.»

Vi så at Tolletaten har bygget solid kompetanse på området for å behandle informasjon, både den informasjonen som man har i dag, men også for den informasjonen som kommer som resultat av lovendringer og nye og bedre systemer. Flere pekte på at det nesten er overkapasitet til å behandle informasjonen og at miljøene utarbeider mer enn hva etaten klarer og agerer på med egne ressurser. Det vi også så, var at det finnes enkelte utfordringer på området, spesielt innenfor hva som gjøres med informasjonsproduktene for å omsette disse til resultater. Dette kommer vi mer tilbake til i kapittel 4.3.2. Videre så vi også at enkelte pekte i retning av at informasjonsproduktene Tolletaten utarbeider vil være av interesse for flere aktører innenfor

samfunnssikkerhet og beredskap. Utfordringene her er gjerne manglende regelverk hos de forskjellige interessentene, noe vi vil belyse i kapittel 4.3.4, eller at det er samvirkeutfordringer som blir belyst i kapittel 4.3.5.

4.2.3 Tolletaten er en forebyggende etat

Det som ligger til Tolletatens samfunnsoppdrag og den jobben som gjøres ved å samle informasjon, analysere og finne objekter og varer i den grensekryssende vareførselen, er i all hovedsak forebyggende sett opp mot å beskytte samfunnet. Det ble pekt blant annet på Tolletatens rolle som håndhever av andre regelverkseiers regelverk, restriksjoner og tilstedeværelse som viktige faktorer for å underbygge dette. Videre var det ifølge våre informanter Tolletaten som forestår forsyningssikkerheten i Norge. Dette ble tydelig under pandemien da statsministeren ønsket å stenge grensen, slik Danmark hadde gjort. Det var kun medisiner og mat som skulle få komme inn til landet. Tolldirektøren gjorde da en innsats for å få snudd denne avgjørelsen, som ikke var innom Tolletaten for kvalitetssikring, slik at grensen for varetransport kunne forbli åpen, nettopp for å sikre vareforsyninger til Norge i denne kritiske perioden. Informant C sa i den forbindelse: «Tolldirektøren satt fokus på forsyningssikkerhet og vi har en rolle i å påpeke for resten av samfunnet at hvis dere sperrer den grensen, da kommer ikke bilene inn eller ut.»

Dette gjaldt ikke bare for forsyningssikkerheten, men også for enkelte grenseoverganger der Norge og andre land deler kritiske funksjoner som brannvesen. Oversikt over slike grenseoverganger som ikke kan stenges grunnet slikt samarbeid, er det pr. i dag kun Tolletaten som sitter med, og på den måten ivaretar etaten samfunnssikkerheten, spesielt for disse stedene.

At den daglige jobben som gjøres av tollere langs grensen, på kaier eller flyplasser er forebyggende, blir bekreftet av informantene. Informant E sa for eksempel dette: «Det dreier seg om å gjøre jobben vår. Og hvis vi gjør jobben vår og sikrer at flest mulig etterlever lover og regler, så er det i høyeste grad også forebyggende.» Informant B understøtter dette: «Jeg tenker det ligger jo litt til samfunnsoppdraget, den jobben vi gjør til det daglige.»

4.3 Begrensninger i å bidra til norsk beredskap

I kontrast til de muligheter som ligger i Tolletatens daglige behandling av informasjon og fremtidige muligheter grunnet digitalisering og tidligere fangst av informasjon, så nevnte våre informanter en del områder som begrenser dette arbeidet og de muligheter som ligger i den

unike informasjonen etaten har. Disse begrensningene spenner fra at etatens samarbeidspartnere og politikere som ikke vet hva Tolletaten kan levere, til manglende hjemler, samarbeid og andre interne og eksterne begrensninger. I alle disse begrensningene som våre informanter pekte på, ligger det et urealisert potensial som både kunne vært utnyttet internt i Tolletaten, men også et ubenyttet potensial som kunne hjulpet andre etater med deres utøvelse av eget samfunnsoppdrag.

4.3.1 Kommunikasjonsutfordringer – ingen vet hva Tolletaten kan!

Det var konsensus hos våre informanter om at Tolletatens rolle er lite eller helt ukjent for mange fagmiljøer, andre myndighetsaktører, departementer og politikere. Dette medfører at Tolletaten sitter på mengder av informasjon som ville kunne bidra til andre myndighetsaktørers utøvelse av eget samfunnsoppdrag, og på den måten mulig være med å forebygge trusler og samfunnsmessige kriser. Det kan se ut til at Tolletaten kun sees på som den uniformerte etaten som står på grensen for å drive kvotekontroll, mens alt som gjøres i vareførselen av informasjoninnhenting, analyser, risikovurderinger, etterretning med videre, sjelden treffer de som potensielt kunne hatt nytte av denne informasjonen utenfor etaten. ABB er et eksempel på slik informasjon som tydelig viser at Tolletatens kontroll på vareførselen også kan ha en svært betydelig rolle for samfunnet og samfunnsbeskyttelsen. ABB var av Tolletaten plukket ut grunnet import av flere varesorter som ble oppfattet og kunne utgjøre en risiko. Følgelig ble hans, og flere andre navn satt på en liste som ble sendt korrekte myndigheter. Dessverre medførte det i dette tilfellet ingen aksjon som forhindret Norges største terrorangrep.

Informant E uttrykte det på følgende måte:

Problemet vårt på mange måter, og det er kanskje litt det dere startet med når dere fant dette tema, det er jo at dette er så på en måte gammelt og rotfestet at det er ingen som tenker over lenger, hvilken jobb vi gjør for samfunnet. [...] De har det samme inntrykket som alle andre, nemlig at tollere er noe du går forbi når du kommer hjem fra ferie.

Informant C uttrykte det på følgende måte: «Jeg opplever at vi bruker egentlig mye av det til å beskytte samfunnet, men vi er bare ikke så flinke til å markedsføre at det er det vi gjør [...]»

Informant D sa: «Også tror jeg de andre etatene, samfunnet generelt, kanskje ikke har forstått hvilke potensial og hvilken rolle Tolletaten har. Spesielt til det å skape situasjonsforståelse for grensekryssende vareførsel og det å identifisere anomalier i varestrømmen.»

Dette tyder på at samfunnet, andre etater, myndighetene og politikere i Norge i dag, fortsatt ikke kjenner til hva Tolletaten i stort faktisk gjør, annet enn å stå på grensen for å drive kontroll. Informant A sa om det samme: «Ja, det er jo to tilnærmet moter som går igjen i den sammenheng, og det er kapasiteter og kapabiliteter, og jeg tror både Tolletatens kapabilitet og kapasitet er alt for lite kjent blant de vi samarbeider med.» Informant E sa: «Formelt, men de forstår egentlig ikke vareførselens betydning for sine egne risikoområder, sånn at de ikke har tatt høyde for det i sin planlegging fremover.» I tillegg til å peke på samfunnet, pekes det også på samarbeidet med andre etater, noe vi kommer tilbake til i kapittel 4.3.5.

Ett annet interessant funn i denne sammenhengen er den mediedekning som Tolletaten får. Denne er, med svært få unntak, nesten utelukkende positiv. Informant B beskrev det på følgende måte: «Når Tolletaten er i media, så er det positive omtaler av funn vi har gjort. Så vi har ikke akkurat opinionen som sier at Tolletaten burde fått 500 millioner til fordi dette ville styrket Norges sikkerhet.» Dette var noe flere av våre informanter var innom og da gjerne sett opp mot politiet og at det fokus de gjerne har i media ofte er negativt ladet, noe som kan virke å være lurt for å sette fokus på faktum som underbemanning, dårlige budsjetter, samvirke med andre etater og for å få skapt en politisk debatt. Til det siste har de siste års stadige kriser, først pandemi for så å bli avløst med krig i Øst-Europa, medført at stadig flere etater og politikere har fått øynene opp for hva Tolletaten kan bidra med og at det er mangler i dagens rammeverk. Informant F sa:

Jeg tror Tolletatens rolle er undervurdert, og andre har begynt å skjønne dette gjennom hendelser. Koronaen var en smell for det norske krise og beredskapssystemet. Der fikk vi etablert første tverrfaglige planverk mellom politi og toll noen gang. Det var jo en anerkjennelse av Tolletaten som var noe mild. Så går vi over fra den håndteringen og det vi opplevde gjennom koronaen til en sikkerhetspolitisk situasjon med krig i Europa.

De fleste av informantene var innom nettopp dette med at det nå kan se ut til at andre etater og departementer nå har fått mer innsikt i hva Tolletaten kan gjøre og hva etaten kan bidra med, noe som igjen har medført at det er mer «vind i seilene» for å få Tolletaten med i de riktige

plan- og rammeverkene med blikk mot å sikre blant annet forsyningsikkerheten fremover. Dette ble også underbygget av informant A med følgende uttalelse:

Vi har jo ganske mange som kommer fra blant annet E-tjenesten etter hvert, og de har jo sitt kontaktnett, og de kan markedsføre hvilke bidrag vi kan gjøre inn i samfunnsikkerheten i stort. Også må vi jo selv se om vi definerer dette inn i et totalforsvarskonsept eller om det er et bilateralt samarbeid.

4.3.2 Fysiske begrensninger, internt

«Jeg tror vi har den nødvendige kompetansen, men om vi har tilstrekkelig med ressurser til å ivareta det oppdraget løpende, det vet jeg ikke.» Dette ble sagt av informant A, og understøttes av flere andre informanter i vår undersøkelse. For eksempel sa informant B følgende: «Jeg opplever vel at egentlig at alle sier de har for få ressurser eller at de ikke klarer å levere på det de skal [...]» Informant E sa om det samme følgende: «Også må vi jo bare erkjenne at når det er nasjonale problemer, så har ikke vi så mye kapasitet at det monner.»

Det ble av de fleste pekt på at Tolletaten mangler nødvendige ressurser, spesielt til å agere på egenprodusert informasjon som kunne medført ytterligere kontroller og med betydning for å sikre samfunnet mot uønskede og restriksjonsbelagte varer. Men det er ikke bare den svært krevende ressursituasjonen som ser ut til å skape utfordringer for å leve opp til potensialet Tolletaten sitter med når det kommer til forebyggende samfunnsbeskyttelse. Det pekes blant annet på organisatoriske utfordringer, fragmenterte miljøer, manglende interne rammeverk, interne samhandlingsutfordringer, overlappende oppgaveutførelse og manglende felles forståelse mellom divisjoner og miljøer. Informant F sa blant annet: «Vi har kapasitet til å analysere data på flere steder i etaten. Vi har kapasitet til å drive etterretning på flere steder i etaten. Vi har ikke evne til operativ planlegging.»

Dette viste at det potensielt er organisatoriske utfordringer som medfører at det potensial som ligger til Tolletatens informasjonsinnhenting og analyse, ikke fullt ut kan utnyttes slik det er i dag. Samme informant (F) sa også: «Jeg opplever at vi har veldig mange av disse fagmiljøene, som hver for seg er sterke, men at ikke det kommer tilstrekkelig til anvendelse.»

Enkelte miljøer forsøker også å bøte på de utfordringer som ligger til ressursituasjonen ved å bruke informasjon til å sortere næringslivsaktører i etterlevelsepyramiden, slik at man kan utnytte de få ressursene best mulig og i tillegg vil dette gi en mer interessant arbeidshverdag

for de ansatte. Informant D sa eksempelvis: «Så på den måten er vi inne og hjelper til med og reduserer unødig ressursbruk. Så får vi gjøre det litt gøyere for folk slik at de får litt mer målrettede skiver å angripe.»

Informant E pekte også på mulige mangler i hjemlene til Tolletaten når det kommer til å kunne utnytte stordataanalyser til både etaten selv, men også til samfunnsbeskyttelse i stort. Informant E sa:

Og det er den type stordataanalyser, basert på de store informasjonsmengdene vi besitter, vi bare så vidt har begynt å skrape i overflaten på. Men det krever jo mye på hjemmelsiden også, så her er det jo mange skranker, men potensialet er jo veldig stort.

Informant H beskrev utfordringer i forbindelse med ny organisering som også er et hinder for Tolletaten til å kunne fullt ut utnytte den informasjonen og de gevinster digitalisering gir. Dette, samt å ha oversikt over hva andre divisjoner arbeider med er utfordrende. Informant H sa blant annet: «Jeg vil vel si at divisjonsorganiseringen er en av de store forutsetningene, men vi får jo da allikevel nye skott, som vi må jobbe hardt for at ikke setter oss tilbake.» Informant B sa om ressurser til informasjonsbehandling og analyse: «Altså de samlede ressursene virker å være forholdsvis store, men vi får det ikke til å fungere godt nok sammen.»

Et siste aspekt som flere av våre informanter i større eller mindre grad nevnte, var også den stadige reduksjonen i ressurser, særlig i tollfaglige miljøer som ved kontroll. Informant C sa: «[...] så er vi i den situasjonen vi er i dag, med lønnsproblematikk, misfornøyde ansatte i mange enheter som slutter [...].» Videre sa informanten C:

[...] også er det jo igjen den litt overdrevne troen på at digitaliseringen løser alt. For hvis vi ikke har folk og mannekraft til å gjøre den jobben som er på grensen, så kan du sitte med så mye informasjon du bare vil.

Informant F oppsummerte ressursituasjonen med følgende uttalelse: «I dag opplever jeg at det er mismatch mellom oppdraget vårt og ressursene, og det er et politisk ansvar» (informant F).

Som utsagnene til våre informanter tydelig viste, er det utfordringer internt i organisasjonen som forhindrer at Tolletaten kan utnytte til fulle den informasjonen som er i

dag, samt de effektene digitalisering har og kommer til å ha fremover. Det som fremstår som de mest tydelige utfordringene er:

- 1) Mangel på ressurser, da spesielt til å agere på informasjonsprodukter
- 2) Samhandling på tvers i organisasjonen
- 3) Koordinering av likeartede ressurser flere steder i organisasjonen

4.3.3 Politisk forståelse og vilje

«Jeg er veldig overrasket over at ikke Tolletaten er på ethvert politisk partiprogram! For vis meg det partiet som ikke ønsker at vi skal gjøre jobben vår» (Informant F). I tillegg til å få ut budskapet om hva Tolletaten gjør utenom å stå på grensen for å drive kontroll, har samtlige informanter pekt på at det kreves politisk vilje for å få til en dreining, slik at etaten kan levere alt innenfor det potensialet som ligger til den informasjonen og de analysene som gjøres pr. i dag. Videre har flere informanter pekt på at politikere og departementene må finne ut hva de egentlig ønsker at Tolletaten skal være. Dette med bakgrunn i den forebyggende rollen informantene mente etaten allerede har, og de urealiserte potensialene som kan yte støtte til andre etater og samfunnet i stort. Informant E reflekterte litt rundt dette med at Finansdepartementet må definere ut hvilken rolle Tolletaten skal ha i et samfunnssikkerhets perspektiv. Informant E sa: «[...] det ble tatt opp med Finansdepartementet hvilken rolle Tolletaten skulle ha når det gjaldt samfunnssikkerhet. Til dette kunne ikke Finansdepartementet svare da dette var uklart.» (sitatet er omformulert for tilstrekkelig anonymisering av informanten).

Så lenge politikere ikke vet hva Tolletaten faktisk kan bidra med, så vil heller dette trolig aldri endres. Det ble kommentert spesielt fra en informant at for å endre Finansdepartementet sitt fokus til øvelse og deltakelse i totalforsvaret, så må det politisk vilje til. Dette da Finansdepartementet agerer på egen politikk, altså finanspolitikk. Dette vil medføre at store mengder informasjon blir liggende i Tolletaten, som ellers kunne vært brukt av andre myndighetsutøvere til å blant annet forebygge og berike egen informasjon. Informant A sa blant annet:

[...], men politisk. Egentlig har jeg lyst til å begynne på et departementalt nivå. Vi har en utfordring i beredskapssammenheng med at vi har et eierdepartement som ikke har tilstrekkelig fokus på Tolletaten. Faktisk så lite at alle de øvelsene etaten har deltatt på

av såkalte Sivile beredskapsøvelser, så har Finansdepartementet valgt å ikke delta. Disse øvelsene er en del av oppbygningen, og vårt varslingsystem for Sivilt beredskapssystemets tiltak går via Finansdepartementet. (omformulert på grunn av personvern).

Informant E støtter dette ved å si: «Nå har vi snart stått tre år i krise og alle har truffet oss kraftig. Også rett i kjerneoppdragene våre. Ingenting var identifisert på forhånd, ingenting ligger i noen av planverkene noe sted. Alt er håndtert ad hoc.» Informant D beskrev litt av det samme, men med en litt annen innfallsvinkel:

Kartlegge interessentene, og så sørge for at de forstår Tolletatens oppdrag og hvordan det kan bistå de. Også tror jeg at om man klarer å komme seg inn i NOU-er eller utvalgsarbeid, for å komme seg på kartet der, så er det ganske nyttig. Det resulterer i lovendringer og stortingsproposisjoner.

Det var tydelig at våre informanter mente at det er mangel på politisk forståelse, og med det også vilje, for å hente ut det potensialet Tolletaten sitter på i form av informasjon og analyser. Dersom man får de politiske miljøene mer oppdatert, og får de til å se etaten for det den er, vil dette trolig kunne medføre at Tolletaten får en tydeligere rolle inn mot samfunnssikkerhet og beredskap. Samt at andre etater og myndigheters mulighet for å høste fra Tolletatens stadig økende informasjonsomfang, trolig ville vært langt større enn i dag.

Enkelte av våre informanter pekte også på at Tolletaten ikke tilføres ressurser ved hendelser, slik som eksempelvis politiet. Informant G nevnte:

[...] og den koordineringen på grensen og. Jeg husker ikke helt når det var, men politiet fikk jo 400 årsverk for å drive personkontroll på grensen, men persontrafikken hadde jo stoppet opp så det var jo egentlig godstrafikken man burde ha kontroll på og at den fløt godt.

Informanten pekte med dette på nedstengingen av grensen hvor man fikk kraftig begrensninger rundt grensekryssing, men for å sikre varestrømmen til Norge, så måtte varer passere.

Informanten viste til mangelen på kontrollressurser, mens politiet fikk tilført egne ressurser samt kunne spille på Forsvaret og Tolletaten.

4.3.4 Mangler i regelverk, eget og andres

For å kunne finne riktige objekter må dette hjemles adekvat. Videre må regelverkseiere innføre/vedta restriksjoner på legale varer, slik at Tolletaten kan legge sperre på disse. Her råder det mange misforståelser ifølge våre informanter, hvor regelverkseiere tror at Tolletaten stopper og kontrollerer, mens realiteten er at Tolletaten ikke kan gjøre noe da dette ikke er regulert. Informant C sa: «Et eksempel på det er varer som har omsetningsforbud. Det var ikke importforbud, men omsetningsforbud, og da trodde regelverkseier at vi skulle stoppe det.» Videre sa informant C: «Men det er jo lov å importere, bare ikke lov å omsette.»

At regelverkseiere ikke er kjent med hva som må til og hvordan dette rent praktisk fungerer, kan være grunnet regelverkseiernes egne regelverk eller mangel på tilpasning til Tolletatens regelverk. Tolletaten er satt til å forvalte mange regelverkseieres regelverk i tillegg til sitt eget. I tillegg kommer også internasjonale regelverk til anvendelse, som eksempelvis GDPR. Dette legger en del begrensninger for hva man kan hente inn og hvor lenge dette kan lagres. Når det gjelder GDPR er det flere av våre informanter som har sett at dette hindrer informasjonsinnhenting, lagring og informasjonsdeling. Informant F sa for eksempel:

Vi opplever en uhyre streng praksis av GDPR. Det gjør noe med hvilke data vi kan få inn og det gjør noe med hvor lenge vi kan lagre de. Begge de to tingene er til hinder for fullverdig utnyttelse av dette. For hadde vi fått flere data og lenger lagringstid, så skaper det et bedre og bedre grunnlag for å kunne bli treffsikker.

Informant B sa:

Det har utrolig mye å si hva man har lov til å dele og hva man kan bruke det til. Nå står vel GDPR rimelig sterkt i Norge, så det er jo klart, det er jo en slags begrensning der som noen må ha vilje for å diskutere hvis formålet er viktig nok, litt på sikkerhetspolitisk nivå ala Forsvarets etterretningstjeneste.

Informant A sa: «Sånn som jeg har forstått GDPR-lovgivningen, så må det eventuelt formålsendringer til, for vi kan ikke bruke vår personinformasjon til noe annet enn til det formålet som den er samlet inn til.» Informant A sa også:

I det øyeblikket du skal inn å snakke om aktører så treffes du av GDPR med en gang. Og i det bildet så er en av forutsetningene at informasjonen kun kan brukes til det formålet informasjonen er samlet inn til.

Ut over GDPR er det også mangler i egne og andres regelverk som hindrer Tolletaten i å dele den unike informasjonen etaten sitter med. For eksempel må det være en strafferamme på over 6 måneders fengsel for å kunne dele informasjon fra ANPR med politiet. Informant F sa dette:

Skal du få full effekt av hele virksomhetskjeden til Tolletaten, så er det noen mangler når det kommer til sanksjoneringsporet. Litt for svake hjemler, treffer litt for dårlig på prioritetene som påtalemyndighetene jobber under, så kanskje man bør også se i den enden.

