



# Innst. 101 S

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:7 (2013–2014)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

Toll- og avgiftsetatens grensekontroll er kontroll av gods, reisende og transportmidler for å avdekke smugling. Etatens hovedmål om å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer er nært knyttet til toll- og avgiftsetatens samfunnsbeskytterrolle. Ifølge regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011 har det vært en kraftig økning i gods- og passasjertrafikken til og fra Norge de siste årene, samtidig som smugling er stadig mer profesjonelt organisert. Store volum av gods, reisende og transportmidler, samt en langstrakt kystlinje og landegrense med mange grenseoverganger, skaper utfordringer i grensekontrollen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelse og effektivitet i toll- og avgiftsetatens arbeid med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer gjennom grensekontrollen. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2013.

Toll- og avgiftsetaten hadde en bemanning tilsvarende 1840 årsverk i 2013, hvorav 260 netto årsverk gikk til operativ grensekontroll.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Finansdepartementets budsjettproposisjoner (St.prp. nr. 1/Prop. 1 S) med tilhørende innstillinger for årene 2007–2013

- Innst. 6 S (2011–2012) jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Justis- og politidepartementet
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009)
- Innst. 79 S (2010–2011) jf. Dokument 3:10 (2009–2010)
- Innst. 300 S (2010–2011) jf. Meld. St. 7 (2010–2011)
- Innst. 315 S (2010–2011) jf. Dokument 8:88 S (2010–2011)
- Innst. 207 S (2012–2013) jf. Meld. St. 30 (2011–2012)

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet ved brev 19. desember 2013. Departementet har i brev 28. januar 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

#### 1.1 Hovedfunn

- Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet.
- Store regionale variasjoner i kontrollen av reisende.
- Lave beslag for flere typer narkotika og valuta.
- Bemanningen tilpasses i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger.
- Svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips.
- På flere områder sikrer ikke etats- og virksomhetsstyringen et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll.

## 1.2 Riksrevisjonens merknader

### 1.2.1 *Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet*

Toll- og avgiftsetaten måles på antall kontroller, treffprosent av disse kontrollene og på antall avdekkede alvorlige overtredelser som et uttrykk for smuglingens alvorlighetsgrad. Selv om etaten har god resultatoppnåelse for de fleste styringsparameterne, settes resultatmålet per styringsparameter i de aller fleste tilfeller lavere enn resultatet for det foregående året, og i mange tilfeller også lavere enn for to år tilbake. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det virke som resultatmålene settes utfra hva etaten er sikker på å oppnå, og konsekvensen av dette kan bli at målene blir mindre ambisiøse over tid.

Undersøkelsen viser at resultatmålet for avdekking av alvorlige overtredelser var omtrent uforandret fra 2011 til 2012, og det ble nedjustert for 2013 etter at antallet avdekkede alvorlige overtredelser gikk ned i både 2011 og 2012. Antallet avdekkede alvorlige overtredelser er gått opp igjen i 2013. Resultatmålet for 2014 er imidlertid fortsatt satt lavere enn resultatene for perioden 2010–2013.

Finansdepartementet opplyser at det er en kjent problemstilling at dagens styringsparametere medvirker til kontroller der resultatene kommer enklest. Departementet mener derfor det er viktig å ha en hensiktsmessig balanse mellom antallsmål og effektmål for å motvirke dette.

I Innst. 207 S (2012–2013) understreker helse- og sosialkomiteen at det er viktig å motarbeide organisert kriminalitet blant annet ved å medvirke til redusert distribusjon og omsetning av narkotika. Avdekking av alvorlige overtredelser er viktig i arbeidet mot organisert kriminalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering er en nedjustering av ambisjonene for avdekking av alvorlige overtredelser ikke et godt og målrettet tiltak for å bidra til redusert distribusjon og omsetning av narkotika.

Revisjonen viser videre at arbeidet med å avdekke alvorlig overtredelser i begrenset grad følges opp i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet. I referatene fra styringsmøtene mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene vektlegges det særlig å opprettholde kontrollnivået, men referatene omhandler i liten grad avdekking av alvorlige overtredelser.