Informant F sa også: «En annen ting er at vi er litt snaue på hjemler, etter mitt skjønn, til å kunne anvende teknologi mer effektivt.» Informant F sa: «Vi produserer blant annet etterretningsprodukter i dag som ikke deles i tilstrekkelig utstrekning. Det mener jeg er en svakhet med måten vi opererer på i dag.» Informant E underbygget dette med følgende: «Så det skal bli hos oss så fremt det ikke er eksplisitt unntatt gjennom egen hjemmel.» Informant C sa også at det er mangler i hjemlene Tolletaten har, og kan bruke og at det hviler på samfunnet og gi oss nødvendige hjemler: «Da må jo heller samfunnet gi oss de hjemlene og si at dere står på grensen og da må det komme en restriksjon på de dronene.» Informant C sa også at det er mange muligheter innenfor dagens hjemler, men ser også at det er mulighet for forbedring hva angår etterretningsområdet: «Ja, og jeg tror det er mulig, til og med innenfor dagens hjemler. Men det kan også hende at det må gås opp hjemler på en del av det.» En frustrasjon som man ser i organisasjonen rundt dette med manglende hjemler, ble uttrykt på følgende måte av informant B:

Det hender jo at i hverdagsutførelsen av det normale oppdraget tenker jeg, at det er mye vi kunne hatt som vi sitter og sier hvorfor kan vi ikke dele, hvorfor får vi ikke lov til det, hvorfor kan vi ikke få alle opplysninger i folkeregisteret for å gjøre vår jobb.

Som informantene vi har intervjuet viste, så er det en del utfordringer med Tolletatens eget lovverk, regelverkseiernes lovverk som Tolletaten er satt til å forvalte, samt internasjonale regelverk, for å kunne utnytte den informasjonen etaten besitter. Etter at intervjuene ble gjennomført, trådte to nye lover i kraft, «Lov om inn- og utførsel av varer» (Vareførselsloven, 2023) samt «Lov om tollavgift» (tollavgiftsloven, 2023), hvor noe av nevnte problematikk er lempet på. Men dette medfører ingen automatikk, slik at praksis trolig foreløpig ikke er endret til tross for disse lempingene.

4.3.5 Mangler i samvirkeavtaler, øvelser og planer

«Vi er 100% avhengig av et samarbeid med andre etater [...]» (Informant A).

For at Tolletaten skal kunne nyttiggjøre all den informasjonen den har, både forebyggende og reaktivt, må man ha godt samvirke med andre etater. Dette, i tillegg til de andre funnene gjort i vår undersøkelse, for å kunne beskytte samfunnet med alt fra uønskede varer til å hindre oppbygging av terrornettverk. De fleste informantene pekte på at slikt samvirke ikke nødvendigvis er helt på plass pr. i dag, med alle de naturlige samvirkepartnere. Informant B sa blant annet: «Vi har en slide med alle disse logoene til de vi samarbeider med i denne standard presentasjonen. Det ser ofte veldig fint ut. Jeg tenker det er et ubenyttet potensial.» Informant C sa:

Det er forskjell på å ha en sektorovergripende rolle hvor andre må huske på Tolletaten slik at vi blir en naturlig del av det hele, men jeg tror nøkkelen kanskje kan ligge hos DSB som jo har samordningsrollen på sivil side. De må bli mer bevisst på Tolletaten og dens rolle.

Informant D sa:

Ja innenfor samfunnssikkerhet og beredskap så er det jo samvirke med DSB, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre og den type innsikt. De skal forebygge en del som spredning av kunnskap og teknologier, så der tror jeg det er et ubenyttet potensial i dag.

Informant E, som mente mye er på plass, sa dette:

Litt varierende grad av kvalitet på samarbeidet også videre, men det er jo opplagt. Men så er det rollen når det liksom kommer oppover på kriseskalaen, så har de ikke sett at det er noe. Det er i hvert fall min erfaring. Så er det veldig lite på planstadiet som er avklart.

Det er gjort mye godt arbeid over tid, og kanskje spesielt mye de siste årene, hvor Norge har stått i pandemi og krigssituasjonen i Europa. Dette har medført en dreining som har plassert Tolletaten og etatens muligheter, ressurser og ikke minst informasjon i en bredere kontekst. Dette har gjort både andre etater og myndighetene mer opplyste på hva etaten faktisk kan bidra med. Eksempelvis sa informant E dette: «Jeg vet ikke om dere har lest koronakommisjonen? Som jo roser kreativitet og initiativ hos blant annet Tolletaten. Så det viser jo at forsynings-sikkerhetsbiten sånn sett også er et forebyggende perspektiv i høyeste grad.» Informant E sa videre:

Det er veldig varierende, men vi har jo gode kontakter hos veldig mange av disse andre samarbeidende myndighetene i det daglige. Alt fra Mattilsynet til DSB. Vi har jo løpende dialog med dem hele tiden, hver dag om problemstillinger som dukker opp, vareforsendelser som skal avklares om er innenfor eller utenfor regelverket.

Informant H sa:

Vi har også endelig nå blitt enige med Politimester Benedicte å danne Nasjonal Operativ Grensekoordineringsgruppe. For det merket vi under pandemien at når de skulle

begynne å stenge grenseoverganger så visste de ikke helt hvor mange som var der og de visste i hvert fall ikke om tømmerveier og alle de andre terrengveiene [...].

Et annet moment som flere av våre informanter ytret som utfordrende med å utvikle og stadfeste Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter, er at man ikke er en øvende etat. Ved at Tolletaten ikke er deltakende på øvelser eller har kultur for å øve internt, medfører at roller er uklare, og andre etater og myndighetsutøvere vet ikke hverken hva Tolletaten kan bidra med, eller hvem de skal kontakte når noe skjer. I tillegg vil ikke Tolletaten ha en god nok forståelse av andre ved å ikke delta på øvelser, noe som kan være utfordrende når først en situasjon oppstår. Informant A nevnte blant annet: «Jeg skulle ønske at denne etaten var en mer øvende etat. [...] og vi har alltid vært en etat som er «learning by doing», vi har egentlig aldri øvd.» Videre sa informant A: «Det å begynne å øve når det har smelt, det er litt sent. Tolletaten har en beredskapsplan hvor vi har sagt hvem som har hvilke roller, og jeg lurte på når den beredskapsplanen ble øvd?» Samt sa informant A:

Jeg tror viktigheten med å øve på dette er at du faktisk vet hvordan du skal handle når det virkelig slår til for at du best mulig måte skal løse vår rolle i sikkerhetsapparatet i Norge, og det krever rolleforståelse og det krever øvelse.

Viktigheten av å øve og koordinere ble bekreftet av informantene B, E og G også.

Et annet aspekt av begrensninger, er som informant E sier, nemlig at Tolletaten svært sjeldent eller aldri er kriseeier. Tolletaten har i så måte ikke blitt tilstrekkelig inkludert i planlegging og øvelser, men allikevel viser etaten gjentatte ganger en enorm vilje og evne til å omstille seg etter situasjoner som oppstår. Informant E sa:

Så vi er aldri kriseeier, det er i hvert fall uhyre sjelden. Det vil ofte være en regelverks-eier som i så fall er kriseeier, også vil vi støtte. Også er vi jo på grensen, men vi er involvert i nesten alle scenarioene.

Videre sa informant E følgende om omstillingsevnen til Tolletaten:

[...] blir vi kontaktet av veimyndighetene, jeg tror klokken er halv 11 en mandag formiddag om vi kan bistå. Ja det kan vi, så før klokken er 13 så har vi omprioritert kontrollmannskapene våre på grensen til å ta den typen kontroller og begynner med den.

Denne omstillingsevnen har Tolletaten vist ved flere anledninger som eksempelvis pandemien, krigshandlingene i Ukraina, munn og klovsyke, svineinfluensa med flere. Denne evnen til raskt å omstille bruken av eget mannskap er særdeles viktig for samfunnsbeskyttelsen.

Informant E pekte også på Tolletaten og etatens eget ansvar for å sørge for samvirke. Det er ikke bare opp til alle andre å få dette til å virke, men man må faktisk selv også gjøre en innsats. Informant E sa, «Alle snakker om at man skal ha samvirke, men da må man ta inn over seg at dette ikke kommer av seg selv. Man må sette av ressurser, tid, mennesker og lage strukturer slik at det fungerer i praksis.»

4.4 Andre funn i intervjuene

Det er gjort flere andre viktige funn i intervjuene vi har foretatt, men vi har valgt å skille disse ut som eget kapittel. Dette da de er nevnt av en eller få informanter, slik at vi ikke har holdepunkter for at det er mer konsensus rundt temaet. Årsaken til at enkelte informanter har relevant og interessant informasjon som er med på å svare ut oppgavens problemstilling, antar vi har med informantenes roller, posisjon og plassering i etaten. Da vi har valgt informanter på tvers av organisasjonen vil de også nødvendigvis ha eget fagfelt som bakgrunn for sine svar, noe som vi mener beriker oppgaven i stort. Under følger de funnen vi har gjort hos enkeltinformanter som vi mener er av viktighet å fremheve for å kunne svare ut oppgaven.

At informasjonen Tolletaten sitter på kan benyttes i ett forebyggende perspektiv, er det liten tvil om ifølge våre informanter. Dog finnes det, ifølge enkelte informanter noen flere utfordringer enn tidligere beskrevet. Informant E nevner blant annet at organiseringen av Tolletaten og andre beredskapssetater, kanskje kunne vært gjort mer hensiktsmessig enn hva som er tilfelle pr. i dag. Informant E sa følgende:

Nei da vet jeg ikke hvor vi skulle ligget på dagens departementsstruktur, men jeg kunne reorganisert departementsstrukturen og funnet en plass i ett nytt departement. [...], du

har innenriksdepartement, du har noen land som har laget departementer som dekker på en måte statlige fellesfunksjoner for eksempel, herunder på beredskaps og sikkerhetsområdet.

Dette peker tydelig på at det finnes noen tverretatlige utfordringer i dagens statlige organisering, noe flere av våre informanter penset litt innom under intervjuene.

Kampen mot terror og organisert kriminalitet var også noe enkelte av våre informanter reflekterte rundt, og da med informasjon i et forebyggende perspektiv. Spesielt Informant A hadde enkelte refleksjoner rundt temaet, og så dette i et mer langsiktig perspektiv. Informant A sa:

[...] og det betyr at antagelig er det vi ser nå en materialisering av en langvarig plan og en langvarig strategi. Enhver som bygger en sånn plan, plasserer sine muldvarper i et annet land, og i dette tilfellet så har man antagelig gjort det blant annet i Norge. For de skjønner at i det øyeblikket de kutter gassleveransen til kontinentet så bli det veldig mye viktigere de andre gassleverandørene som er i denne verden, som Norge. Da har de plassert sin diaspora inn i dette landet og har antagelig sørget for at de over tid har fått inn det som de trenger for å gjennomføre tiltak i Norge. Det vil være naivt å tro at de ikke sitter på virkemidler som kan iverksette terrortiltak i Norge.

Altså må man evne å se langt inn i fremtiden for å kunne forebygge fremtidige hendelser. Dette er selvfølgelig ingen enkel oppgave, men med stadig mer og tidligere informasjon, kan dette potensielt være litt enklere nå enn tidligere.

Et annet aspekt av Tolletatens rolle som samfunnsbeskytter er at det ageres på de funn og de saker Tolletaten anmelder til rette myndigheter. Etaten forestår en rekke beslag på grensen hvert eneste år med bakgrunn i informasjonsinnhenting og analyse. Men det er ikke bare disse beslagene man leser om i avisene som er direkte resultater av slik etterretning. Tolletaten behandler all lovlig vareførsel til og fra tollområdet, og det er ofte at det jukses både ved inn- og utførsel. Disse avdekkede tilfellene kan ofte ha store økonomiske konsekvenser for samfunnet, enten ved å være konkurransevridende eller også direkte farlig for samfunnet i form av manglende godkjenninger og liknende. Tolletaten har hjemmel for å kunne bøtelegge enkelte tollovertredelser, men alt som går utover denne begrensede myndigheten, skal anmeldes og behandles av påtalemyndigheten. Informant F uttrykket tydelig frustrasjon over dette, og

spesielt ved at Tolletaten ikke har egne muligheter for både etterforskning og påtale. Årsaken var at politiet ikke har nødvendige ressurser til etterforskning og påtale, slik at saker fra Tolletaten ofte er gjenstand for henleggelse. Informant F sa:

For det vi ser skjer med vårt oppdrag nå og det preventive avskrekkelsesaspektet, er vanskelig å jobbe med nå når vi ser at vi ikke treffer riksadvokatens eller statsadvokatens prioriteringer. Det blir veldig høy henleggelsesstatistikk. Vi produserer 20-30 tusen forenklete forelegg, vi har 7-8 tusen tollrapporter i året og svært mye av dette går til henleggelse [...].

Informantene mente ikke nødvendigvis at Tolletaten skulle ha egne etterforskere og egen påtale, men at det kunne vært hensiktsmessig med egne miljøer i de rette etater, hvor man kun jobbet med Tolletatens anmeldelser. På den måten ville man hatt god kompetanse og fått forebygget på en bedre måte enn hva man gjør i dag.

Tolletatens informasjonsomfang bidrar til å skape situasjonsforståelse for egen etat, men kunne også vært hjelpelig for å skape dette hos andre etater. Informant D formidlet dette ved blant annet å si:

[...] så det å forstå vareførsel i krise opp mot krig det tenker jeg er helt essensielt. Og det fikk vi også demonstrert når pandemien traff, gjennom at vi kunne ha den oversikten. Den situasjonsforståelsen de andre etatene opplevde jeg ikke hadde, knyttet til vareførselsbilde.

Videre sa informant D at: «[...] at vi er ganske relevante, og i dag så har vi spesielt tett dialog med Utenriksdepartementet knyttet til det som skjer med Ukraina og vareførsel til Russland.»

I tillegg sa informant D:

Vi bør bidra med situasjonsforståelse for grensekryssende vareførsel, tenker jeg. [...] så situasjonsforståelse, basert på at vi har andre hjemler enn andre, som vil ha den typen innsikt. PST på innsiden av grensene og e-tjenesten på utsiden av grensene, så har vi innsikt på det som krysser og det er ganske unikt.

Dette viser i sin tydelighet at den informasjonen Tolletaten sitter på er viktig for å skape god situasjonsforståelse for andre også. At politiet og Forsvaret ikke visste hvilke grenseoverganger som eksempelvis ikke var mulig å stenge på grunn av samfunnskritiske samarbeid, som brannvesen som dekker begge sider av grensen, er et veldig tydelig eksempel på akkurat dette.

At Tolletaten satser på digitalisering og etterretning, er noe samtlige av våre informanter enes om. Dog var er det spesielt en informant som trakk frem noen utfordringer i den sammenheng. Informant F sa blant annet:

[...] og det ene er at Tolletatens oppdrag er formidabelt stort, ressurstilfanget er synkende, og så er det veldig stor samtidighet i produktivitet og utvikling. Det gjør at det trekkes så mye på hver enkelt ressurs i Tolletaten, sånn at det er vanskelig å samle seg om felles prioriteringer og jobbe strukturert sammen. Det er fordi vi har for mye å gjøre med for lite ressurser [...].

Våre informanter har som det fremkommer over, mange syn på hva som både er feil, hvilke muligheter som både eksisterer og kan komme til å eksistere, samt hva som må til, for å kunne utnytte det potensialet som ligger i den informasjonen Tolletaten besitter.

4.5 Oppsummering av funn

Oppsummert mener vi å ha funnet støtte for flere av våre innledende antagelser om etatens mulige bidrag til samfunnssikkerhet, og særlig i et forebyggende perspektiv. Vi fant at informasjonen Tolletaten besitter, som kommer stadig tidligere og som settes sammen, er helt unik og har stor nytteverdi. Nytteverdien gjelder både for etaten selv, ved å kunne bli enda mer treffsikker når det gjelder å identifisere avvik, men nytteverdien kan også være stor for andre etater dersom informasjon kan deles. En rekke andre etater kan dra nytte av informasjonen Tolletaten besitter, ved å berike sine situasjonsbilder i sitt arbeid med å forebygge ulike former for hendelser, eller under hendelser. Videre fant vi at det i dag ligger en del hindre i veien for å utnytte dette potensialet. Et av de er at det er lite kjent utenfor etaten at den besitter slike kapasiteter. Det er viktig at dette fremkommer tydelig for andre etater og beslutningstagere, fordi samfunnet har behov for disse kapasitetene, og fordi myndighetene ønsker at de benyttes

effektivt. Dette fordi samfunnet står overfor krevende og sammensatte trusler, som krever at slik kapasitet utnyttes effektivt, til det beste for norsk samfunnsikkerhet.

I tillegg fant vi at myndighetene har forsøkt å legge til rette for, og ønsker tverrsektorielt samarbeid, for å løse disse sammensatte utfordringene, men at det er en vei å gå for å få til godt samvirke og et tilstrekkelig tverrsektorielt samarbeid. Ved siden av tidlig og sammensatt informasjon som kan peke på avvik innenfor varestrømmer, fant vi også at det i flere år er satset stort på Tolletatens kapasiteter innenfor etterretning. Dette er en del av den viktige informasjonskapasiteten som bør utnyttes og samarbeides om tverrsektorielt.

5.Diskusjon

I denne delen av oppgaven har vi redegjort for problemstillingen ved å se sammenheng mellom innhentet empiri og utvalgt faglitteratur. Vi gjorde dette gjennom å knytte funnene vi gjorde gjennom intervjuer og dokumententgjennomgang, med utvalgt faglitteratur og rammeverk for norsk beredskap, og med det trakk vi slutninger til vår problemstilling. Problemstillingen var som følger: Hvordan kan Tolletatens økende omfang av informasjon og kunnskap om grensekryssende objekter bidra ytterligere til norsk samfunnssikkerhet i et forebyggende perspektiv?

For å finne svar diskuterte vi fire hovedområder. 1) Hvorvidt informasjonen er unik og hvilke bruksområder den ser ut til å ha. 2) Relevansen av denne informasjonen for norsk samfunnssikkerhet, med særlig fokus på et forebyggende perspektiv. 3) Hvilke mulige samfunnsproblemer den kan være et bidrag til å forebygge. 4) Hvordan man eventuelt kan utnytte det potensialet som ligger i denne informasjonen.

5.1 Unik informasjon med flere mulige bruksområder

Intervjuene avdekket at etaten sitter på helt unik og sammensatt informasjon, om forhold om og rundt alt som passerer grensen. Informasjonen kommer samlet fra mange ulike kilder, noe som ingen andre instanser har tilgang til. Digitaliseringen innebærer i stor grad at informasjon om varer som skal passere grensen kommer tidligere og er mer detaljert. Den innsikten etaten har i mange ulike kilder muliggjør at det på et tidligere tidspunkt kan avdekkes avvik som bør sees nærmere på av etaten selv, eller som kan deles med andre. Informasjonen, satt sammen med innhenting gjennom etterretning, spaning og observasjoner gjør informasjonen helt unik, og på sikt veldig presis og verdifull. Verdifull for etaten selv for å utføre sitt samfunnsoppdrag mer effektivt, men også verdifull for andre etater. I dag kan en del av informasjonen deles dersom formålet med innhenting tilsier det, mens annet er overskuddsinformasjon som ikke er knyttet til varestrømmer, og som ikke uten videre kan brukes av etaten selv eller deles. I dag, og i enda større grad fremover, vil informasjonen om varer og varebærer være tilgjengelig lenge før grensepassering. Dette gjør at de som skal agere på informasjon får tid til å vurdere risikoen på en helt annen måte, og kan posisjonere seg til å møte den. I tillegg til tidlig informasjon ble det pekt på at det er et visst omfang av overskuddsinformasjon. Denne kan være knyttet til kriminell aktivitet av ulike slag, men kan ikke benyttes da den hverken er hentet inn for et slikt formål eller er innenfor etatens anliggende. En informant påpekte at etaten har unike informasjonskilder som de kan sammenstille, og stilte spørsmål ved at informasjon som kan

komme samfunnet til gode ikke benyttes. Videre sa vedkommende at dersom samfunnet sier ja til at Tolletaten kan bruke og dele denne informasjonen, kan dette føre til økt samfunnsbeskyttelse.

En annen informant beskrev at det ikke er tvil om at informasjonen er interessant og aktuell for mange, og at det er derfor både politiet og Forsvaret ved ulike anledninger har ytret ønske om innsikt i Tolletatens informasjon for å løse sine oppdrag. Dette, ifølge vedkommende, fordi informasjonen kan gi økt situasjonsforståelse for aktører utenfor etaten. Eksempelvis er Tolletaten eneste etat i Norge som har tilgang til flere systemer som har sanntidsinformasjon om ulike farlige varer og ettersøkte containere, stjålne varer og ettersøkte personer, samt kan bruke ANPR til å registrere biler som passerer grensen. Dette gir en unik mulighet til å triangulere informasjon, og eventuelt dele informasjon til samfunnets beste.

Det ble gjennom intervjuene referert til ulike terroranslag i Norge de senere år, hvor Tolletaten har registrert og videresendt informasjon til ulike etater. Evalueringer i etterkant viser at informasjonen fra Tolletaten mulig kunne bidratt til å avsløre planer om angrep. Vi ønsket derfor å vite mer om hva dette betyr for Norges evne til forebyggende samfunnsikkerhet?

Eksemplene vi fikk forelagt av informantene viste til at informasjonen etaten har og bruker, og informasjon den kunne delt, er helt unik og ville kunne hatt direkte innvirkning på folks liv og helse. Dette gjennom å hindre ulovlige varer på vegne av alle regelverkseiere, og gjennom å dele kritisk viktig informasjon med andre myndigheter. Den unike informasjonen kan på den måten være en viktig og avgjørende brikke i flere etaters forebyggende samfunnsikkerhetsarbeid. Etaten har mange eksempler på at den direkte kan hindre vilde uønskede hendelser gjennom å stoppe ulovlige varer. Det er derfor ikke vanskelig å se for seg den økte evnen samfunnet hadde hatt til å verne seg gjennom større omfang, og ytterligere bruk av informasjon fra Tolletaten, både i og utenfor etaten.

Ved gjennomgang av Hovedinstruksen så vi at etaten blir gitt en rolle som aktør i samfunnsikkerheten gjennom informasjonsdeling, og at det skal være god informasjonsutveksling med andre virksomheter når det er hensiktsmessig. Tildelingsbrevet, instruks og etatens egen strategi, har fokus på hvordan den unike informasjonen kan gjøre etaten bedre i samfunnsbeskytterrollen, ved å selv utnytte informasjonen. Jo bedre etaten er på å avdekke og stoppe varer på vegne av de mange regelverkseierne, jo større er bidraget informasjonen gir til å forebygge.

Tildelingsbrevet har også flere prioriterte tiltak som peker mot mer datatilgang, innhenting og mer dataanalyse, og det pekes på samarbeid med politi og PST. Videre pekes det

på samvirke knyttet til informasjon. Brevet for 2023 stiller krav til mer kontrollbasert etterretning, og at etaten skal øke sine evner innenfor etterretning. Dokumentene, og regjeringens beskrivelse av totalforsvaret, anerkjenner etatens oppdrag med å beskytte landet mot grensekryssende trusler og ramser opp hva etaten vanligvis jobber med å avdekke, nemlig mulige innsatsmidler, lovlige og ulovlige, som kan brukes i situasjoner man ikke ønsker. I tillegg beskrives det i hvilken grad etaten kan samarbeide med andre myndigheter rundt dette. Til sammen anerkjenner dette at etatens informasjon er unik og at den er til nytte for andre. I tillegg presiseres det at totalforsvarskonseptet skal sikre at samfunnets begrensede ressurser utnyttes på best mulig måte. Dette kan tolkes dit at den unike informasjonen kan og skal deles da det er en viktig ressurs som bør utnyttes. Terrorstrategier og strategier for organisert kriminalitet nevner ikke etaten i særlig grad, men påpeker at samfunnets ressurser skal brukes best mulig. Videre at unødvendige hindre for samarbeid må fjernes og at det må være en samlet innsats på tvers av sektorer. Terror, kriminalitet og innsatsmidler til dette vises til som viktige å bekjempe. Videre bemerkes det at dette er grensekryssende objekter, og at grensekontroll er en nødvendig del av dette arbeidet.

Lov om inn- og utførsel av varer (Vareførselsloven, 2023) legger til rette for innhenting og deling av informasjon, og sier at personvern ikke skal stå i veien for å beskytte liv og helse. Samfunnssikkerhet beskrives av Njå et al. (2020, s. 13) som «Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og som setter liv og helse i fare.» Slike hendelser kan blant annet være utløst av menneskelige feil eller bevisste handlinger. Informantene og dokumentasjonen vi gjennomgikk beskriver at i dag gir den unike informasjonen etaten innehar, mulighet til å avdekke og agere på både menneskelige feil og vilde handlinger gjennom sitt samfunnsoppdrag. Eksempelvis ved å stoppe smugling av skadelige varer, samt hindre plante- og dyresykdommer å komme inn i landet. Funnene avdekket at den unike informasjonen etaten har, og i større grad får, i stor grad vil være med å gjør etaten i bedre stand til å yte sin rolle som samfunnsbeskytter. Dette handler om å hindre farlige eller ulovlige varer, og med det har Tolletaten en forebyggende effekt.

At å forebygge er bedre enn å kurere er en gjenganger for de som vil argumentere for å legge vekt på det forebyggende perspektivet med samfunnssikkerhet (Engen et al., 2016, s. 279). Et formål med samfunnssikkerhetsarbeidet er å skape robusthet (Engen et al., 2016, s. 28). Mange forskere hevder at kombinasjonen av evnen til å forutse, takle, og slå tilbake ytre påkjenninger, er kjernen i arbeidet med å opprettholde viktige funksjoner i samfunnet. Det

ønskelige i det forebyggende arbeidet er å ha evne til å forutse og beskytte kritiske funksjoner og infrastruktur (Engen et al., 2016, s. 45).

Gjennom samfunnsoppdraget skal etaten overvåke grensen på vegne av 19 regelverks-eiere og en rekke samarbeidspartnere. Tidligere informasjon gjør det også mulig å sortere aktører i større grad og sette inn de rette virkemidlene, eksempelvis å informere og veilede. Det vil også muliggjøre økt opplevd oppdagelsesrisiko. Det er ønskelig først og fremst å forebygge, og med økt informasjon vil etaten evne å sortere anomaliteter bedre, og dermed kunne sette inn rette virkemidler i større grad. Informasjon og digitaliseringen må dermed antas å kunne bidra til å øke etterlevelse av formålet med Lov om inn- og utførsel (Vareførselsloven, 2023), når det kommer til å være en samfunnsbeskytter.

DSB har definert hovedgrupper for samfunnssikkerhet, og en av de er befolkningens sikkerhet (Njå et al., 2020, s. 15). De henviser til systemer og tiltak som har direkte betydning for folks liv og helse, blant annet PST og forebyggende arbeid mot kriminalitet.

Den unike informasjonen ser ut til å gi noen muligheter og er av interesse for flere instanser. Om samvirke og samstyring sier Engen et al. (2016, s. 282) at det er essensielt for oppbyggingen av norsk samfunnssikkerhet at det ligger til grunn et omfattende samarbeid i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet. I nyere tid har vi «pridesaken» fra sommeren 2022, hvor det i mediene ble uttalt at PST satt på informasjon om en mulig hendelse, men hadde for lite å gå på til å undersøke saken videre (Døvik & Svendsen, 2023). Det er en spennende tanke om etaten kunne hatt informasjon om grensepassering av personer, biler eller varer som kunne beriket PST sitt situasjonsbilde. Det er gjort før, og ABB saken, og opprulling av større kriminelle nettverk er eksempler på dette. Hva slags samarbeid man kunne hatt rundt informasjonsdeling og bearbeiding, kan bygges ut fra kunnskap om den informasjon og kapasiteter Tolletaten besitter, og i økende grad kommer til å besitte, sett opp mot det behovet andre etater har.

Det er ekstremt viktig at alt arbeid med samfunnssikkerhet ikke begrenser seg til sitt område, eksempelvis kommune, for innenfor samfunnssikkerhet henger alt sammen i komplekse systemer (Njå et al., 2020, s. 17). Etaten som selv besitter informasjonen, er i henhold til samvirkeprinsippet, ansvarlig for å få til et best mulig samarbeid med andre aktører og virksomheter. Prinsippet legger til grunn at myndigheter og virksomheter selv har ansvar for å sørge for best mulig samarbeid med andre aktører og virksomheter i arbeidet med både forebygging, beredskap og krisehåndtering (Engen et al., 2016, s. 51). Etaten selv jobber allerede i dag hardt for å få dette til på beredskaps- og krisehåndteringsområdet, men spørsmålet

er om denne unike informasjonen også burde ført til at etaten jobbet for å gi et større bidrag til det forebyggende perspektivet. Særlig dersom informasjonen allerede i dag har verdi dersom den i større grad deles og utnyttes av andre. I motsetning til å kontrollere eksempelvis fiskebåter på vegne av myndighetene, vil deling av informasjon antagelig fordre lite ressurspådrag av allerede begrensede ressurser i egen etat for å realisere, men kan gi stor verdi for forebyggende beredskap.

Kristiansen et al. (2017, s. 33) inkluderer samvirke å omhandle situasjonsbevissthet, og sier at det er nødvendig for ulike organisasjoner å forsøke å få et bilde av hva som kommer til å skje, eller være årvåkne. I Norge er det flere samfunnsbeskyttende organisasjoner som driver innhenting av data for sikkerhetsformål. Målet er å få god situasjonsforståelse, som kan hjelpe til å predikere hva som kommer til å skje. Et av områdene vi ønsket å vite mer om var om etaten innehar verdifull informasjon og hvorvidt det er mulig at denne kan bidra til andre etaters situasjonsforståelse. Ifølge Kristoffersen & Haltebrekke (2022, s. 30-31) har Etterretningstjenesten behov for solide rutiner for informasjonsinnhenting, og trenger kunnskap om trusselaktører. De peker på teknologiske kapasiteter som en viktig kilde (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 31). Videre beskriver Kristoffersen & Haltebrekke (2022, s. 32) at Norge er et lite land med en liten etterretningstjeneste. Etterretningstjenesten er derfor avhengig av rike nettverk og allianser, og de bruker mye tid på dialog med mulige samarbeidspartnere for å finne hvilken informasjon som kan og bør utveksles. Informasjonen er viktig både som data etaten selv kan analysere, men også til å verifisere funn fra analyser (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 32). Etterretningstjenesten har sitt oppdrag først og fremst innenfor statssikkerhet, men ettersom skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet er uklart, bidrar de også til å avdekke terrortrusler (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 234-235). I det daglige er det PST som har dette hovedansvaret for terrortrusler. Terrortrusselen er høyt oppe i trusselvurderingen ifølge rapporter utarbeidet av Etterretningstjenesten (Etterretningstjenesten, 2023), og PST (Politiets sikkerhetstjeneste, 2023). Terror er ofte vanskelig å sikre seg mot for den enkelte organisasjon (Engen et al., 2016, s. 155), og krever en helhetlig sikring og sikkerhetsarbeid ved at man koordinerer og prioriterer ressurser på tvers av farer og trusler, og utnytter kunnskap og ressurser best mulig. Terrorhandlinger krever ressurser som eksempelvis våpen, sprengstoff og utføres ofte av potensielt ukjente aktører (Engen et al., 2016, s. 155) og terrorsikring er derfor ofte for den enkelte organisasjon vanskelig å sikre seg mot da truslene kan ligge utenfor deres mulighetsrom å avdekke (Engen et al., 2016, s. 156). Dette indikerer en avhengighet til etater og instanser hvor slike aktører opererer og beveger seg, og eksempler på dette kan være ytringer,

handel av varer, eller bevegelse over landegrensar. Dette peker mot at den unike informasjonen Tolletaten innehar, antagelig har en stor verdi for andre slik vi har spurt og fått bekreftet av informantene, og at disse aktivt søker slike datakilder hos andre aktører i samfunnet for å berike sitt situasjonsbilde.

Den typiske bowtie modellen viser at enten forebygger man, eller man håndterer hendelses- og skadebegrensning, men virkeligheten er at utviklingen i en uønsket situasjon ofte veksler mellom være forebyggende og skadebegrensende (Eriksen et al. 2021, s. 26). Kjeden av bowties viser at en hendelse ofte er sammensatt av mange mindre hendelser i en kjede, og at forholdene mellom utvikling av hendelsen derfor vår denne vekslingen.

Flere av informantene viser til at etaten i det daglige stopper miljøfarlige og ulovlige varer fra å nå samfunnet vårt, og har mange eksempler på helt spesielle episoder hvor det er avdekket dyre- og plantesykdommer med stort skadepotensial hvis de kommer inn.

Tolletatens bidrag i form av informasjon kan potensielt dekke beredskapstiltak i hele spekteret av beredskap, og med det være en betydelig bidragsyter i norsk samfunnssikkerhet i et forebyggende perspektiv slik Bjelland & Nakstad (2018, s. 23) definerer det. Slik forebygging kan eksempelvis være å dele informasjon med PST, slik at de kan avverge hendelser helt. Eventuelt kan samme kapasiteter bidra til å bremse hendelser som er i utvikling, ved å være en del av hendeshåndteringsapparatet hvor slik informasjon kan være til nytte for å øke situasjonsforståelsen til etaten som håndterer hendelsen.

5.2 Relevant bidrag til norsk samfunnssikkerhet som bør settes på kartet

Regjeringen beskriver at totalforsvaret som konsept skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser, når det gjelder blant annet forebygging (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Videre skal totalforsvaret ikke bare samarbeide for å beskytte samfunnet i kriser og konflikter, men også i situasjoner som ikke direkte er knyttet til kriser og konflikter. Totalforsvarsbeskrivelsen har dog lite beskrivelse av det forebyggende arbeidet og Tolletaten er så vidt nevnt, og kun i en reaktiv sammenheng knyttet til sin tilstedeværelse på grensen (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 40). I den grad forebygging nevnes i det hele tatt, er det knyttet til ulike enheter i Forsvaret og politiet (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 59).

Et funn vi gjorde var at etaten selv mener den har ubenyttede ressurser og ser et potensial som ikke er utnyttet. Videre at vår antagelse om at bidraget til forebyggende samfunnssikkerhet er betydelig, ser ut til å stemme. Men hva taler egentlig for at det i det hele tatt er et ønske og et behov for et slikt bidrag. Myndighetene i sin helhet har en masse ressurser og instanser som sammen ivaretar norsk samfunnssikkerhet på en god måte slik vi ser det. Etaten jobber hardt i dag for å få en synlig plass i totalforsvarskonseptet og i KIKS-rammeverket, så hvorfor skal etaten anstrenge seg ytterligere for å peke på sin plass innenfor forebyggende samfunnssikkerhet? Ved gjennomgang av faglitteraturen så vi at norske myndigheter på mange måter uttrykker at alt som er relevant for å beskytte samfunnet skal brukes til å beskytte samfunnet. At Tolletaten skulle ha en rolle i dette ble tydelig påpekt i skiftet i 2016, hvor Skatteetaten tok over en del av den finansielle innkrevingsbiten, mens Tolletaten fikk en rolle mer rettet mot å beskytte samfunnet.

Beskrivelser av totalforsvaret som konsept forteller at totalforsvaret skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krise- og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Med det sier beskrivelsen at de ressurser som finnes, og som er beskrevet, skal utnyttes. Innenfor totalforsvaret mener Tolletaten å besitte et større bidrag enn den gir i dag, som i hovedsak går ut på å støtte Forsvaret operasjonelt ved å sikre hvilke varer som kan krysse grensen. Informasjonen og kapasiteter og kompetanse innen etterretning, vil etter hva vi fant kunne gi et ytterligere bidrag og burde da utnyttes bedre. Totalforsvaret er i seg selv relativt hendelses- og kriseorientert, men beskriver særlig instanser i Forsvaret og politiet når det kommer til forebygging. Dette er også instanser informantene pekte på at har interesse av etatens informasjon og etterretning.

Njå et al. (2020, s. 19-20) viser til Stortingsmelding nr. 17 (2020-2021), hvor det står at samfunnssikkerhet er samfunnets evne til å opprettholde samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike påkjenninger (Njå et al., 2020, s. 13). En nyere stortingsmelding beskriver også at samfunnssikkerhet er evnen til å håndtere hendelser som truer verdier og funksjoner som setter liv og helse i fare, og slike kan blant annet være menneskelige feil, eller bevisste handlinger (Njå et al., 2020, s. 13). Flere av informantene påpekte at etaten i stor grad i dag er med å forebygge slike handlinger. Innføring av skadedyr som furuvednematoder og revens dvergbendelorm er bevisste eller menneskelige feil som kan få katastrofale følger for fauna og dyreliv. Informasjonen kan gjøre etaten enda bedre på å klare

å avdekke og stoppe denne typer utfordringer, men det vises også til overskudd av informasjon, som kan være med å avverge villedte handlinger, hvis de deles med andre instanser. Når disse kapasitetene finnes er det lett å trekke slutninger om at det er evne til å beskytte samfunnet som ikke utnyttes.

Disse kapasitetene kan gi samfunnet bedre evne innenfor flere av de tre definerte hovedgruppene som DSB beskriver som samfunnssikkerhet og beredskap (Njå et al., 2020, s. 15), nemlig:

1. Styringsevne og suverenitet, ved å kunne bidra til å avdekke spionasje og innsatsmidler til fremmede lands mulige aksjoner som ligger til statssikkerhet.
2. Befolkningen sikkerhet, ved, å bidra til et sikkert livsmiljø som forebygging av kriminalitet og miljøskade.
3. Samfunnets funksjonalitet, som evne til å ivareta sikkerhet gjennom etterretning og forebygging av kriminalitet, men også hindre innførsel av narkotika og annet som kan true sikkerheten til befolkningen.

Gjennom tilstedeværelse på grensen og arbeidet på vegne av regelverkseierne jobber etaten inn i dette i dag. Videre er det med mer og tidligere informasjon og etterretningskapasitet, mulig å se for seg at etaten innehar kapasiteter til å øke egen, men også andres evne til å beskytte og forebygge innenfor de definerte områdene til DSB.

Njå et al. (2020, s. 17) viser til at det er ekstremt viktig at arbeidet med samfunnssikkerhet ikke begrenser seg innenfor et område, fordi det henger sammen i komplekse systemer. Alle private og offentlige instanser må forholde seg til samfunnssikkerhet, og må hver for seg og på bakgrunn av sin kritikalitet og sine funksjoner, utvikle sine egne funksjonelle krav og kommunisere de til omverden (Njå et al., 2020, s. 17). I Tolletatens sammenheng betyr det implisitt at etaten har et ansvar for å definere sitt bidrag og kommunisere det. Informantene og dokumentgjennomgangen tilsa at det er krevende å få kommunisert det mulige bidraget innenfor de kapasiteter som er i dag, men dersom etaten besitter kapasiteter som øker evnen til beskyttelse så er det viktig at dette kommuniseres godt slik vi tolker Njå et al. (2020, s. 17). Så får det heller bli beslutningstageres ansvar å plukke det opp og utnytte det. En informant beskrev at dersom samfunnet ønsker beskyttelse og de hadde visst hva etaten hadde av mulighet til bidrag, og at det ikke ble benyttet, så hadde det ikke vært en god sak. I Norge er det Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for å følge opp samordning i sivil sektor. Samhandlingen og hvilke evner de ulike etatene har til å bidra beskrives i KIKS-rammeverket (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016). Etaten er her nevnt, men har i liten

grad en plass som beskytter både i hendelser og i forebygging. Til tross for at etaten opplever at det er krevende å få gehør for en større beskytterrolle knyttet til vareførsel og grensepassering, synes det som at etaten tar sitt ansvar for å kommunisere bidraget knyttet til informasjon, og kapasiteter for å utnytte den og hva det kan bety for forebygging. Det kan likevel være nødvendig også å kommunisere at denne muligheten øker i årene som kommer.

Å forebygge er bedre enn å kurere er et argument for det forebyggende perspektivet av samfunnssikkerhet (Engen et al. 2016, s. 279). Det er også her informantene beskrev styrken og mulighetene den unike informasjonen gir. Det beskrives at den vil kunne gjøre etaten langt bedre på å forebygge, og til å bidra til at andre instanser får en økt evne til å forebygge. Forebygging er en veldig viktig bestanddel av samfunnssikkerhetsevnen (Engen et al. 2016, s. 279), og krever involvering av en rekke instanser som skal fungerer sammen. Det er også så komplekst at det er vanskelig å koordinere i sin helhet (Engen et al. 2016, s. 279). Det betyr, og argumenterer for at det er så komplekst at etaten selv må ta sin plass, fordi det er vanskelig for andre enn etaten selv å se og benytte mulighetene som ligger der. Det er etaten som sitter på, og som kjenner omfanget av sitt mulige bidrag til forebyggende samfunnssikkerhet, og hvordan dette kan dekke behovet samfunnet sier det har når det kommer til å utnytte de evner som finnes. Igjen er det Justis- og beredskapsdepartementet som har et koordineringsansvar. Departementet beskriver forebygging som sin viktigste oppgave, og uttaler at samlede nasjonale ressurser og organisering av disse er avgjørende (Regjeringen, u.å). Nok en gang pekes det altså på samlet evne, som synes som et avvik for den som sitter med kunnskap om etatens kapasiteter. Nå skal det sies at det i nyere tid og at nye trusler har satt etaten noe mer på kartet, men fremdeles i hovedsak som en kapasitet på grensen. Noen eksempler på dette er håndtering av russiske fiskebåter i nord, og den ros etaten får fra Utenriksdepartementet for håndtering ved grensene i nordområdene, som en av informantene trakk frem. Flere informanter beskrev at dette er bra, men samtidig flyttes ressurser, som er sårt trengt for å drive forebyggende samfunnssikkerhet på vegne av de 19 regelverkseierne, bort fra viktige primæroppdrag. Dette er ressurser som ellers ville stått på grensen og agert på avvik som den mye omtalte informasjonen avdekker. Dette ble påpekt av flere informanter.

Departementet benytter en modell de kaller samfunnssikkerhetskjeden for å beskrive hvordan særlig samhandling på tvers av organisasjoner og nivåer i forvaltningen, ligger til grunn for å få systemet til å fungere. Kompleks forvaltning og komplekse hendelser stiller krav til etaten, i den forstand at den selv må sette seg på kartet og sørge for at potensialet utnyttes. Særlig dersom denne kapasiteten ikke oppdages og pekes på av andre.