Departementet forutsetter i tildelingsbrevene for 2012–2014 at toll- og avgiftsetaten kontinuerlig arbeider med å utvikle kontrollmetoder for å møte endringer i kriminalitets- og trafikkbildet. Dette omfatter ifølge departementet også organisert kriminalitet som en del av det endrede kriminalitets- og trafikkbildet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for tydeligere føringer til toll- og avgiftsetaten

om at arbeidet for å bekjempe organisert kriminalitet skal prioriteres høyere.

### 1.2.2 *Store regionale variasjoner i kontrollen av reisende*

Antall kontroller av reisende har økt i perioden 2007–2012, og treffprosenten har i hovedsak holdt seg stabil i samme periode. Hvis økningen i antall kontroller sammenstilles med økningen i bemanningen og trafikken i det samme tidsrommet, er kontrollnivået uendret.

Undersøkelsen viser at det er til dels store regionale variasjoner i både antall og omfang i kontroll av reisende. Det er en større andel av de reisende som blir kontrollert i Tollregion Sør- og Vest-Norge enn i Tollregion Oslo og Akershus. Det utføres videre langt flere kontroller av reisende per årsverk i tollregionene Nord- og Midt-Norge enn i tollregionene Øst-Norge og Oslo og Akershus. I 2012 ble det utført 1976 kontroller per årsverk i Tollregion Nord-Norge, mens det samme år ble utført 571 kontroller per årsverk i Tollregion Oslo og Akershus. Flere grenseoverganger i Tollregion Nord- og Midt-Norge har begrensede kontrollfasiliteter som kan gi mindre grundige kontroller. I tillegg har disse grenseovergangene lav eller ingen fast bemanning til grensek kontroll, og benytter derfor i større grad mobile enheter til å utføre massekontroller. Slike kontroller er i mindre grad basert på målrettet objektutvelgelse. Dette gir en betydelig lavere treffprosent i disse regionene.

Riksrevisjonen ser at regionale forskjeller vil gi ulikheter i omfang og innretning av kontrollvirksomheten. Ulike rammebetingelser for en mer målrettet kontroll påvirker etter Riksrevisjonens vurdering mulighetene for effektiv ressursbruk og god kvalitet på de kontrollene som gjennomføres.

### 1.2.3 *Lave beslag for flere typer narkotika og valuta*

Stortinget har satt som mål at innsatsen for å hindre grensepassering av narkotika og valuta skal prioriteres, og at mengden som beslaglegges, skal opp for alle typer narkotika. Det meste av narkotikaen på det illegale markedet i Norge er smuglet inn i landet, og toll- og avgiftsetatens grensek kontroll har derfor en sentral rolle i narkotikabekjempelsen. Antall narkotikabeslag har økt betydelig i perioden 2007–2013, men det er store variasjoner i beslaglagt mengde fra år til år. Sett opp mot anslått mengde narkotika som er i omløp, er det lite som tas i toll- og avgiftsetatens grensek kontroll.

Toll- og avgiftsdirektoratet erkjenner at beslag i forhold til total smuglingsmengde er relativt lavt. Direktoratet påpeker likevel at beslagsresultatene er gode sett i sammenheng med befolkningens størrelse, bruksmønstre og at Norge ikke er et transittland

for narkotikasmugling. Etter Riksrevisjonens vurdering er resultatene neppe tilfredsstillende sett i lys av Innst. 207 S (2012–2013), der helse- og sosialkomiteen uttrykker at den er tilfreds med at regjeringen vil sikre målrettet arbeid for å avdekke og begrense organisert narkotikakriminalitet og øke mengden beslaglagt stoff på det norske markedet.

Hvis inn- og utførsler av valuta og andre betalingsmidler mistenkes å være forbundet med kriminalitet, skal toll- og avgiftsetaten anmelde forholdet til politiet. Til tross for forsterket innsats mot valutasmugling ved å øremerke midler i 2009 og 2010 utgjorde politianmeldte beslag i 2012 bare i underkant av 9 mill. kroner. Beløpet er dessuten vesentlig redusert sammenlignet med tilsvarende beslag de fem forutgående årene. Beløpet er i tillegg svært lite når Tollvesenet antar at det smugles ut milliardbeløp i kontanter fra Norge hvert år, jf. Meld. St. 7 (2010–2011).