Engen et al. (2016, s. 165) mener at formålet med politikk for samfunnssikkerhet må være å sikre det proaktive og forebyggende, og videre at det er krevende å utforme og operasjonalisere en god politikk på tvers av sektorer og nivåer (Engen et al. 2016, s. 169). Aktørene i det private og offentlig på alle nivåer må samhandle. Det er viktig å skape robusthet og resiliens i arbeidet, og en vanlig definisjon er kapasiteten samfunnet har til å motstå og tilpasse forventede og uventede forstyrrelser (Engen et al. 2016, s. 28). Evnen til å forutse trekkes frem som en viktig egenskap samfunnet bør ha (Engen et al. 2016, s. 45). Regjeringen og DSB peker overordnet på et ønske om forebyggende kapasiteter, men utnytter ikke evnen de besitter gjennom Tolletaten, og i større grad besitter i fremtiden, til å bidra til forebygging. Dersom etaten mener den har en slik kapasitet, må det ropes høyere, og evnen og betingelser for å utnytte den må synliggjøres og konkretiseres for å få en plass.

Samvirkeprinsippet beskriver også viktigheten av samhandling, og at etatene selv må komme til bordet med hva de kan bidra med. «Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Gjennomgang av overordnet rammeverk for norsk beredskap tilsier at etater som har kapasiteter og mulighet skal bidra til samfunnssikkerhet, forebygging og sikre samhandling til nødvendige etater, og at Norge skal bruke midler på tvers effektivt. Ifølge våre undersøkelser bekrefter Tolletaten å ha ressurser som kan bidra, men som ikke utnyttes. Videre at rammeverket til etaten er begrenset i sine beskrivelser av hva etaten skal levere, og hvordan den er omtalt i norsk samfunnssikkerhet. Det oppleves derfor å være et gap mellom hva som er ønsket i de store linjer, og det som faktisk tilfaller etaten av oppdrag og muligheter til å bidra til norsk samfunnssikkerhet. Særlig gjelder dette den forebyggende delen som informasjonen i stor grad er det som øker bidraget.

Det er slik vi ser det etaten selv som må påpeke sine evner, og overbevise politikere og beslutningstakere i flere sektorer om at disse evnene har en verdi for samfunnssikkerheten. Samtidig er det politikerne som setter rammene og begrensningene for samhandling og involvering. Dette innebærer at den som roper høyest, sitter nærmest beslutningene og har ressurser til å levere, antagelig også er de som blir involvert i samfunnssikkerhetsarbeidet. Det er ikke nødvendigvis til samfunnets beste. Samfunnet er tydelig på at det er den totale evnen med begrensede ressurser den ønsker. Er etaten god nok til å synliggjøre sine evner? Og evner politikken å ta det til seg, og utnytte slik at kapasiteten blir utnyttet på best mulig måte?

5.3 Informasjonen kan bidra til å forebygge komplekse samfunnsproblemer

Problemer vi søker å løse innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet handler om kompleksitet, risiko og usikkerhet, kan ofte defineres som «slemme problemer», og skiller seg fra andre typer problemer ved flere kjennetegn (Engen et al., 2016, s. 339). De er vanskelige å definere, er symptomer på andre problemer, det finnes ikke gode løsninger, de er del av et større problem og de gir politikk- og planleggingsutfordringer (Engen et al., 2016, s. 373). I tillegg gir de store samarbeidsproblemer på tvers av etater og sektorer, da politikkområde og praksisfelt ikke følger sektorene, men må organiseres på tvers av dem. Disse utfordringene har flere ganger satt et eget sikkerhetsdepartement på dagsorden (Engen et al., 2016, s. 373).

Arbeidet med samfunnssikkerhet er komplisert, og forebyggende samfunnssikkerhet handler om prioritering av arbeid med tverrgående og komplekse problemer som vi ikke vet om kommer til å skje. Problemene vi som samfunn vil unngå er også altovergripende og vanskelige å angripe. De kjenner ikke forvaltningens ansvarsområder, og det har vist seg i forebyggende arbeid at tiltak som bør iverksettes er vanskelig å få til (Engen et al. 2016, s. 52), blant annet fordi også arbeid med forebygging må krysse sektorer og administrative nivåer, og ofte også landegrensener (Engen et al. 2016, s. 37).

Flere slike komplekse samfunnsproblemer har tilfelles at de ofte er knyttet til mennesker, varer eller transportmidler som beveger seg over landegrensene, og som Tolletaten på en eller annen måte sitter på informasjon om. Andre felles tegn på slike problemer er at de ofte gir store samarbeidsproblemer på tvers av etater og praksisfelt og at løsninger må organiseres på tvers av disse (Engen et al. 2016, s. 373). Slike problemer kan være terror, kriminalitet eller spionasje, og ligger utenfor Tolletatens praksisfelt. Etaten selv ligger også langt unna politikkområdet til de som har ansvar for dette praksisfeltet. Samhandling for sikkerhet -NOU 2016 viser nettopp dette i sin illustrasjon av offentlige sikkerhetsinstitusjoner. Aktørene etaten skal synliggjøre sine kapasiteter overfor sitter politisk og administrativt meget langt unna, og samarbeidet går i stor grad direkte og fragmentert med en rekke operative instanser (NOU 2016: 19), som kan skape de nevnte samarbeidsproblemene Engen et al. viser til.

Kriminalitet og terrorisme kan inngå i irregulær krigføring for å oppnå strategiske mål. Smuglernettsverk brukes også av statlige aktører for å bidra med våpen eller andre ressurser inn i konflikter. Karteller og kriminelle gjenger kan ha en voldskultur og kamperfaring som gjør dem til relevante aktører i hybrid krigføring (Engen et al. 2016, s. 53). Bruk av ukonvensjonelle strategier, metoder, taktikker eller handlemåter gjør det vanskelig å identifisere hvilken stat som

står bak hybride krigføringstiltak (Engen et al. 2016, s. 37). Det er mange eksempler å finne på at vareførsel, eller bevegelse over landegrensene kan være relatert direkte eller indirekte til terror, kriminalitet eller spionasje og hybrid krigføring. Et mulig bidrag er hva etaten kan bli bedre i stand til å avdekke gjennom økt informasjonsomfang, etterretning og kunnskap på grensen. Det vises til en episode hvor komponenter til våpen som ble importert over tid, resulterte i at etaten avdekket et smuglernetverk av våpen som vist til tidligere i oppgaven. Det er uvisst hva dette skulle brukes til, men det er irrelevant i denne sammenheng, og poenget er at ingen andre instanser sitter på denne informasjonen, setter den sammen og vurderer den over tid, og det er dermed ikke mulig for andre etater å avdekke slik virksomhet. Dette er verdifullt, men er i dag prisgitt at etaten innenfor sine rammer og oppdrag kan prioritere å bruke ressurser på å avdekke slike sammenhenger. Da det heller ikke er informasjon etterspurt av andre etater, vil det kunne gå tapt som ubrukt overskuddsinformasjon slik informantene fremstiller det.

Gjennom tilbakemeldinger fra informantene har vi funnet at informasjonen er unik, og at den er av interesse for flere. Videre har vi avdekket at den er relevant, og i henhold til rammeverket for norsk samfunnssikkerhet bør det som ressurs utnyttes til landets felles beste. Det finnes, som vi har gjennomgått, en rekke helt konkrete norske handlingsplaner og internasjonale avtaler som konkretiserer arbeidet med å bekjempe komplekse samfunnsproblemer, og som tidligere beskrevet er et gjennomgående mantra at knappe ressurser skal utnyttes. Vi har derfor diskutert helt konkret viktige områder den unike informasjonen kan utgjøre en forskjell. Komplekse samfunnsproblemer kan være mye, men relatert til sikkerhet snakker vi gjerne om radikaliserings og terror, organisert kriminalitet, narkotikasmugling, og det som igjen har aktualisert seg i nyere tid, nemlig krig og hybrid krigføring.

Revidert nasjonal kontraterrorstrategi skal danne grunnlaget for en samlet innsats på tvers av alle relevante sektorer, for å forebygge radikaliserings og hindre terror, og har lagt til grunn en rekke hendelser den siste tiden. Videre viser den til samhandling, og som tidligere beskrevet presiserer den at unødvendige hindre for samarbeid må fjernes (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Flere av informantene viser nettopp til barrierene som har ligget der når Tolletaten har delt relevant og viktig informasjon. Strategien viser også til at landets samlede ressurser skal brukes til mest mulig effektiv innsats for å forebygge terror, og viser til at en rekke nye sentrale aktører er inkludert. Forsvarssektoren og justissektoren trekkes frem som de største aktørene, og det er også her vi har avdekket at informasjonen kan gi et betydelig bidrag. Finanssektoren er nevnt ved at den skal ha kontroll på den grensekryssende vareførselen, som betyr at innsatsen for å bekjempe terror som et kompleks samfunnsproblemet

allerede ytes av Tolletaten, og at etaten dermed er en anerkjent del av terrorbekjempelse gjennom sitt samfunnsoppdrag. Etatens unike informasjon må antas å kunne gjøre denne konkrete innsatsen bedre, men kunne også beriket de andre sektorenes arbeid dersom det ble kjent at den finnes. Mulig kunne også unødvendige hindre blitt fjernet for å utnytte den. Strategien viser også til flere andre av etatens ansvarsområder når den beskriver at strategien skal motvirke evne til å gjennomføre angrep på tvers av landegrenser, og internasjonal terrorbekjempelse, nemlig innsats mot terrorfinansiering, eksportkontroll og hindring av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Dette er alle oppgaver som ligger hos Tolletaten. Her sies det altså at man skal lukke gap i innsatsen mot terror ved å utøve oppgaver som ligger til etaten i dag, men uten å nevne etaten som en viktig brikke i arbeidet. Den nye unike informasjonen gjør, dersom forholdene ligger til rette, etaten veldig langt på vei i stand til å bidra til å forebygge terror, og vil med det kunne være en viktig bidragsyter i å innfri strategier om terrorbekjempelse.

Strategien beskriver også at våpen og andre innsatsmidler, og finansiering som valuta, narkotika og menneskehandel vil komme i et større volum fremover, og må bekjempes som en del av strategien. Altså omtaler den alle varer som ligger til Tolletaten å avdekke og stoppe på grensen, eller kan fange opp informasjon om. Etterretningsarbeid og kapasitet som etaten innehar på disse områdene trekkes frem som viktig for å avverge terrorangrep, og at effektivt samarbeid med sikkerhetstjenestene i Europa vil være forebyggende. Her tillegges altså informasjonen og utnyttelse av den å ha stor verdi i bekjempelse av terror.

EU-strategien for bekjempelse av organisert kriminalitet er ment å ramme kriminelle, og svekke deres evne til å operere over landegrenser, og hindre narkotika- og menneskehandel. I tillegg gjøre det lettere å avdekke handel med kulturgjenstander og forfalskede medisiner mellom landene. Alt dette berører Tolletatens virke i betydelig grad, og det er da en interessant observasjon at særlig en av informantene beskrev en stadig økende grad av henleggelse av saker Tolletaten avdekker og melder, og at det er vanskelig å ta seg tid til samarbeid med internasjonale instanser.

Tolletatens mulige bidrag i form av relevant og sammensatt informasjon kan være viktig for etater som har ansvar for å bekjempe disse samfunnsproblemene, så fremt det bli kjent hva mulighetene er, og man går opp samhandling slik at man kan ta ut effektene. For å få til dette er det en lang vei å gå ifølge innhentet data. For å avdekke terror er det viktig at man utnytter kunnskap og ressurser best mulig (Engen et al. 2016, s. 155), hvilket vi mener å ha avdekket at ikke er tilfellet i dag. Terror eksempelvis, krever gjerne ressurser som våpen, sprengstoff og i flere land er slike hendelser også utført av eksterne trusler. Arbeid med å forhindre trusler som

terror, er en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet og krever betydelige ressurser å overvåke, og kan derfor være vanskelig å prioritere (Engen et al. 2016, s. 156). Undersøkelsene våre viser at Tolletaten allerede samler inn, og maskinelt og manuelt overvåker og setter sammen slik informasjon for å løse sitt eget samfunnsoppdrag, og det må antas at denne informasjonen derfor kan være av interesse for andre etater for å avdekke mulig terror. Dette har man også flere konkrete eksempler på. Det er ifølge Engen et al. (2016, s. 156) vanskelig å få prioritert slike tiltak, som er et veldig godt argument for at Tolletatens mulige bidrag til bekjempelse bør få større oppmerksomhet.

Samvirkeboka skriver om samvirke for økt situasjonsforståelse, og det er her den store verdien oppleves å være. Ved deling av informasjon til etatene som har som sin kjernevirksomhet å beskytte samfunnet mot trusler, kan etaten bidra til økt situasjonsforståelse. Mange av informantene beskrev hvordan de andre etatene sitter med informasjon, som satt sammen med Tolletatens informasjon om vareførsel eller annen type overskuddsinformasjon, vil øke deres situasjonsforståelse. Derfor vil informasjonen være en viktig brikke i å kunne forutse og avverge terror og kriminalitet. Igjen handler det om at samfunnet i stort allerede har en kapasitet som kan bidra til økt situasjonsforståelse, men som ikke utnyttes, og dette er definitivt ikke i henhold til ønsket felles og effektivt arbeid med samfunnssikkerhet. Så å si alle dokumenter vi har gjennomgått som berører terror og kriminalitet, viser til grense, til import og annet som treffer grensen og som Tolletaten har informasjon om.

5.4 Hva som må til for å ta ut dette potensialet

En del av funnene vi gjorde er knyttet til begrensninger som i dag ligger der og hindrer etaten i å utnytte det potensialet informasjon og digitaliseringen kan gi fremover. Disse funnene gir svaret på vårt spørsmål om hva som skal til for å ta ut potensialet informasjon og digitaliseringen gir. Vi har funnet mangler i formidling og kommunikasjon, interne forhold som ressurser, prioriteringer og organisering. I tillegg har det blitt påpekt at det er mangel på nødvendig forståelse og vilje fra politisk hold, mangler i hjemler og regelverk, og mangler i samhandling og samvirke.

Gitt at forutsetningen om at informasjonen er så unik som våre funn tilsier, og er av interesse for andre myndigheter slik det hevdes, kan vi anta at informasjonen etaten besitter nå og i økende grad gjennom digitaliseringen vil besitte, gir et mulighetsrom for å bidra til økt norsk samfunnssikkerhet. Det er derfor viktig også å påpeke hva som eventuelt må til for å ta ut potensialet.

5.4.1 Økt fokus på å formidle hva Tolletaten kan levere – bedre kommunikasjon

Som beskrevet i teorikapittelet legger samvirkeprinsippet til grunn at aktører har et selvstendig ansvar for å sørge for best mulig samarbeid med andre i arbeidet med både forebygging, beredskap og krisehåndtering (Engen et al., 2016, s. 51). Videre definerer Njå et al. (2020, s. 14) samfunnssikkerhet som «alle aktiviteter og tiltak som bidrar til at samfunnets kritiske funksjoner ivaretas for å sikre borgernes helse og grunnleggende behov.»

Det er ekstremt viktig innenfor alt arbeid med samfunnssikkerhet at det ikke begrenser seg til sitt område, fordi alt henger sammen i komplekse systemer (Njå et al., 2020, s. 17). Aktører kan ikke sees isolert, men må sees i sammenheng med andre samfunnsfunksjoner og systemer (Njå et al., 2020, s. 17). I praksis innebærer dette at alle instanser som er stilt krav til når det kommer til å forholde seg til samfunnssikkerhet, hver for seg, og på bakgrunn av sin kritikalitet og sine tjenester og funksjoner, må utvikle sine egne funksjonelle krav til samfunnssikkerhet, samt kommunisere disse til omverden (Njå et al., 2020, s. 17). Dette gjelder både Tolletaten og Finansdepartementet som eier.

Det kom frem av intervjuene at det er et relativt stort avvik mellom hva etaten selv mener å kunne bidra med, og kunnskap om dette hos departementer og myndigheter, inkludert eget eierdepartement. Dette er en utfordring etaten kjenner på i dag, nemlig at det er så å si ukjent for andre at den sitter på et stadig større omfang av unik og betydelig informasjon. Videre at etaten har evne til å bearbeide informasjonen, og med det og kan bidra i andres samfunnsoppdrag. Dette til tross for at det er flere eksempler hvor informasjonen har blitt benyttet, eller det til og med er rettet offentlig kritikk i etterkant av hendelser, fordi den ikke er benyttet. Flere informanter fortalte at det oppleves vanskelig å bli oppfattet som noe annet enn den etaten som står på grensen og sjekker kvoter. Det ble uttrykt at det har vært større interesse etter pandemien og oppstart av krigen i Ukraina, men det handler mest om å bistå andre etater i deres arbeid på grensen.

Det gjøres et godt stykke arbeid fra etatens side for å få en større plass i rammeverket til DSB, en plass i norsk samfunnssikkerhet, samt få til bedre samhandling med andre etater. Arbeidet er krevende, og i en masteroppgave fra 2017 rundt temaet bekreftes dette (Folgerø, 2017). At etaten har digitalisert i stor grad allerede, og fremover har en økt evne til å bidra, er derfor kanskje ikke en kamp man velger å ta, særlig ikke når rammer og bemanning går ned slik flere informanter beskrev. Dette er også påstander vi valgte å undersøke gyldigheten av og som vi har utdypet noe mer i konklusjonen. Markedsføring av Tolletatens mulige bidrag er krevende, og det oppleves ikke at budskapet når frem. Dette står i sterk kontrast til det som

uttales i alle strategier og overordnede dokumenter, om at samfunnets begrensede ressurser skal brukes mest mulig effektivt.

Ved gjennomgang av ulike dokumenter og rammeverk så vi tydelig at Tolletatens virkeområde stadig blir berørt, men at etaten selv ikke er tatt inn som en aktør. Strategi for terror er et godt eksempel på dette (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). I NOU rapport fra 2016 om Samhandling for sikkerhet fant vi det samme. For mange større utfordringer er det Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for krisene (NOU 2016: 19).

Ved gjennomgang av dokumenter så vi også det er bevissthet rundt kompleksitet av kriser, bevissthet rundt nødvendigheten av samvirke, og bevissthet om at det må jobbes på tvers av samfunnsfunksjoner både vertikalt og horisontalt. Det er da nærliggende å tenke at her er ikke teorien tatt ut i praksis eller operasjonalisert, når Tolletaten er så lite synlig i det vi har gjennomgått.

Kristiansen et al. (2017, s. 21) beskriver det vertikale og horisontale samvirket, og deler det videre i uformelt og formelt. Den vertikale delen omhandler hierarkiske nivåer, mens den horisontale omhandler samhandling mellom likestilte parter. Det formelle samvirket viser til regler, forskrifter og samarbeidsavtaler mellom aktører, mens det uformelle kan være føringer og rutiner som er utviklet grunnet relasjoner eller kjennskap om kapasiteter. Ut fra hva informantene fortalte foregår det en del horisontalt og uformelt samvirke. En informant beskrev at det eksisterer en rekke relasjoner mellom ansatte og andre etater fordi det foregår rekruttering mellom etterretningsmiljøene, og at det derfor oppstår gode samarbeid enkelte steder. Det er i mindre grad på plass tilstrekkelig formelle avtaler og reguleringer, noe det kanskje hadde vært mer av dersom det mulige bidraget var bedre kjent.

Tolletaten rapporterer vertikalt til Finansdepartementet, mens noen av de aktuelle interessentene til etatens informasjon og bidrag ligger vertikal under Justis- og beredskapsdepartementet. Vi har også gjennom den tidligere masteroppgaven blitt kjent med at det er lite som formelt regulerer samarbeidet til de andre etatene når det kommer til samfunnsikkerhet, men at det finnes en rekke ressurser som har funnet hverandre på tvers av etatene, og ulike former for liaisons og samarbeid skjer i dag. Kunnskap om Tolletatens mulige bidrag oppleves begrenset hos Finansdepartementet, og dette kan være noe av årsaken til at det ikke blir formidlet videre, eller formelt forhandlet frem avtaler. I dag handler kommunikasjonen i all hovedsak om det bidraget etaten kan gi i dag, og ikke den kommende verdien informasjonsomfanget kan være. Likevel viser det at manglende kunnskap gjør at veien til det formelle og

vertikale samvirket er lang og krevende. En meget viktig faktor for suksessfullt samarbeidet i kriser er nemlig at aktuelle organisasjoner har kunnskap om hverandres kapasiteter, strukturer, mandater og begrensninger, i tillegg til kunnskap om hvordan koordinering kan fungere på best mulig måte (Engen et al., 2016, s. 290).

Oversikten over aktører i «Samhandling for sikkerhet» viser også hvor lang vei, eller hvor mange veier, informasjonen og markedsføringsjobben må ta for å nå frem til de rette instanser om det budskapet at etaten sitter på betydelige kapasiteter. Etaten jobber i dag opp mot Finansdepartementet, og ut mot de ulike etatene, for å få på plass bedre samhandling, men opplever at det er begrenset kunnskap hos Finansdepartementet. Dermed kan manglende dialog på toppnivå til kriseeierdepartementene være noe av årsaken til manglende samhandling. En mulig konklusjon å trekke er at kunnskapen blir fragmentert, og når derfor ikke beslutningstagere.

Flere informanter pekte også på at divisjonalisering av etaten gjorde den mer håndgripelig for andre etater med et kontaktpunkt inn, mens instansene under Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartement gir Tolletaten mange kontaktpunkter de må jobbe opp mot. På toppen av dette kommer utfordringen med at det ikke er et tettere samarbeid på departementsnivå. Det er en stor jobb å nå ut med budskapet når det ikke er samhandling på departementsnivå i større grad. Hvis det er ønskelig å påpeke disse kapasitetene og bidra til effektiv utnyttelse av den verdien etaten i fremtiden sitter på til forebyggende samfunnssikkerhet, må det antagelig synliggjøres på departementsnivå. Dette for å sikre at det sildrer ned som ønsket, og for at det skal stilles krav og gis rammer for samhandling og utnyttelse. Det kan se ut som de store ord i dokumentene vi har gjennomgått nok ikke er så enkelt å implementere i praksis. Slik samvirke beskrives av Engen et al. (2016, s. 282), må det ligge til grunn et gjensidig og omfattende arbeid i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet. Det er altså forventet av instanser og myndigheter at de jobber bevisst med dette ut fra de kapasiteter de kan bidra med, opp mot de gjeldende instanser de kan samarbeide med. Ifølge regjeringens beskrivelse om samvirke, har etaten «et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke i arbeidet med både forebygging, beredskap og krisehåndtering» altså «bottum up» på sett og vis. I stort beskriver rammeverket hva som er forventningene, og det er etatene selv som må sørge for å gjøre sitt bidrag kjent og samvirke på best mulig måte. Det er en forventning om at ressurser utnyttes best mulig på tvers for å sikre samfunnets sikkerhet (NOU 2016: 19).

5.4.2 Interne forhold

Det ble i undersøkelsen avdekket at etaten har kompetanse innenfor etterretning, som gjør at informasjonen kan nyttiggjøres. Det kom også frem at det er kapasitet og potensial for mer arbeid innenfor dette området, og at evnen i form av ressurser og systemer også er til stede. Det pekes heller på at det er en utfordring at det ikke er noen til å agere på informasjonen slik at man får tatt ut gevinsten, altså at det ikke er ressurser til å stoppe og kontrollere. En ting er at det allerede i dag er utfordrende av ressursmessige årsaker å agere på de avvik informasjonen avslører. En annen sak er at systemene vil øke treffsikkerheten i større og større grad, og slik sett skape et enda større gap i fremtiden mellom avvik som avdekkes og det som finnes av ressurser til å kontrollere. Det kan bety at det avdekkes stadig mer uten at det er kapasitet til å stoppe det, eller uten å ha kapasitet til å bekrefte at informasjonen stemmer. På den andre siden beskrives det at kapasitet og kunnskap på system og etterretningssiden er god. En kan da se for seg at selv om det kan være krevende å agere innenfor eget samfunnsoppdrag, med de ressursene man besitter i dag, så kreves det ikke føtter på bakken for å dele informasjon med andre instanser som trenger det.

Flere informanter beskrev at etatens nåværende bidrag til samfunnssikkerhet, ofte innebærer at fysiske ressurser blir brukt til å bistå andre etaters oppdrag på grensen, eksempelvis skal nå alle russiske fiskebåter i nordområdene undersøkes med bistand fra Tolletaten. Dette kan føre til enda mindre kapasitet til å agere på avvik som informasjon avdekker. Tilstedeværelse på grensen og etatens evne til raskt å bistå i kriser er kanskje bakgrunnen for at det har blitt slik. Flere informanter nevnte nemlig at etaten ikke eier kriser, men får skryt for å omstille seg og reagere raskt for å bistå andre etater på grensen, eksempelvis under pandemien der etaten måtte ta et særskilt ansvar for å sikre forsyninger over grensen. Dette er som tidligere nevnt nå presisert av regjeringen som en viktig funksjon innenfor grensekontrollen.

Engen et al. (2016, s. 279) hevder det er bedre å forebygge enn å kurere og forfekter med det et forebyggende perspektiv av samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet beskriver forebygging som deres viktigste oppgave når det kommer til trusler mot sentrale samfunnsfunksjoner, og sier videre at bruk av samlede nasjonale ressurser, og klare strukturer, oppgaver og ansvarsfordeling må til for å forebygge og møte kriser (Regjeringen, u.å). Etatens føtter på bakken er en dyrebar og veldig begrenset ressurs, som man ifølge enkelte av informantene må vurdere om er riktig å ta vekk fra de funksjonene som kun etaten kan gjøre, eller fra oppgaver som mer effektivt kan bidra til god beredskap, og forebyggende beredskap i

utvidet forstand og slik Eriksen et al. (2021, s.26) beskriver det, nemlig å bidra til barrierer som kan forebygge og begrense skader.

Det bør vurderes om tilstedeværelse og mulighet til omdisponering, som etaten har vist villighet til, utgjør gode nok grunner for å omdisponere bemanning bort fra allerede sårbare funksjoner. Informantene betvilte at man kan organisere seg ut av ressursutfordringer, men enkelte beskrev også at det kan være det er nok ressurser, men at det må prioriteres annerledes og ressurser må brukes der de til enhver tid trengs mest. Det oppleves, slik vi ser det, å være et misforhold mellom dagens satsing på digitalisering, tidligere informasjonsinnhenting og etterretningskapasitet, når dette lever side om side med manglende ressurser til å agere på egen informasjon om unormaliteter, og det heller ikke er særlig stort fokus på å utnytte informasjonen på andre måter.

Tatt dette i betraktning og med etatens økende evne til å bidra til forebyggende beredskap, innen eget og andres samfunnsoppdrag, kan det synes nødvendig å kartlegge de faktiske kapasiteter og avklare hvordan de brukes på best mulig måte. Etaten har et stort samfunnsoppdrag, lite ressurser, men en stor kapasitet og god kompetanse når det kommer til mengden informasjon og mulighet til å bearbeide den. Engen et al. (2016, s. 28) beskriver at å skape robusthet er et mål for samfunnssikkerhetsarbeidet, og beskriver resiliens å være kapasiteten samfunnet har til å motstå og tilpasse seg forventede og uventete forstyrrelser. Hvordan slike systemer blir robuste henger sammen med evnen til å opprettholde viktige funksjoner i samfunnet (Engen et al. 2016, s. 45). Dersom resiliens er kapasiteten til å motstå, og man er enige om at bruk av informasjonen etaten besitter vil bidra til å motstå, kan man argumentere for at det er her de knappe ressursene burde brukes. Både til å styrke eget samfunnsoppdrag, og med det bidra til forebyggende samfunnssikkerhet i form av å bidra til bekjempelse av de allerede beskrevne samfunnsproblemene, men også til å bearbeide og dele den viktige informasjonen med andre.

Etatens samfunnsoppdrag er veldig rettet mot å avdekke smugling, og således hendelsesrettet og lite forebyggende, og etaten har tidligere gitt innspill til Justis- og beredskapsdepartementet via Finansdepartementet, at etaten har et langt større potensial til å bidra enn hva rammeverket i dag reflekterer. Nye systemer, mer forhåndsinformasjon og mulighetene informasjonen og analyse gir er i stor grad ment for å bli enda bedre og mer treffsikre på å identifisere og velge ut objekter man kan anta smugler. Blir etaten gode nok på identifisering er det et spørsmål om det faktisk er ressurser til å håndtere alt, altså om man faktisk evner å beskytte samfunnet innenfor det samfunnsoppdraget og de rammen som er gitt.

5.4.3 Hjemler og regelverk, eget og andres

Informantene svarte ganske unisont at den unike informasjonen er verdt å dele og av interesse for andre. Opplevelsen er at det er relativt store begrensninger i å dele, og det vises til formål med innhenting og hjemler for å dele. Dette synes å være en svakhet sett opp mot det Kristiansen et al. (2017, s. 20) beskriver, nemlig at beredskap handler om å etablere et rammeverk som både reduserer risiko, og håndterer sårbarheter gjennom å etablere rammeverk lokalt, regionalt og nasjonalt. Her oppleves det altså at det nasjonale rammeverket ikke gir anledning til å dele i tilstrekkelig grad.

Kanskje henger det sammen med at det ikke er kjent hva Tolletaten har å dele, og hadde det vært tilstrekkelig kunnskap om de mulighetene etaten har, og den kunnskap og overskudd av informasjon den sitter på, er det godt mulig at det vil være rom for avtaler og reguleringer om utlevering og deling. Det kan argumenteres for at denne delingen er en nødvendighet for å ivareta samfunnssikkerheten i et forebyggende perspektiv, og at slike reguleringer bør vurderes å få på plass. Det har vist seg ved flere anledninger å være tilfelle at slik deling er nyttig, og at PST og andre, sitter på deler av informasjon, og at Tolletaten kan berike den. Samfunnsikkerhetskjeden til Justis- og beredskapsdepartementet beskriver kontinuerlig læring, forbedring og tilpassing som essensielt, sammen med samhandling på tvers av organisasjoner og nivåer i forvaltningen (NOU 2019: 13, s. 33), og videre at arbeidet skal bidra til bedre arbeid med beredskap, færre hendelser, og bedre håndtering av de hendelsene som inntreffer (NOU 2019: 13, s. 33). Dette kan leses som at forvaltningen har et felles ansvar for å få dette til å fungere med de ressursene som er tilgjengelig, og ved å bruke lærdom fra tidligere hendelser. Innenfor den forebyggende delen av samfunnssikkerhet er muligens pr. i dag ikke denne lærdommen tatt, til tross for at rapporten fra 22. juli kommisjonen i ettertid påpekte at informasjon fra Tolletaten kunne bidratt til en bedre situasjonsforståelse (NOU 2012: 14). Rapporten beskriver tydelig at etterretning og bruk av åpne kilder er nødvendig for å bekjempe terror, at det er for strenge hindre for å dele, og at det bør legges til rette for at det blir enklere å dele informasjon med PST. Rapporten bruker to delkapitler til å omtale overvåking av kapasitet, og åpne kilder og overvåking av internett (NOU 2012: 14, s. 390-391). Dette reflekterer godt de mulighetene og kapasitetene flere informanter trakk frem at etaten nå og fremover vil inneha.

Ved gjennomgang av den nye vareførselsloven fant vi at det er rom for å utlevere opplysninger til andre offentlig myndigheter, så lenge det ikke er uforholdsmessig ut fra de ulempene det medfører i form av inngrep i personvernet, eller at opplysninger av konkurranse-

messig betydning kommer på avveie (Vareførselsloven, 2022). Den sier både at taushetsplikten ikke skal stå i veien for nødvendig deling, og at det kan gis forskrift om utlevering dersom det er nødvendig for andre offentlige myndigheters oppgaver (Vareførselsloven, 2023).

Til tross for dette er det fremdeles ikke gått opp klare rammer og informasjonslinjer, og resultatet er at Tolletatens informasjon ikke i alle tilfeller har helt klare hjemler for å dele, og heller ikke er det gått opp informasjonsveier som en av informantene pekte på som viktig for at det skal fungere. Flere påpekte også at hadde det vært kunnskap om hva slags informasjon de andre etatene er ute etter, så kunne etaten levert bedre informasjon til tydelige behovshavere.

Det kan synes som om myndighetene har innrettet seg for å ta læring av eksempelvis 22. juli rapporten. Nytt lovverk og sterkere fokus på samhandling og læring gjennom samfunnsikkerhetskjeden tyder på dette. Dersom opplevelsen ute i de enkelte etatene fremdeles er at det er vanskelig å samhandle, dele og bistå hverandre med viktig informasjon, så kan det synes mer som om det går på etatenes evne og kapasitet til å finne og utnytte hverandre på best mulig måte. Som tidligere beskrevet er den formelle veien også relativt kronglete, og kunnskap, vilje og kapasitet for å få dette til er viktig. Antagelig er det ikke tilstrekkelig at etaten selv sitter og vet og ønsker dette, men at beslutningstakere i flere departementer ser denne verdien og jobber for å utnytte den. Det er lite tvil i dokumentasjonen vi fant at det bevisst er lagt til rette for dette.

Også regjeringens nye strategi for terror påpeker at det er behov for at unødvendige hindre for samarbeid fjernes (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022), og at myndighetene må ha handlingsrom til å jobbe effektivt på kontraterrorfeltet. Rapporten trekker frem fem innsatsområder og tiltak. Det beskrives at det er et etterslep i regelverket, og det er satt inn tiltak for å dekke opp for dette (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022, s. 15). PSTs hjemmelsgrunnlag skal styrkes, og dette kan eksempelvis innebære at de får utvidede hjemler til å innhente informasjon fra Tolletaten. Lov om etterretningstjeneste skal tilrettelegge for innhenting, unødvendige hindre for deling av personinformasjon skal fjernes mellom forvaltningsorganer og etater, da dette beskrives som et hinder for det forebyggende arbeidet. Forhold ved gjeldende regelverk som negativt påvirker kontraterrorarbeidet i sektorene skal identifiseres og søkes løst (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022, s. 15). Det er altså en rekke tiltak allerede på gang, og det sistnevnte ligger som et tiltak på alle departementer, inkludert Finansdepartementet, og innebærer da at også Tolletaten må sørge for at deres bidrag synliggjøres og at utfordringene fremkommer tydelig.

Ifølge Kristoffersen & Haltebrekke (2022, s. 30-31) har også Etterretningstjenesten behov for å drive informasjonsinnhenting, da de trenger kunnskap om trusselaktører. Særlig viktig er teknologiske kapasiteter (Kristoffersen & Haltebrekke, 2022, s. 31), og i et lite land som Norge med en liten etterretningstjeneste, er nettverk og allianser helt nødvendig (Kristoffersen & Haltebrekke 2022, s. 32). Etterretningstjenesten bruker mye tid på dialog med mulige samarbeidspartnere for å finne hvilken informasjon som kan og bør utveksles, og informasjonen er viktig både som data etaten selv kan analysere, men også for å verifisere funn fra analyser.

Viktigheten av samhandling rundt informasjonsdeling synes betydelig for mange parter. Når store hendelser oppstår viser det seg ofte at samvirke er utilstrekkelig, og ofte oppleves hendelsene som unike og nye og krevende å håndtere. Dette kan gjerne skyldes at det ikke er gått opp gitte løsninger på problemet, og man dermed ikke alltid har en klar ide om hvordan de bør løses (Engen et al., 2016, s. 51). Avtaler og samarbeid om informasjonsutveksling og bistand til andre etater handler om samvirke, og skal samvirke fungere må det koordineres mellom aktørene og avtaler må være etablert (Engen et al., 2016, s. 283). Koordineringen må utformes i felleskap, og det må rammer og reguleringer til (Engen et al., 2016, s. 237).

På et samfunnsnivå og knyttet til Tolletaten kan et eksempel på en slik regel omhandle lov til å dele overskuddsinformasjon, selv om det ikke er knytte til vareførsel, dersom man mistenker kriminalitet eller terror. Videre et rammeverk på nasjonalt nivå som sikrer at slik informasjon sendt fra Tolletaten blir mottatt, vurdert og eventuelt håndtert for å hindre terror. Det pekes stadig tilbake på ABB saken hvor informasjon ikke kom frem, som muligens var et resultat av at Tolletaten i liten grad var knyttet til politiets rammeverk for forebygging eller respons.

Aven et al. (2016, s. 27-29) viser til at myndighetene over tid har tatt et stadig større ansvar for å lovregulere, organisere, sette krav til, systematisere og følge opp sikkerhetsarbeidet i landet. Formålet har vært å forebygge ulykker og uønskede hendelser, og konsekvensen av slike, og mye tyder på at det omfattende sikkerhetsarbeidet gir resultater (Aven et al., 2016, s. 21). Tatt dette i betraktning, sammen med det som nå synes som bedre tilrettelegging for deling og utveksling, er spørsmålet hva som egentlig står i veien. Hvorfor er det en opplevelse av at det fremdeles er hindre i veien for deling når behovet og tilsynelatende reglementet legger så godt til rette? Kanskje er det slik at tilretteleggingen er av så ny art at etatene ikke enda har tilpasset seg, eller så handler det om andre ting. Det er etatene selv som har ansvar for å omstille seg, men dette henger sammen med hvilke ressurser man har til å omstille seg, og hva man

faktisk blir målt på. Det kan synes som et politisk ansvar å legge til rette for at det kan skje. Det er uansett et godt spørsmål hvorfor ikke dette utnyttes når det er ønsket på høyeste nivå.

5.4.4 Samhandling, samvirke, øvelser og planer

Engen et al. (2016, s. 282) hevder at ingen sektor i Norge har mulighet og kapasitet til å håndtere store hendelser og terrorangrep på egenhånd, og derfor legger norsk samfunnssikkerhet til grunn gjensidig og omfattende samarbeid i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, altså samvirke.

Skal samvirke fungere må det koordineres mellom aktører og være etablert (Engen et al., 2016, s. 283). Videre må det rammer og reguleringer til, og myndigheter må tildeles ansvar for koordinering (Engen et al., 2016, s. 237). I dag ansees dette viktigere enn noen gang innenfor forebygging (NOU 2016: 19). Det er ofte under hendelser at samvirke viser seg å være utilstrekkelig, og dette skyldes gjerne at det ikke er klart gått opp hvordan samhandling skal foregå, gitt ulike hendelser (Engen et al., 2016, s. 237). En årsak er at hendelser krever arbeid utover de administrative områdene, altså utover det daglige virket (Engen et al., 2016, s. 52). Informantene pekte på at samarbeidet med enkelte instanser fungerer, men særlig en beskrev at det ikke er klare informasjonslinjer, og pekte på det som en grunn til at informasjon 22. juli ikke ble hensyntatt. Et nylig eksempel på dette er «pridesaken» sist sommer, omtalt på NRK 20. mars i år (Døvik & Svendsen, 2023), dog da gjaldt det informasjon fra en annen etat som i etterpåklokskapen viste seg likevel muligens å være betydelig. Dersom det i tillegg til nødvendige hjemler blir gått opp klare linjer mellom avsender og mottaker av informasjon, hva betydningen og relevansen av informasjon fra etaten kan være, hva mottakeretater gjerne ønsker informasjon om, også videre, så kan man få utnyttet denne ressursen. Flere informanter viste til at samvirke ikke fungerer godt, at Tolletaten ikke bli spurt og ikke informert, og viste til eksempler når landet skulle stenge ned. På to timer måtte Tolletaten snu seg rundt å hindre stengning av grenseoverganger som eksempelvis deler brannvesen, og for å sikre at medisiner og viktig utstyr kom inn i landet. Dette er en liten indikasjon på hvor lite kunnskap det er om etatens virke, om etatens kunnskap om grense og om vareførsel, og ikke minst om manglende samvirke og involvering av en viktig ressurs. For å få utbytte av det mulige bidraget Tolletatens informasjon kan gi, må samvirke, samhandling og særlig informasjonsbehov og rutiner for informasjonsdeling gås opp. Det ligger til Justis- og beredskapsdepartementet å sørge for å ivareta den viktige betydningen av samvirkeprinsippet (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017),

som også derfor er den instansen som kan sørge for, og stille krav til hvordan dette kan fungere bedre.

Om samarbeid sier den nye strategien for terror at forebygging skal utgjøre grunninnsatsen i kontraterrorfeltet for alle relevante sektorer, og at alle departementer skal bidra til horisontal samordning av tiltak og innsats (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Altså ligger det til Tolletaten å rope høyt her også om sitt mulige bidrag, og Finansdepartementet bør sikre samarbeid med relevante etater. Det trekkes særlig frem at det skal åpnes for å dele informasjon på tvers av helse og politi, som implisitt betyr at man åpner opp og ønsker deling av personinformasjon. Det er da nærliggende å tenke at også informasjon om personer, vareførsel eller grensekryssing vil kunne bidra til å berike situasjonsforståelsen til politiet og således være en del av et styrket samvirke.

Våre funn viser at denne muligheten til å styrke norsk samfunnssikkerhet med bidrag fra Tolletaten er til stede, men det ligger begrensninger og svakheter i samhandlingen med andre etater i dag. Med det ligger en mulighet for å få på plass samhandling med andre etater som kan og kanskje bør nyttiggjøre seg av etatens økende informasjonsomfang. Behovet for samvirke oppstår nemlig når en situasjon ikke lenger kan håndteres av en enkelt aktør, men skjer ikke naturlig bare vet at man responderer på den samme hendelsen (Kristiansen et al., 2017, s. 27). Et planlagt og etablert samvirke må til.

Samvirkeprinsippet er ifølge Engen et al. (2016, s. 237) ment å fremme koordinering og samarbeid på tvers, og legger til grunn at myndigheter og virksomheter selv har ansvar for å sørge for dette samarbeidet, også når det kommer til forebygging (Engen et al., 2016, s. 51). Det er lett å tolke det dithen, at det er Tolletatens oppgave å gjøre sine kapabiliteter kjent, men andre etater har også en plikt til å undersøke og etterspørre mulige ressurser fra andre myndigheter som Tolletaten. Dersom samvirke skal fungere må det være etablert mellom de gjeldende etatene i form av nettverk (Engen et al., 2016, s. 283). Etatens kapasiteter til å innhente og bearbeide informasjon er nyttig for andre etater i flere faser. Som en av informantene sa, kan man se for seg at det er etablert utveksling og koordinering av informasjon som andre etater har definert at de ønsker å motta fra Tolletaten. Dette kan være utveksling på kontinuerlig basis, for å berike sin egen etterretning med for mål å forebygge. Det kan også være ad hoc behov om spesifikke objekter, både før og ved grensepassering. Er samvirket godt etablert vil det fungere smidig når utveksling skal skje. I motsatt fall, som man har flere eksempler på, deles informasjon om vareførsel som Tolletaten anser som betydelig, men kunnskap om hva vareførselsinformasjon kan bidra til er ikke etablert og kjent, og utnyttes

dermed ikke av mottaker. Resultatet av godt etablert samhandling kan være flere hendelser som avdekkes før de treffer samfunnet eller utvikling kan begrenses.

Samordning rundt forebygging omtales av regjeringen som viktigere enn noen gang og er beskrevet i NOU rapport av 2019 om «samhandling for sikkerhet». Her vises det direkte til mange av de kapasiteter Tolletatens informasjon treffer, og aktører etaten da bør samhandle med (NOU 2016: 19).

Prinsippet legger til grunn at myndigheter og virksomheter selv har ansvar for å sørge for best mulig samarbeid med andre aktører og virksomheter i arbeidet med både forebygging, beredskap og krisehåndtering (Engen et al., 2016, s. 51). Informasjonen til Tolletaten er viktig og kan brukes av andre etater som har behov for den. Da må man vite hva som er ønsket av informasjon, og man må informere i henhold til dette. En informant påpekte at det bør gås opp hva slags informasjon andre etater har interesse av. Så på den ene siden kan informasjonen gi verdi i et langsiktig perspektiv til å berike andre etaters etterretning i fredstid eller utenom krisetid. Men det kan også være helt spesifikk informasjon som er viktig i en krisesituasjon, og da må man ha gått opp i beredskapsøvelser og rammeverk, hvilken informasjon er nyttig, hvem er det som kan henvende seg for å få denne informasjonen, og hvilke hjemler må være avklart. Hvem skal informasjonen treffe, og skal tettere samarbeid eller grupper opprettes for at informasjonsflyt skal fungere? Alt dette må ligge under samvirke. Mangler i samvirke påpekes veldig ofte etter hendelser, for da blir det synlig at samvirke mangler. Flere av informantene påpekte at det samvirke som ønskes må settes opp, øves og det må evalueres underveis hvordan det oppleves å fungere.

Her kommer også det Kristiansen et al. (2017, s. 21) beskriver som vertikalt og horisontalt, og videre uformelt og formelt samvirke. En informant beskrev at det er mange som har jobbet i politiet eller i andre etater, og derfor har det etablert seg en del relasjoner. Det er veldig bra med disse relasjonene innenfor politiet, Forsvaret og Tolletaten som ønsker å samvirke, men utfordringene kan være at det blir med det, og at de formelle avtalene da uteblir og det slik sett kan bli et hinder. Det som er helt sikkert er at de overordnede dokumentene og regjeringen i stor grad overlater til etatene selv å finne hverandre, og arbeide sammen mest mulig effektivt for samfunnets beste. Samvirke er et komplekst område og oppleves ofte problematisk, men er likevel ofte en forutsetning for å lykkes (Kristiansen et al., 2017, s. 16). I motsatt fall, altså uten samvirke vil det oppstå treghet og til og med stagnasjon i oppgaveløsning under kriser, og det er umulig å håndtere kriser uten samvirke i et moderne samfunn med komplekse kriser (Kristiansen et al., 2017, s. 16).

Mye må være gjennomgått, løst og til og med øvet i forkant, for at det skal fungere som tiltenkt under en hendelse (Kristiansen et al., 2017, s. 27). Mange informanter pekte på manglende inkludering i andre etaters øvelser. De påpekte også at etaten alltid snur seg rundt, og setter alle mann til pumpene, og at etaten ikke blir tenkt på før man står i situasjonen. Om samvirkeøvelser er det sagt at de har begrenset verdi, men det er også sagt at det å kunne improvisere er et veldig godt verktøy (Kristiansen et al., 2017, s. 28). Det kommer tydelig frem at denne improviseringen er etaten ekspert på. Det er mange eksempler på hvordan etaten har omdisponert sine ressurser for å støtte andre etater raskt, og uten å ha deltatt i øving. Det stemmer også godt med at å øve på samvirke har begrenset øvelsesverdi, men at det må læres og evalueres gjennom hendelser slik Justis- og beredskapsdepartementet illustrerer det ved hjelp av samfunnsikkerhetskjeden (NOU 2019: 13, s. 33). Dette gjelder også informasjonsbiten, men der kan man jo være uheldig å støte på hjemmelsutfordringer som blir til hinder. Dette gjelder særlig den delen av bidraget som angår informasjon under hendelser. For den andre delen, nemlig informasjonsdeling utenom hendelser er det antagelig ikke like kritisk, og ikke med direkte konsekvenser, men det er også her enklere å utnytte muligheten dersom hjemler og avtaler er på plass også for dette formålet.

5.4.5 Politisk vilje og forståelse, erkjennelse av behov

Det virker å være politisk vilje til å utnytte alle relevante ressurser på en effektiv måte for å beskytte samfunnet. Alle politiske publikasjoner og skriv vi har gjennomgått sier at det skal være slik, men som vi har erfart i denne undersøkelsen kreves det også at det styres på dette og mest sannsynlig budsjetteres for dette. Videre fant vi at ressurser skal brukes på tvers av etater og nivåer i forvaltningen, og utnyttes på best mulig måte for å møte samfunnets utfordringer. Det vises også flere steder til de oppgavene Tolletaten har innenfor sitt samfunnsoppdrag som viktige for bekjempelse av blant annet terror og kriminalitet. Det sies ikke direkte at Tolletatens mulige bidrag skal utvikles og utnyttes, men mye av de konkrete bidragene og oppgavene som antydes at det er behov for, er oppgaver Tolletaten allerede utfører eller kan utføre. Det er altså kapabiliteter samfunnet allerede har gjennom Tolletaten, og som beskrives at skal benyttes for effektiv beskyttelse. Det står altså etter hva vi kan se ikke på politisk ønske og intensjon.

Engen et al. (2016, s. 165) beskriver i sin bok, at politikk for samfunnsikkerhet er viktig, og formålet bør være å oppnå proaktiv samfunnsikkerhet, altså at den skal være forebyggende. Den bør derfor formes med tanke på å forsøke å unngå at uønskede hendelser skjer og at virkningen av hendelser begrenses (Engen et al., 2016, s. 165). En slik politikk skal

virke på mange nivåer, krever koordinering og samordning, og er krevende å få til (Engen et al., 2016, s. 165).

Mange av informantene pekte på at det må politisk vilje og forståelse til for at Tolletaten skal kunne utnytte sine ressurser. Spørsmålet er om det faktisk er uvilje som ligger til grunn for at det oppleves vanskelig å få gehør for budskapet. Kanskje er det bare manglende innsikt og lang og krevende vei til mål, og at årsaken er som Engen et al. sier, at det rett og slett er veldig krevende å få til et arbeid på tvers. Flere av informantene kom med eksempler hvor etaten faktisk er brukt utover sitt samfunnsoppdrag for å øke samfunnssikkerheten, som at etaten har fått hjemmel til å stoppe og sjekke vinterdekk på trailere, bidra til å stoppe russiske fiskebåter og vurdering av å gi etaten hjemmel til å ta alkotester av sjåførere. Dette indikerer at det er villighet til å bruke etatens ressurser utover det ordinære samfunnsoppdraget, til å bidra til økt samfunnssikkerhet. Det indikerer også at det er lite kjent at etaten har annet å bidra med enn sine fysiske ressurser, og sin tilstedeværelse på grensen. Hvis etatens ressurser skulle vært brukt best mulig, er det usikkert om det å omdisponere ansatte vekk fra kjerneoppdraget for å utføre overnevnte oppgaver, er den mest effektive måte å bruke knapp kunnskap og knappe ressurser på.

På spørsmål om det utgjør en utfordring at etaten ligger under Finansdepartementet svarte de fleste nei, det tenkte de ikke nødvendigvis, men antyder at fokuset til departementet når det gjelder Tolletaten, ikke ligger på samfunnssikkerhet. Gjennom dokumentgjennomgangen avdekket vi også at veien om den formelle strukturen i forvaltningen er lang, og når kunnskap og fokus mangler, kan man spørre seg om ikke veien å gå er gjennom å gi kunnskap om mulig bidrag de uformelle veiene fremfor de formelle. Det vil antagelig være enklere å nå gjennom når ressursene blir pekt på og etterspurt av andre etater, fordi de har kunnskap om mulig bidrag. Uansett fremgangsmåte handler det om å fremme kunnskap om hva det mulige bidraget kan være.

Siden pandemien og utviklingen av krigen i Ukraina, har også fokus rundt Tolletatens mulige bidrag til nasjonal beredskap og totalforsvar blitt større. Da gjelder det for Tolletaten å fremme de bidrag den selv mener gir størst mulighet til å bidra med de ressursene som finnes, samtidig som man fremdeles har kapasitet til å ivareta kjerneoppgavene som i aller høyeste grad er forebyggende samfunnssikkerhet. Det er en fare for at man går i retning av mindre forebyggende samfunnssikkerhet dersom ressurser tas vekk fra disse kjerneoppgaver, og heller ikke når frem med budskap om en kapasitet når det gjelder informasjonsdeling og samvirke for

å støtte etater som har behov for det Tolletaten sitter på. Det virker heller ikke å være tvil om at økte bidrag til samfunnssikkerhet, uansett form, vil kreve økte midler.

Om hovedprinsipper for norsk beredskap står det tydelig at det er de ulike departementene som har ansvar for beredskap innenfor sitt område (Kristiansen et al., 2017, s. 24). Det er også de som har et ansvar for å sikre samvirke og påpeke eventuelle utfordringer som oppleves. Det er derfor viktig at Finansdepartementet faktisk opparbeider seg kunnskap om de ressursene de selv innehar. Flere nevnte at etaten forsøker, men at det er krevende å få Finansdepartementet til å se at etaten innehar en verdi innenfor norsk beredskap, og med det antagelig også krevende å få utnyttet denne verdien. Etaten påpeker allerede i dag mulig nytte av den viktige informasjonen om grensekryssende vareførsel uten at Finansdepartementet så langt virker å anerkjenne den, og etter hva Kristiansen et al. (2017, s. 24) beskriver, derfor ikke er sin oppgave bevisst. Nemlig å fremme dette som en mulig og viktig kapasitet og et bidrag til effektiv norsk beredskap. Når informasjonen nå blir styrket og sammensatt er det en samfunnsverdi som det allerede brukes ressurser på, som de andre etatene trenger, og som det derfor er viktig at synliggjøres som en verdi overfor departementet. Videre at departementet tar sitt ansvar med å formidle denne ressursen til andre relevante etater. På den andre siden har ikke Finansdepartementet fått noe beskrevet ansvar for norsk beredskap utover sine egne områder, og kanskje er det der utfordringen ligger. Dette gjenspeiles også i Prop. 1 S (2022 – 2023): (Finansdepartementet, 2022, s. 60) «På Finansdepartementets ansvarsområde skal det arbeidast systematisk med samfunnstryggleik og beredskapen for å kunne handtere ekstraordinære hendingar skal vere god.» Finansdepartementet lever nok dermed godt med hva både Tolletaten og den selv blir målt på.

Kanskje er det også slik at Tolletaten i sin natur leverer tjenester til andre, gjennom å ivareta mange regelverkseiere, og at det er en mer naturlig tanke for etaten enn departementet å bidra der det er mulig. Slik Bjelland & Nakstad (2018, s. 114) beskriver ansvar for norsk beredskap hos direktorater og faginstanser har ikke Tolletaten noe selvstendige ansvar på noen områder, og kanskje er det en sterkere rolle i rammeverket til nasjonal beredskap som må til for å ta ut potensialet. Mange informanter pekte på kapasitet som en utfordring, og dersom samfunnet bare hadde visst hva slags ressurs etaten satt på og hvordan det kunne vært brukt, ville man nok i aller høyeste grad ønsket at det ble iverksatt.

Kristiansen et al. (2017, s. 27) beskriver at samvirke skred frem som en arbeidsmetode mellom sektorer, og som en følge av mange år med fokus på konkurranse. Det er gjennom forskning vist at samvirke er en bedre måte å jobbe med kriser, enn å forsøke å håndtere de

alene, og det er viktig at prestisje legges til side i arbeidet med å løse felles utfordringer (Kristiansen et al., 2017, s. 21). I tillegg har det historisk vært en slags trend at det ble aksjonert i hendelser med for få ressurser, fordi det var en etablert sannhet om at det var kostbart, uønsket og kanskje til og med uprofesjonelt å mobilisere for mye ressurser til hendelser (Lunde, 2019, s. 50). Samvirke står nå sterkt og skal bidra til å løse opp i disse utfordringene, men det er ikke umulig at det fremdeles finnes spor av slik prestisjekultur, både i organisasjonene som bør samvirke eller mellom departementer. Det er naturlig at man fokuserer på det man blir målt på, og at man forsøker å sikre ressurser til å løse egne oppgaver fremfor å fremme andre instansers mulige bidrag og ressursbehov, og rivalisering og kamp om ressurser og midler er da en helt naturlig konsekvens.

Enkelte av informantene bemerket at de opplevde en tydelig ekskludering i noe av arbeidet med norsk samfunnsikkerhet, og en viste til det nylig etablerte Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) som skal bidra til å styrke norsk beredskap (Regjeringen, 2022b). Videre hevdet de at denne nyetableringen mister en betydelig del av situasjonsbildet uten at Tolletatens kunnskap om objekter som beveger seg over grensen er inkludert. Etter så mange evalueringer kan det ikke være en hemmelighet at etaten sitter på informasjon om grensekryssende vareførsel som kunne beriket dette situasjonsbildet, og man kan spørre seg om det manglende ønske om samarbeid, skyldes andre ting en manglende kunnskap om denne kapasiteten. Etaten er historisk sett mindre betydelig som en fagmyndighet innenfor beredskap, som også plasseringen i KIKS-rammeverket og norsk beredskap viser. Flere informanter nevnte at etaten blir sett på som den som står på grensen og sjekker alkohol- og tobakkskvoter. Etaten bygges også ned deretter, og kanskje som en følge av at man tenker at digitaliseringen kan løse mye. Den store informasjonsmengden er synlig, og det vises gang på gang at etaten har den kapasiteten. Det er også kjent gjennom særlig det Kristiansen et al. (2017, s. 21) benevner som uformell dialog, at det er instanser som ønsker den. Det er muligens vanskelig å se for seg at etaten skal bruke mye ressurser på noe den ikke selv blir målt på og, ikke selv får noe igjen for, og det kan være krevende å ta en slik ressurskamp, for da sier man på en måte at man har ressurser til overs. Med dette kan det være at en organisasjon som Tolletaten ikke fremmer slike mulige kapasitetsbidrag. Det kan også være slik at de tunge og veletablerte etterretningsmiljøene ikke ønsker å slippe til en lettvekter som Tolletaten, som ikke har samme myndighet innenfor beredskap, og ikke samme historie og erfaring på etterretning. Flere av informantene sa at denne verdien er betydelig for de andre etatene og en viktig brikke, og kanskje burde noen foreta en evaluering av denne muligheten. Nesten alle dokumenter på bekjempelse av organisert

kriminalitet og terror peker nemlig på varestrømmer, mennesker og kjøretøyer, eller kombinasjon av disse som krysser grensen.

Det kan også være at uvilje på øverste nivå til omfordeling av penger spiller en rolle, og det kan ellers tenkes mange grunner for at det ikke er politisk vilje eller politisk gjennomførbart. Politikk for samfunnssikkerhet utformes og besluttes på mange nivåer. Både i og mellom organisasjoner, men også storting, regjering og i politiske partier (Engen et al. 2016, s. 167). Ifølge Engen et al. (2016, s. 167) er det ikke alltid tilfelle at alle instanser jobber rasjonelt for å oppnå felles mål, for ofte preges politikkarbeidet av maktkamper og mål som ikke samsvarer. På det nasjonale nivå handler politikk om best mulig omfordeling (Engen et al. 2016, s. 168), og det er lett å tenke seg at det må prioriteres hardt blant mange områder, når det ikke er ubegrenset med midler. Dette ser vi reflektert i dagens samfunn, hvor flere statlige instanser mister midler, til tross for at de gjør en uvurderlig og viktig jobb. Et eksempel på dette er at regjeringen har varslet kutt i mange etater i 2023, fordi mer penger må gå til forsvar og økt sivil beredskap (Hestenes, Carlsen, Elster, & Kampevoll, 2022). Kutt skjer derfor i mange etater, også i Tolletaten. Ut fra hva vi fant i denne undersøkelsen, er det et paradoks at en etat som i relativt stor grad mener å kunne bidra til samfunnssikkerhet og beredskap, blir kuttet fordi mer penger skal gå til nettopp beredskap. Det ligger som Engen et al. beskriver litt i politikken natur at det er maktkamper og forsøk på god omfordeling, og dette kan være en årsak til dette paradokset, men det kan også som tidligere nevnt, være manglende kunnskap og lange formelle veier for å formidle kunnskapen som er årsaken. Det oppleves en viss frustrasjon hos informantene når det kommer til at etaten ikke bli sett og hørt på sitt mulige bidrag, og at ressurser og beslutningstagere av ulike grunner ikke finner hverandre, slik at de blir utnyttet. Det hviler likevel et særlig ansvar på Justis- og beredskapsdepartementet til å fordele roller og oppgaver, og få dette apparatet til å fungere. Dette fordi departementet har det tildelte ansvaret for å sørge for samordning av samfunnssikkerheten i sivil sektor (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 11).

Engen et al. (2016, s. 165) hevder at det største formålet med en politikk for samfunnssikkerhet er at den skal være proaktiv, og sikre beredskap og med det skape et tryggere samfunn, og her mener Tolletaten at den kan bidra som tidligere beskrevet. Den nasjonale politikken handler ofte om å operasjonalisere politiske vedtak og sikre utforming av vedtak, lover, forskrifter og rammer for arbeidet (Engen et al. 2016, s. 168). Ut fra våre undersøkelser kan man se for seg flere forbedringer i så måte. Dersom kunnskap og anerkjennelse om mulig bidrag er til stede, kan det antas at man ville sett Tolletatens mulige bidrag som en viktig del av

beredskapen og gjort nødvendige endringer, men som Engen et al. (2016, s 165) beskriver, krever det koordinering og samordning på mange nivåer. For selv om det tilsynelatende er innlysende for de som sitter med disse mulige ressursene, vil det være krevende å få til. Man kan se for seg at det antagelig vil innebære både omorganisering og omdisponering av oppgaver og ansvar. Flere av informantene mente at det av flere grunner ikke ville blitt bedre for etaten om det lå under et annet departement, men det er vanskelig å si om dette er riktig. Kanskje kunne det løst akkurat temaet denne oppgaven handler om, men gått på bekostning av andre forhold som er like viktige.

Helt konkret handler forebygging på et samfunnsnivå om å avklare hvilke hendelser som skal tas høyde for, og planlegge for disse, slik at man får etablert løsninger for de hendelsene man har valgt ut (Eriksen et al., 2021, s. 49). Dersom Tolletatens bidrag faktisk kan være en betydelig del av løsningen for beredskap slik informantene hevdet, og vi også mener å finne belegg for i dokumentgjennomgangen, så vil det være god politikk for samfunnssikkerhet å ta dette opp til vurdering. Når målet for staten er å få iverksatt den mest hensiktsmessige beredskapsløsningen og få implementert den i praksis med tiltak, organisering, verktøy, handlingsplaner, budsjetter og systemer slik Eriksen et al. (2021, s. 53) beskriver, må Tolletaten gå systematisk til verks for å bli en del av denne løsningen. Det er antagelig ikke tilstrekkelig å forsøke å få budskapet frem der det er mulig, og håpe på at det når frem, som ifølge enkelte av informantene er tilfellet i dag. Dette er nemlig et grundig og langsiktig arbeid som må holdes oppdatert over tid, for å sikre at det er tilpasset behov, omgivelser og rammebetingelser (Eriksen et al., 2021, s. 53).

Når det kommer til deling av informasjon, er dette en enklere sak. Flere av informantene hevder at en del kan de dele, men formålet med innhenting styrer i stor grad hva som kan deles. Er det totale behovet for å dele anerkjent og kjent, vil det kunne åpne opp for hjemler og mindre begrensninger i formål som er løsningen får å få dette på plass. Antagelig er dette også en verdi Tolletaten kan gi samfunnet uten særlig økt ressurspådrag i egen organisasjon. Det handler om informasjon etaten har om vareførsel, men også ren overskuddsinformasjon som dukker opp i arbeidet med det som heter åpne kilder.

Ifølge Engen et al. (2016, s. 156) gjør den samfunnsmessige karakteren terrortrusler har, at arbeidet med å bekjempe og forebygge ofte ligger på mange ulike aktører, og at slike må ta et ansvar på vegne av «alle». Derfor er disse ulike aktørene viktige deler av samfunns-sikkerhetsarbeidet. Slike aktører kan være politikere, organisasjoner som har etterretnings-kapasiteter, eller aktører innenfor luftfart som har mulighet til å sette kontrolltiltak på reisende

for å hindre terror. Her kan Tolletaten fylle en rolle både som etterretningskapasitet og kontrollfunksjon. Denne type tiltak og kontinuerlig overvåkning er ofte kostbart, og kan derfor være vanskelig å prioritere. Ofte har man ikke relevante hendelser å knytte det til, og derfor kan det være vanskelig å innrette tiltakene på en måte man vet vil fungere formålstjenlig (Engen et al., 2016, s. 156). Flere av informantene beskrev også det etiske perspektivet, og stilte seg spørsmål rundt hva slags samfunn man ønsker og hva slags etat Tolletaten skal være. Det er ikke nødvendigvis et ønske fra etaten eller samfunnet at overvåkingen blir for omfattende. Samtidig vet vi at debatten på politisk nivå diskuterer et forslag om å gi PST hjemmel til å innhente og analysere det som kalles åpne kilder på internett, hvilket betyr at det er villighet til å gå i retning av et mer overvåket samfunn (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023).

6. Konklusjon og implikasjoner for fagområdet

I denne oppgaven har målet vært å finne ut mer om etatens mulige bidrag til forebyggende samfunnssikkerhet. Vi har tatt utgangspunkt i vår problemstilling om hvordan Tolletatens økende omfang av informasjon og kunnskap om grensekryssende objekter, kan bidra til forebyggende samfunnssikkerhet. For å finne dette ut har vi sett på både nåsituasjonen og fremtidig situasjon, med bakgrunn i satsingen på digitalisering, og utvikling av fagmiljøer innenfor etterretning og analyse. Videre har vi sett på hva det betyr at informasjon om varer tilgjengeliggjøres stadig tidligere, at lovverk åpner for mer deling av informasjon, og vi har sett grundig på temaet samvirke og tverrsektorielt samarbeid innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet. Hvilket bidrag Tolletaten yter i dag, og hva den ser for seg å kunne bidra med i fremtiden har også vært temaer vi har undersøkt.

Måten vi jobbet frem kunnskap på, var ved en grundig gjennomgang av relevant faglitteratur, interne og eksterne dokumenter som berører Tolletatens samfunnsoppdrag og dens styring, samt gjennomføring av intervjuer av nøye utvalgte informanter. En strukturert metodikk for å sikre et grundig arbeid og god forankring var viktig for arbeidet, og valget falt derfor på en kvalitativ casestudie.

Konklusjonene våre bygger på den grundige gjennomgangen og den rike empirien vi mener å ha samlet, og følgende detaljer ligger til grunn:

1. At Tolletaten sitter på unik informasjon, er det liten tvil om. Dette bekreftet samtlige av våre informanter. At informasjonen benyttes til samfunnets beste slik situasjonen er i dag, ble klart avvist. Den informasjonen Tolletaten har i dag og i større og tidligere grad vil få i fremtiden, må anses å være noe av «gullet» i etaten. At denne forvaltes riktig og godt, bør være av høy prioritet. Det er mange interessenter til informasjonen og disse bør man prioritere å få dialog med, slik at det mulige bidraget bedre kan utnyttes til å skape et tryggere samfunn. Dette uavhengig av om disse interessentene i dag har kunnskap om mulighetene.

2. De miljøene som er bygget opp over tid i Tolletaten for å samle inn, analysere og produsere agerbar informasjon og oppdrag, har vist seg å være på plass. Dessverre kan man se at den stadige «flukten» fra etaten, spesielt på «skarp» side, medfører at det produseres stadig mer agerbar etterretning, men det er for få ressurser til å utføre oppdragene, noe våre informanter påpekte. Årsrapporten 2021 (Tolletaten, 2022a, s. 75) pekte på flere momenter som Tolletaten strever med for å kunne møte den stadige mer krevende ressursituasjonen etaten er underlagt. Dette er også noe våre informanter har pekt på, som stor vekst i oppgavevolumer og at

budsjettrammene stadig blir mer krevende. Kombinasjonen av dette, samt etatens stadig synkende antall ansatte, sliter på de tilgjengelige ressursene betydelig. Disse faktorene har gjort, og kommer til å gjøre, at Tolletaten stadig må ha fokus på å disponere de ressurser man har til rådighet, på en møysommelig måte for å komme måloppnåelsen i møte. For å kunne oppnå de mål som er satt for etaten, kreves det gode prioriteringer, mulig organisatoriske grep, aktiv kompetansestyring, samt digitalisering og kontinuerlig forbedring av prosesser internt i etaten. Til tross for etatens stadige forsøk på å komme utfordringene i møte, ser etaten det også som potensielt nødvendig å kutte i service- og kontrollnivået med bakgrunn i det gapet som er mellom oppgaver og budsjett. Gapet blir stadig større, og effektiviseringstiltak kompenserer ikke nødvendigvis så raskt at det demmer opp for den stadig strammere situasjonen. De samme signalene gjentas også i tildelingsbrevet for 2023 (Finansdepartementet, 2022, Tildelingsbrev for 2023) . Det påpekes der at kriminelle aktører benytter stadig mer avanserte metoder, det blir stadig endringer og, stadig mer komplisert og omfattende regelverk tilknyttet vareførselen og stadige ad-hoc oppdrag. Eksempelvis kravet om kontroll av russiske fiskefartøyer, som gjør at Tolletaten må prioritere strengt innenfor de krevende rammene etaten har. Dette sammen med påstander fremsatt av våre informanter, kan i kombinasjon med bemanningssituasjonen, tyde på at man i ytterste konsekvens må stenge tollsteder, tilbud til næringslivet må begrenses og den generelle kontrollen av varer, objekter, kjøretøy med videre, blir dårligere. Dette vil også medføre at stadig flere farlige produkter og ulovlige varer vil finne veien over Norges grenser, som igjen vil medføre en betydelig samfunnsmessig kostnad på sikt.

3. Utover mulighetene med Tolletatens informasjon, har oppgaven pekt på flere utfordringer som reduserer Tolletatens potensial som bidragsyter. At norske politikere i liten eller ingen grad vet hva Tolletaten gjør eller har av informasjon, er ikke med på å bedre situasjonen i så måte. Heldigvis har man de siste årene med pandemi og krig i Europa, sett at stadig flere miljøer har fått øynene opp for hva Tolletaten faktisk kan bidra med. Dette har ført til stadig flere bestillinger når det kommer til informasjon etaten allerede besitter, men også en økt anerkjennelse av at Tolletaten i stort har en plass og en kompetanse på grensen som ingen andre aktører i Norge har. At det politiske miljøet i Norge ikke har nødvendig kunnskap, hindrer etaten i stort. Det eneste alle er enige om er viktigheten av å ha en Tolletat. Informant F uttrykte dette ved å si: «Jeg er veldig overrasket over at ikke Tolletaten er på ethvert politisk partiprogram! For vis meg det partiet som ikke ønsker at vi skal gjøre jobben vår.» Det er opplagt at Tolletaten har en vei å gå når det gjelder å opplyse politikere, andre myndigheter og ikke minst samfunnet generelt, om hva den gjør og hva den kan bidra med. Dersom man klarer

å få spredt kunnskapen om Tolletatens unike informasjon, gode kunnskap om varestrømmer og den kapasitet etaten har innenfor området, vil man trolig få økt etterspørsel fra andre etater, der de mangler informasjon. Dette vil trolig være et viktig middel for å nå opp i kampen om tildelinger over nasjonalbudsjettet for å sikre utvikling og forsvarlig drift.

Kort oppsummert mener vi å ha funnet støtte for flere av våre antagelser og kan konkludere som følger. Vi fant at informasjonen Tolletaten besitter, som kommer stadig tidligere og som settes sammen, er helt unik og har stor nytteverdi. Nytteverdien gjelder både for etaten selv, ved å kunne bli enda mer treffsikre når det gjelder å identifisere avvik, men nytteverdien kan også være stor for andre etater hvis informasjonen deles. En rekke andre etater kan dra nytte av informasjonen Tolletaten besitter ved å berike sine situasjonsbilder i sitt arbeid med å forebygge ulike former for hendelser. Videre fant vi at det i dag ligger en del hindre i veien for å utnytte dette potensialet. Et av de er at det er lite kjent utenfor etaten at den besitter slike kapasiteter. Det er viktig at dette fremkommer tydelig for andre etater og beslutningstagere, fordi samfunnet har behov for slike kapasiteter, og fordi myndighetene ønsker at de benyttes effektivt. Dette fordi samfunnet står overfor krevende og sammensatte trusler, som krever at slik kapasitet utnyttes effektivt, til det beste for norsk samfunnsikkerhet. I tillegg fant vi at myndighetene har forsøkt å legge til rette for, og ønsker tverrsektorielt samarbeid, for å beskytte samfunnet på en god og effektiv måte. Det er en vei å gå for å få til godt samvirke og et tilstrekkelig godt tverrsektorielt samarbeid, for å møte de sikkerhetsutfordringene samfunnet står ovenfor på en god måte. Ved siden av tidlig og sammensatt informasjon som kan peke på avvik innenfor lovlige varestrømmer, fant vi også at det i flere år er satset stort på Tolletatens kapasiteter innenfor etterretning og analyse. Dette er en del av den viktige informasjonskapasiteten som bør utnyttes og samarbeides om tverrsektorielt. Viktigheten av dette bekreftes av mange hendelsesevalueringer de senere år, og det er også stadfestet i egen utredning fra Forsvarets forskningsinstitutt om styrking av Forsvaret, at en av flere satsinger bør være: «[...] styrke den nasjonale evnen til krisehåndtering gjennom å satse på overvåking, etterretning og myndighetsutøvelse, mer tilstedeværelse og bedre mobilitet, sikring og sivilt-militært samarbeid» (Forsvarets forskningsinstitutt, 2019, s. 3).

Selv om vår oppgave omhandler Tolletatens virke og er gjort med Tolletaten som undersøkelsesobjekt, mener vi det er elementer fra våre funn som også kan være overførbart til andre etater og forhold. Særlig er temaet samvirke og samhandling egentlig en felles tverrfaglig statlig utfordring. Det er en felles utfordring at etatene ikke godt nok evner å jobbe mot felles politiske besluttede mål om å bruke ressurser effektivt, og til samfunnets beste på tvers av

sektorer. Det er også en forvaltningsmessig utfordring at maktkamper og forvaltningsnivåer ikke finner hverandre for å løse felles utfordringer. Dette er antagelig ikke en utfordring som bare gjelder samfunnssikkerhet for å løse felles utfordringer som terrortrusler og kriminalitet, men det kan antas at andre politikkområder kan ha tilsvarende utfordringer på tvers av berørte sektorer. Utnyttelse og deling av informasjon og analyse er antagelig også et mulig overførbart tema. I denne oppgaven har vi forsøkt å se på, og gjort funn når det kommer til samhandling og bruk av etterretning og informasjon, når det kommer til arbeidet med forebyggende samfunnssikkerhet. Antagelig er det flere etater som kan ha nytte av å se på sin samhandling rundt informasjon, og flere av de har vi diskutert i oppgaven. Antagelig er det også andre samfunnsområder som vil kunne ha nytte av å se på sin deling og samhandling rundt informasjon, da samfunnet blir stadig mer data-, informasjon- og analysedrevet.

6.1. Betrachninger for videre undersøkelser og mulige tiltak

Gjennom oppgaven er det stilt en rekke åpne spørsmål som potensielt kan være nyttig å se videre på. Det er også nevnt ulike mulige tiltak som forutsetninger for å løse de utfordringer som kan stå i veien for å ta ut det mulige potensialet vi har diskutert. Hva som er av interesse å se videre på eller gjennomføre av tiltak, henger sammen med hvilken retning Tolletaten ønsker å ta når det kommer til sin rolle som samfunnsbeskytter. Først og fremst er det viktig at etaten har et bevisst forhold til sin rolle som samfunnsbeskytter. Rollen etaten tar, bør henge sammen med den satsingen etaten gjør, og de ressursene den har tilgjengelig til å utøve sitt oppdrag. Vi har i oppgaven diskutert at etaten bygger opp kapasiteter på digitalisering og etterretning, men i stadig større grad blir etterspurt å bistå med fysiske kapasiteter med formål om å beskytte samfunnet. Når dette skjer samtidig med at ressursene er knappe, ser vi det som nyttig å gjøre videre analyser og undersøkelser av hva som er en hensiktsmessig oppgave- og ressursbalanse, sett i sammenheng med ønsket samfunnsbeskytterrolle. Uansett resultat er det et viktig tiltak og oppgave å formidle hvilket bidrag Tolletaten ønsker og faktisk er i stand til å gi, med de ressurser den innehar, og hva som eventuelt må til av midler, hjemler og samarbeid for å ha en annen rolle enn i dag. Det er viktig også å formidle klart hvilke begrensninger som er.

Et annet viktig tema til videre forskning er Norges samlede kapasitet til å bekjempe terror og kriminalitet, og hvordan denne utnyttes best mulig. Vi har diskutert om det er politisk uvilje som ligger til grunn for at det totale potensialet til Tolletaten ikke utnyttes til samfunnets beste. Vi har funnet at det like gjerne kan handle om manglende kunnskap,

krevende politiske prosesser og organisering av forvaltningen. Det kan være av interesse å se om økt kunnskap om den totale kapasiteten, vil kunne føre til gode beslutninger og effektiv tverrsektoriell samhandling for bedre beskyttelse. Hva kan de ulike etatene bidra med, og hvordan skal de samhandle for å få operasjonalisert den beskyttelse som er uttalt at ønskes av myndighetene. Hva må til for å få det til? For etatens egen del kan dette starte med det tidligere nevnte tiltaket, med å formidle kunnskap om mulig bidrag til eget departement og andre etater. Vi ser at uansett utfordring og problemstilling, og dersom Tolletaten ønsker å gå i retning av å tydeliggjøre sitt mulig bidrag til forebyggende samfunnsikkerhet, virker vi å vende tilbake til de samme interne tiltakene, som mulige løsninger. Vi har derfor konkretisert de som følger:

- 1) Øke politikeres etatskunnskap gjennom tydeligere kommunikasjon.
- 2) Øke andre etaters kunnskap om hvilke ressurser Tolletaten faktisk besitter (informasjon om varer og aktører, etterretning og analyse).
- 3) Våge å ta plassen etaten bør ha i det offentlige rom. Være tydelige i media der det er mulig.
- 4) Opprette egen faggruppe som kan jobbe med Tolletatens kommunikasjon tverrsektorielt.
- 5) Etterleve myndighetenes pålegg om samvirke og tverrsektorielt samarbeid, ved å aktivt søke dette gjennomført på adekvate arenaer.

Gitt at forutsetningen om at informasjonen er så unik som våre funn tilsier, og er av interesse for andre myndigheter i den grad vi har funnet, kan vi anta at informasjonen etaten besitter nå og i økende grad i fremtiden, gir et mulighetsrom for et betydelig bidrag til norsk samfunnsikkerhet i et forebyggende perspektiv. Det er derfor viktig for oss også å påpeke hva som eventuell må til for å ta ut potensialet. De nevnte tiltakene fra Tolletatens side handler først og fremst om å få nødvendig oppmerksomhet hos de rette instanser. Ved å etterleve de foreslåtte tiltakene kan Tolletaten, ved å utnytte allerede etablerte ressurser, skape et mulighetsrom for å bidra til økt samfunnsikkerhet i et forebyggende perspektiv. Dette vil være i tråd med hva som er uttrykt av myndighetene at er ønskelig når det kommer til norsk samfunnsikkerhet, og det vil være i tråd med regjeringens ønske om å utnytte knappe ressurser til det beste for samfunnets felles behov for beskyttelse.

Referanser

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2016). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjelland, B. & Nakstad, E. R. (2018). *Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid*. Oslo: Gyldendal.
- Børresen, J. (2021). Totalforsvaret, Store norske leksikon. Hentet 15. februar, 2023 fra <https://snl.no/totalforsvaret>
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L. & Bryman, A. (2021). *Bryman's social research methods* (6. utg.). Oxford: Oxford University press.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner*. Hentet fra https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiksii_kortversjon.pdf
- Døvik, O. & Svendsen, C. (2023, 20. mars). PST startet ikke skjult etterforskning før Oslo-terroren. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/>
- Eisenträger, S. (2021). Forsvarets forum. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/heimevernet-haeren-krise/raset-i-gjerdrum-forsvaret-pa-plass-med-droner-og-brolegger/175722>
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Eriksen, J., Rake, E. L. & Sommer, M. (2021). *Beredskapsanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Etterretningstjenesten. (2023). *Fokus 2023 Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet fra <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold>
- Fahsing, I. A. & Gottschalk, P. (2008). *Krimielle organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Finansdepartementet. (2019). *Høringsnotat - forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer og ny lov om tollavgift*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-lov-om-inn--og-utforsel-av-varer-og-ny-lov-om-tollavgift/id2643938/>
- Finansdepartementet. (2020). *Hovedinstruks for Tolletaten*. Oslo: Finansdepartementet.

- Finansdepartementet. (2021, Tildelingsbrev for 2022). *Statsbudsjettet 2022 - Tolletaten - tildelingsbrev*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022-tolletaten-tildelingsbrev.pdf>
- Finansdepartementet. (2022, Tildelingsbrev for 2023). *Statsbudsjettet 2023 - Tolletaten - tildelingsbrev*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2023-tolletaten-tildelingsbrev.pdf>
- Finansdepartementet. (2022a). *Supplerende tildelingsbrev nr. 1*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_supplerende_tildelingsbrev1_tolletaten.pdf
- Finansdepartementet. (2022b). *Supplerende tildelingsbrev nr. 2*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_supplerende_tildelingsbrev2_tolletaten.pdf.pdf
- Finansdepartementet. (2022c). *Supplerende tildelingsbrev nr. 3*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_supplerende_tildelingsbrev3_tolletaten.pdf
- Finansdepartementet. (2022d). *Supplerende tildelingsbrev nr. 4*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022_supplerende_tildelingsbrev4_tolletaten.pdf.pdf
- Finansdepartementet. (2022). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. (Prop. 1 S (2022–2023)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2930887/?ch=1>
- Folgerø, R. S. (2017). *Masteroppgave Fra avgiftsoppkrever til samfunnsbeskytter?* (Masteroppgave, Universitetet i Stavanger). Hentet fra <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2458731>
- Forskningsetikkforskriften. (2018). Forskrift om forskningsetiske komiteer og utvalg (FOR-2018-03-05-321). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2018-03-05-321>
- Forskningsetikkloven. (2017). Lov om organisering av forskningsetisk arbeid (LOV-2017-04-28-23). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2017-04-28-23>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge? - Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)*. Hentet fra <https://ffi->

- publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2531/19-00328.pdf
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid, En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Hestenes, S. G., Carlsen, H., Elster, K. & Kampevoll, F. H. (2022, 6. oktober). Mer til forsvaret, mindre til samferdsel. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 29 (2011–2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/?ch=1>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021a). *Liste over virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon og nøkkelpersonel*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8da70b8196a24296ae730eaf99056c1b/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner_endelig-versjon-22.12.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021b). *Nasjonal kontraterrorstrategi*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-kontraterrorstrategi/id2866327/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nasjonal kontraterrorstrategi Versjon 2022*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/revidering-av-nasjonal-kontraterrorstrategi/id2946405/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Proposisjon til stortingen (forslag til lovvedtak)*. (Prop. 31 L (2022-2023)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-31-l-20222023/id2949174/>
- Kristiansen, E., Magnussen, L. I. & Carlström, E. (Red.) (2017). *Samvirke*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristoffersen, F. & Haltebrekke, K. (2022). *Etterretning*. Oslo: Gyldendal.
- Lepperød, T. (2011, 28. august). Noe har sviktet. *Nettavisen*. Hentet fra <https://www.nettavisen.no/>
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Njå, O., Sommer, M., Rake, E. L. & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norheim-Martinsen, P. M. (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22.juli kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet - Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>
- NOU 2019: 13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-13/id2654109/>
- Oppen, M., Mørk, B. E. & Haus, E. (2020). *Kvantitative og kvalitative metoder i merkantile fag, en introduksjon*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023). *PSTs nasjonale trusselvurdering*. Hentet fra https://www.pst.no/globalassets/ntv/2023/ntv_2023_nor_web.pdf
- Politi høyskolen. (2022). *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering-av-psts-og-politiets-handtering-i-tilknytning-til-kongsberg-hendelsen-13.-oktober-2021.pdf>
- Rausand, M. & Utne, I. B. (2009). *Risikoanalyse*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Regjeringen. (2018). *Samfunnssikkerhetskjeden*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/samfunnssikkerhetskjeden/id2340021/>
- Regjeringen. (2021, 15. april). *EU-strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2021/eueos-nytt---15.-april-2021/eu-strategi-for-bekjempelse-av-organisert-kriminalitet>

- Regjeringen. (2022a, 1. november). Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>
- Regjeringen. (2022b, 2. desember). Forsterket innsats mot sammensatte trusler. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsterket-innsats-mot-sammensatte-trusler/id2949146/>
- Regjeringen. (u.å). Samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/id1120/>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (FOR-2017-09-01-1349). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2017-09-01-1349>
- Tollavgiftsloven. (2023). Lov om tollavgift (LOV-2022-03-11-8). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2022-03-11-8>
- Tolldirektørens Stab. (2022). Presentasjon for næringslivet. Oslo.
- Tolletaten. (2022, 3. juni). Virksomhetsstrategi for Tolletaten. Hentet fra Toll.no: <https://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/virksomhetsstrategi/>
- Tolletaten. (2022a). *Tolletaten årsrapport 2022*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2021_aarsrapport_toll_v2.pdf
- Tolletaten. (2023, 23. januar). Organisasjonskart for Tolletaten. Hentet fra <https://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/organisasjonskart-tolletaten/>
- Tronstad, L. & Stolt-Nilsen, H. (2022, 6. juli). Zaniar Matapour nekter å sankke. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/>
- Utenriksdepartementet. (2006). *Utenrikspolitisk strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utenrikspolitisk-strategi-for-bekjempels/id448687/>
- Vareførselsloven. (2023). Lov om inn- og utførsel av varer (LOV-2022-03-11-9). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2022-03-11-9>
- Vågnes, S. (2017, 30. oktober). Mannen som ble tatt med nær 300 våpen hadde stor kunnskap. *Summmørsposten*. Hentet fra <https://www.smp.no/>

Figurer

Figur 1 (NOU 2019: 13, s. 33)	17
Figur 2 Illustrasjon av bowtie sløyfe og kjede (Eriksen et al. 2021, s. 26)	21
Figur 3 Et tilfeldig utvalg av nyhetsartikler som viser omfang av beskyttelse Tolletaten har ansvar for.	46
Figur 4 Utdrag av nyhetssaker som viser Tolletatens utvidede oppgaver i forbindelse med krigen i Ukraina.....	48
Figur 5 KIKS rammeverkets plassering av ansvar hos Tolletaten (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016)	52
Figur 6 Viser etatens samarbeidende statlige instanser og deres departementer (NOU 2016: 19).....	55
Figur 7 Illustrasjonen viser hvor Tolletaten selv mener å ha en rolle i KIKS-rammeverket (intern brevkorrespondanse).....	57

Vedlegg

Vedlegg 1: Meldeskjema SIKT

04.04.2023, 15:28

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



[Meldeskjema](#) / [Masteroppgave HINN - MPA](#) / Eksport

Meldeskjema

Referansenummer
537270

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Lydopptak av personer

Prosjektinformasjon

Prosjekttittel

Masteroppgave HINN - MPA

Prosjektbeskrivelse

Vi skal skrive en masteroppgave ifm MPA på HINN. Oppgaven skal se nærmere på Tolletatens rolle i Totalforsvaret. I den forbindelse ønsker vi å rigge studien med semistrukturerte intervjuer, totalt ca 10 intervjuobjekter. Intervjuene tas opp med digitalt verktøy for så å bli transkribert. Originale opptak slettes så snart transkriberingen er fullført.

Dersom personopplysningene skal behandles til andre formål enn behandlingen for dette prosjektet, beskriv hvilke

Det foreligger ingen planer om å behandle personversopplysninger i annen form en rene transkripsjoner etter at opptak er slette.

Begrunn hvorfor det er nødvendig å behandle personopplysningene

I vår masteroppgave vil det være vesentlig å benytte digitalt opptaksutstyr for å kunne gjennomføre transkripsjon i etterkant av intervjuene. Intervjuene legges opp semistrukturert og vil følgelig kunne variere i lengde og innhold avhengig av intervjuobjektet. Ut over selve opptaket er det ikke ønskelig å bevare opptak etter transkripsjon.

Ekstern finansiering

Ikke utfyllt

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Tom Erik Åmfelt, tom.erik.amfelt@toll.no, tlf: 40048366

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Øyvind Svendsen, oyvinds@nupi.no, tlf: 48236143

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Fagpersoner ansatt i Tolletaten.

Beskriv hvordan rekruttering eller trekking av utvalget skjer

<https://meldeskjema.sikt.no/63187843-c2ef-4442-825d-71968731ebfe/eksport>

1/3

Vi tar direkte kontakt med intervjuobjekter i egen etat via epost og spør der om de ønsker å delta i vår masteroppgave. Dette er typisk ledere og fagansvarlige i etaten.

Alder

30 - 60

Personopplysninger for utvalg 1

- Lyddoptak av personer

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?**Personlig intervju****Vedlegg**[Intervju guide - søknad.docx](#)**Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1**Informerer du utvalget om behandlingen av personopplysningene?**

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv[Forespørsel og samtykkeerklæring.docx](#)**Tredjepersoner**

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Manuelt (papir)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Enten ved å gi oss beskjed pr epost, telefon eller i/under selve intervjuet

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet personopplysninger om seg selv?

Vi ønsker å ha en liste der hvert intervjuobjekt er tildelt nr og dette nr kobles til transkripsjonen. Dokumentet passordbeskyttes og oppbevares elektronisk på HINN One Drive Feide innlogget område. På den måten kan, dersom intervjuobjektet ønsker, gis tilgang til transkribert intervju. Vi ser også for oss at vi ved ferdig transkribering sender/leverer denne til objektet for gjennomlesning og evt korrigering.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

Ikke utfyllt

Behandling

Hvor behandles personopplysningene?

- Maskinvare tilhørende behandlingsansvarlig institusjon
- Ekstern tjeneste eller nettverk (databehandler)

Hvem behandler/har tilgang til personopplysningene?

- Student (studentprosjekt)
- Databehandler

Hvilken databehandler har tilgang til personopplysningene?

Universitetet i Oslo - nettskjema

Tilgjengeliggjøres personopplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Personopplysningene anonymiseres fortløpende

Varighet

Prosjektperiode

01.08.2022 - 30.06.2023

Hva skjer med dataene ved prosjektslutt?

Data anonymiseres (sletter/omskriver personopplysningene)

Hvilke anonymiseringstiltak vil bli foretatt?

- Personidentifiserbare opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres
- Lyd- eller bildeopptak slettes

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

For gjennomføring av intervjuer vil "Nettskjema Diktafon" benyttes og lastes kryptert til Nettskjema.no og opprettet skjema der. Begge disse krever Feide pålogging. Videre blir annen data lagret på One Drive Feide via innlogget side hos Høgskolen i Innlandet



[Meldeskjema](#) / [Masteroppgave HINN - MPA](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
537270

Vurderingstype
Standard

Dato
05.11.2022

Prosjekttittel
Masteroppgave HINN - MPA

Behandlingsansvarlig institusjon
Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig
Øyvind Svendsen

Student
Tom Erik Åmfelt

Prosjektperiode
01.08.2022 - 30.06.2023

Kategorier personopplysninger
Alminnelige

Lovlig grunnlag
Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2023.

[Meldeskjema](#)

Kommentar
OM VURDERINGEN

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personver regelverket.

Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

VIKTIG INFORMASJON TIL DEG

Du må lagre, sende og sikre dataene i tråd med retningslinjene til din institusjon. Dette betyr at du må bruke leverandører for spørreskjema, skylagring, videosamtale o.l. som institusjonen din har avtale med. Vi gir generelle råd rundt dette, men det er institusjonens egne retningslinjer for informasjonssikkerhet som gjelder.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke

behandles til nye, uforenlige formål

- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson hos oss: Lene Chr. M. Brandt

Lykke til med prosjektet!

Deltagelse i forskningsprosjektet

«Tolletatens bidrag til norsk samfunnssikkerhet -i et forebyggende perspektiv»

I forbindelse med gjennomføringen av et masterstudie i *Offentlig ledelse og styring (MPA)* med fordypning i kriseledelse, risiko og sikkerhet, ønsker vi å invitere deg til å delta i en studie av Tolletatens bidrag til samfunnssikkerheten i Norge. Vi ønsker å se nærmere på forhold i og utenfor organisasjonen, hvilke bidrag Tolletaten har per i dag, samt hvilke bidrag organisasjonen selv mener er viktige for å ivareta beredskapen og sikkerheten for nasjonen.

Oppgaven vår vil være spisset mot informasjon, digitalisering og forebyggende samsunnsikkerhet.

Bakgrunnen for dette skrivet er å gi deg all nødvendig informasjon om både forskningsprosjektet og hva det vil bety for deg å delta

Vi er to studenter som til daglig jobber i Tolletaten, ADV med prosessstyring og kvalitetsledelse. Høsten 2020 startet vi på *Offentlig ledelse og styring* – erfaringsbasert masterstudie. Den gangen kjente vi hverandre ikke og jobbet ikke sammen, men midtveis i studiet ble vi arbeidskollegaer og så da raskt, med bakgrunn i gjennomførte fag, at et forskningsprosjekt internt var det vi ønsket å gå videre med.

Susanne Cordt-Hansen har sin arbeidserfaring innen styring, porteføljestyring, kvalitets- og prosessledelse i Statens Vegevesen (7 år) og Tolletaten (3 års) og jobber i dag med innføring og drift av prosessstyring og prosessstyringssystem i Tolletaten. Tidligere arbeidserfaring fra privat næringsliv. Tidligere utdannet fra BI – Bachelor og management.

Tom Erik Åmfelt er tollfaglig utdannet og har gjennomført både fordypning innen kontroll- og vareførsels fagene. I tillegg ble internstudiet i regi av TKS for tollrevisorer gjennomført. Tom Erik har jobbet i Tolletaten fra 2003-2016 og var da med til Skatteetaten i forbindelse med oppgaveoverføringen, hvor han var frem til august 2021, før returen til Tolletaten og styringsavdelingen. I tillegg til den tollfaglige bakgrunnen har han også en bachelor fra NTNU i Økonomi og ledelse med bærekraft og strategi som valgemner.

Formål

Prosjektet har til hensikt å se på Tolletatens rolle innen sikkerhet og beredskap i nasjonal sammenheng. Vi ønsker å se nærmere på hvilke faktiske bidrag Tolletaten yter per i dag, men også hvilke bidrag Tolletaten selv mener man kan og bør bidra med for å styrke nasjonal sikkerhet og beredskap.

Hvem er ansvarlige for forskningsprosjektet?

Høgskolen Innlandet er ansvarlige for prosjektet

Årsaken til at vi spør deg om å delta

Det er fra vår side, ønskelig å få informasjon fra nøkkelpersoner i organisasjonen. I tillegg er det viktig for oss å belyse dette på en best mulig måte, der erfaring, kunnskap og organisatorisk forståelse er av stor betydning. Dette er bakgrunnen for at vi ønsker nettopp å intervju deg til vårt forskningsprosjekt.

Hva innebærer det å delta for deg?

Forskningsprosjektet vårt er strukturert på den måten at vi ønsker å gjennomføre semistrukturerte intervjuer etter egenutviklet intervju guide. Bakgrunnen for vår strukturering er at vi ønsker å få mest mulig relevant informasjon fra deg slik at vi blir gjort i stand til å svare ut prosjektets spørsmål på best mulig måte. Intervjuene ønskes gjennomført fysisk, men dersom dette er vanskelig å få til, kan de også gjennomføres digitalt. At intervjuene er semistrukturerte innebærer at du i stor grad får snakke fritt etter guidens spørsmål og temaer. Det vil være individuelt om det blir stilt oppfølgingsspørsmål og eventuelt hvilke spørsmål dette vil være. Intervjuene gjøres individuelt slik at du står fritt til å utdype og berike med egne refleksjoner, innspill og betraktninger. Alle intervjuer behandles konfidensielt og anonymiseres, slik at det ikke vil være mulig å identifisere noen i etterkant når oppgaven er ferdigstilt. Under selve intervjuet vil vi ta notater og benytte lydopptaker. Dette for å sikre oss at alle nødvendige opplysninger og fremkommet informasjon kan brukes videre. Vi ser for oss å bruke ca 1 time på hvert intervju. Vi finner egnet sted og tidspunkt for gjennomføringen i samarbeid dersom du ønsker å bidra til forskningsprosjektet vårt. Tentativt søker vi å gjennomføre disse i perioden medio oktober til medio desember.

Frivillig deltakelse

Det er selvfølgelig frivillig å delta i forskningsprosjektet vårt. Dersom du samtykker i å delta, kan du når som helt trekke dette samtykke tilbake uten å opplyse om årsak for dette. Alle opplysninger om deg, transkripsjon av intervju med videre, vil da bli slettet.

Personvern – oppbevaring og bruk av dine opplysninger

Vi vil bruke informasjonen om deg og som du gir slik det er beskrevet i dette informasjonsskrivet. Alle opplysninger og informasjon innhentet behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun vi som har tilgang på opplysninger gitt i dette prosjektet, og disse vil ikke bli delt med andre.

For å sikre anonymitet, vil vi holde dine opplysninger adskilt fra det tekstlige vi utarbeider og det er kun vi som har tilgang og kan identifisere intervjuobjektene. Videre er det kun vi som skal behandle de innsamlede dataene, ingen andre vil bli gitt tilgang til disse eller til å bearbeide disse. I produktet vi skal lage, vil vi ikke bruke opplysninger om deg eller beskrive innsamlet data på en måte som vil gjøre det mulig for noen å identifisere deg.

Hva med dine opplysninger når prosjektet er avsluttet?

Alle opplysninger anonymiseres og alle lydopptak destrueres/slettes når forskningsprosjektet er avsluttet og blitt godkjent. Vi planlegger å levere inn prosjektet mai 2023 med en muntlig høring juni 2023.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet vi har samlet om deg, har du rett til

- Innsyn i hvilke personopplysninger vi har registrert om deg og eventuelt få kopi av disse
- Få rettet personopplysninger om deg
- Få slettet personopplysninger om deg
- Sendte klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvilken rett har vi til å behandle dine personopplysninger?

Ved samtykke til deltakelse gir du oss rett til å behandle dine personopplysninger.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet, skap NSD (Norsk senter for forskningsdata AS) vurdere om behandlingen av personopplysninger i dette forskningsprosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Søknad er innsendt og ingen intervjuer vil gjennomføres før godkjenning foreligger.

Behov for mer informasjon?

Dersom du ønsker å vite mer om forskningsprosjektet, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, er du velkommen til å kontakte INN ved Øyvind Svendsen på epost OyvindS@nupi.no.

Om du ønsker mer informasjon om NSD sin vurdering av prosjektet, ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Susanne Cordt-Hansen og Tom Erik Åmfelt

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om forskningsprosjektet «*Tolletatens bidrag til norsk samfunnssikkerhet*» og har fått anledning til å stille spørsmål i den forbindelse.

Jeg samtykker til:

- Å delta på individuelt intervju der lydopptak benyttes og begge studentene deltar (alternativ via digital plattform, men uten videoopptak)
- At min kontaktinformasjon, lydopptak og øvrig data lagres utover estimert tid dersom forskningsprosjektet ikke fullføres eller godkjennes i henhold til plan. Dersom dette skal gjøres gjeldende, skal jeg informeres om dette.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til forskningsprosjektet er avsluttet, senest 1.august 2023.

Signatur og dato

Intervju guide «Tolletatens bidrag til norsk samfunnssikkerhet»

Innledning:

Takk for at du har valgt å delta på dette intervjuet og ønsker å bistå oss i å svare ut problemstillingen vår.

Formålet med intervjuet er å få mer informasjon om Tolletaten og dens rolle i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Det er svært lite litteratur tilgjengelig om Tolletatens rolle i totalforsvaret, så for å få dette, er vi nødt til å se til egen organisasjon for svar. Vi ønsker å berike oppgaven ved å henvende oss til ulike deler og nivåer i etaten. Dette for å få et representativt bilde av hva Tolletaten bidrar med og kan bidra med fremover.

For å finne svar på vår problemstilling har vi behov for å forstå hvilke muligheter som ligger i den store satsingen på mer informasjon, tidlig informasjon og digitaliseringen som gir mer automatikk i å sette informasjonen sammen. Videre trenger vi å forstå mer om mulighetene til å gjøre denne informasjonen verdifull innad i etaten, og utover både etaten og samfunnsoppdraget for å bidra forebyggende til norsk samfunnssikkerhet, og med det være et bidrag til å bekjempe terror, organisert kriminalitet av ulike slag, og mer aktuelt nå uønskede handlinger fra andre stater.

Alle vi intervjuer anonymiseres. All informasjon vi får gjennom intervjuene vil først bli anonymisert, transkribert og lagret sikkert. Når vi gjør analyser og skriver drøftingen, vil vi gjøre dette på en slik måte at ingen kan identifiseres gjennom oppgaven. Dette er svært viktig for oss. Vi har også søkt NSD om godkjenning for å kunne behandle personopplysninger og gjennom søknaden beskrevet arbeidsmetodikken, slik at GDPR ivaretas.

Tolletatens rolle i totalforsvaret/totalberedskap/samfunnssikkerhet er et tilbakevendende tema, og naturlig nok i fokus etter hendelser som 22.juli og nå pandemien. Vi oppfatter den del av diskusjonen og dialogen å omhandle beredskap og krisehåndtering og knyttet opp mot kapasiteter på etterretning og analyser av varestrømmer og tilstedeværelse på grensen

og forankret i etatens samfunnsoppdrag. I vår oppgave ønsker vi å se litt på mulighetsrommet utenfor dette og spør derfor:

Hvordan kan Tolletatens informasjon om grensekryssende objekter, bidra ytterligere til norsk samfunnssikkerhet i et forebyggende perspektiv?

Eksempler på hvor dette er satt på dagsorden:

Samordningen rundt forebygging ansees i dag viktigere enn noen gang og ble gjennom NOU 2016 utredet I NOU rapport av 2016:19 «Samhandling for sikkerhet»

<https://www.regjeringen.no/contentassets/03960058f3f94fbe9d290593bee22c1a/no/pdfs/nou201620160019000dddpdfs.pdf> ..

«Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering». (<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>)

Norsk strategi for terror.

[EU-strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet - stortinget.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/terror/strategi-for-terror/id2339996/)

EU strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet.

[EU-strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet - stortinget.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/terror/strategi-for-terror/id2339996/)

Vi antar at intervjuet vil ta fra 30-60 minutter og vi skal bestrebe og holde oss innenfor denne rammen.

Spørsmålene:

Dagens situasjon:

Det har i lang tid vært pågående dialog med vårt eierdepartement om etatens plass og bidrag til samfunnssikkerhet:

1. Hvordan mener du kunnskap om vareførsel og andre objekter som krysser grensen, anvendes i dag for å beskyttes samfunnet?
2. Kan du si litt om hva du tenker om den måten etaten jobber på i dag og hvordan det gjør etaten i stand til å beskytte samfunnet?
3. Hvordan tenker du at den kunnskapen etaten har i dag utnyttes i et samfunnssikkerhetsperspektiv?
4. Slik situasjonene er i dag, hva tenker du at Tolletaten kan bidra med utover samfunnsoppdraget, i et mer forebyggende perspektiv?

Fremtidig Situasjon:

Etaten og dens eiere har fokus og investerer i digitalisering og automatisering av behandling av informasjon, og det jobbes mot stadig mer, tidligere og mer sammensatt informasjon om varer og objekter som krysser våre grenser:

1. Vil du si at informasjonen Tolletaten i økende grad besitter er unik og således kan utgjøre en mulighet i bidraget til samfunnssikkerheten andre etater eller instanser ikke kan bidra med? Utdyp gjerne? Hvis ikke, hva må i så fall til? (Hvis Nei: Eks Bering Breivik?, Lovlig og ulovlig vareførsel)
2. Kan du si litt om de mulighetene digitaliseringen og øktende informasjonsomfang og tidligere informasjonsinnhenting gir?
3. Med økende grad av informasjon og tidligere informasjon. Hvordan ser du for deg at etaten kan bidra i større grad enn i dag i forebyggende perspektiv? (Berike andre etaters informasjon for å forhindre hendelser)
4. Tenker du at kapasiteter som etterretning og analyse kan gjøre etaten i stand til å yte en støtte til samfunnssikkerheten i et forebyggende perspektiv? Hvorfor/hvorfor ikke?

5. I dag har etaten i stor grad en medvirkerrolle i mye av rammeverket etaten er omtalt, eksempelvis KIKS (DSB sitt rammeverk). Hva slags rolle ser du for deg at etaten da kunne hatt innfor forebyggende samfunnsikkerhet?
6. Har du noen tanker rundt samvirke med andre etater knyttet til en slik rolle?
7. I hvilken grad tenker du etaten innehar nødvendig kapasitet og kompetanse til å utnytte de mulighetene digitaliseringen gir?

Analyse og etterretning?

Kompetanse om norsk handel og aktører?

- Hvilke varetyper eksporterer Norge – og til hvilke markeder – hvorfor?
- Hvilke varetyper importerer Norge, fra hvor i verden – hvorfor?
- Hvilken transportform/lastebærer er forventet
- Transitteringer – kunnskap om logistikkøkonomi
- Priser og betingelser - nyansevarer
- Varespesifikke egenskaper
- Tillatelser og opprinnelsesbevis

Aktører illegal virksomhet

- Enkeltaktører og nettverk
- Pretensjon og modus
- Evne/kapasiteter
 - Eierskap og infiltreringsgrad i varekjeder
 - Økonomi og innsatsmidler
 - Digitaliseringsgrad og effektivitet
 - Kontraspaning og omleggingshastighet

8. Hva må eventuelt til av tilpasninger internt i organisasjonen for å møte en slik rolle? Kompetanse, organisering, annet?
9. Hva må evt. til av tilpasninger utenfor for organisasjonen for at Tolletaten skal kunne utøve en slik rolle? Myndighet, lovreguleringer, samvirke/samordning, samfunnsoppdrag, annet?
10. Hvilke politiske endringer må eventuelt til for å oppnå endringer i samordningen slik den er i dag?

11. Dersom etaten sine økte muligheter for bidrag til forebyggende samfunnssikkerhet skulle blitt anerkjent av politisk og av andre myndigheter, hvordan ville det påvirket samfunnsoppdraget?

12. Med de samfunnsendringene vi ser og de truslene samfunnet står ovenfor fremover, hvordan ser etaten selv på denne muligheten til å bidra i større grad i et forebyggende perspektiv?

Avslutning:

- Hvis du skulle trekke ut noe av samtalen som du mener er det viktigste vi har snakket om, hva ville det vært?
- Er det noe mer du ønsker å si eller legge til?
- Er det andre personer i organisasjonen du mener vi burde snakke med som kan sitte på informasjon som vil være med på å berike oppgaven?

Dersom vi ser behov for avklaringer eller ønsker å stille noen tilleggsspørsmål, er det da greit for deg at vi tar kontakt?

Tusen takk for at du stilte opp til dette intervjuet – det setter vi stor pris på. Dersom du ønsker å lese gjennom transkripsjonen, er du velkommen til det. Dersom dette er aktuelt, kan vi si ifra når vi er ferdige. Ellers sender vi deg gjerne oppgaven når denne er ferdig, og forutsatt at den ikke må unntas offentligheten dersom du ønsker det.