Beløp over 25 000 kr som føres ut av landet, må ifølge tollforskriften deklarerer for å unngå overtredelsesgebyr. Undersøkelsen viser at det har vært en økning i antall valutadeklareringer de siste årene. Toll- og avgiftsdirektoratet mener at det er grunn til å anta at stabilt kontrollnivå, effektiv sanksjonering (overtredelsesgebyr), samt økt informasjonsvirkosomhet har ført til at flere velger å deklare framfor å smugle valuta.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det lite trolig at valuta som stammer fra kriminell virksomhet vil bli deklarerert. Det er heller ingen indikasjoner på at omfanget av valutasmuglingen som stammer fra kriminalitet er redusert. Riksrevisjonen mener derfor at innsatsen må forsterkes ytterligere på dette området.

#### BEHOV FOR AVKLARINGER OM BRUK AV SANKSJONER I VALUTASAKER

Toll- og avgiftsetaten er en sentral samarbeidspartner for politiet i arbeidet med å hindre ulovlig utførsel av blant annet tyvegods og valuta. Ved overtredelse av valutabestemmelsene kan enten politiet bøtelegge forholdet, eller toll- og avgiftsetaten ilegge gebyr. En tollregion opplyser om at det er ulik praksis mellom de fem politidistriktene regionen grenser til når det gjelder hvilke tilfeller som skal bøtelegges. Finansdepartementet erkjenner at en avklaring på dette området er viktig, og viser til Toll- og avgiftsdirektoratets pågående dialog med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet.

Det er viktig at Toll- og avgiftsdirektoratet og Politidirektoratet avklarer bruk av sanksjoner ved ulovlig inn- og utførsel av valuta, slik at det uavhengig av geografi sikres lik bruk av sanksjonsmidler. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil følge opp saken mot Justis- og beredskapsdepartementet dersom dette blir nødvendig.

#### 1.2.4 *Bemanningen tilpasses i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger*

Det er om lag 140 grenseoverganger i landet. Et mindretall av disse har fast bemanning, og ingen av grenseovergangene har kontinuerlig døgnbemanning i grensekontrollen. Det har blitt innhentet tall for bemanning og trafikk ved sju grenseoverganger for tre utvalgte uker (vår, sommer og høst) i 2012. Toll- og avgiftsetaten legger selv til grunn at forsøk på smugling skjer som en del av den ordinære trafikken. Trafikken er generelt størst i helger og ferier. Undersøkelsen viser likevel at ved flere sentrale grenseoverganger er antall personer på vakt minst når trafikken er størst. Forholdet mellom bemanning og trafikkstrøm er ikke behandlet i toll- og avgiftsetatens risikovurderinger, og det har heller ikke vært tema i styringsdialogen internt i toll- og avgiftsetaten eller med departementet.

Undersøkelsen viser videre at etaten i begrenset grad har oversikt over trafikkmengden ved flere av de ubemannede grenseovergangene. Det er også flere grenseoverganger der det ikke er utført kontroller i perioden 2010–2012. Ved et stort antall ubemannede overganger utføres det sjelden trafikktegninger. Toll- og avgiftsetaten opplyser imidlertid at de har dialog med Statens vegvesen og politiet om trafikkmengden. Det er 47 ubemannede grenseoverganger i Tollregion Øst- og Midt-Norge. I Tollregion Øst-Norge er det utplassert kameraer ved fem av de ubemannede grenseovergangene, og dette planlegges utvidet. Sett i lys av at smugling i økende grad skjer over ubemannede grenseoverganger, jf. Prop. 1 S (2012–2013) Finansdepartementet, mener Riksrevisjonen det er uheldig at etaten ikke har skaffet seg mer systematisk kunnskap om trafikkmengden ved disse overgangene som grunnlag for sin prioritering av kontrollarbeidet.

#### 1.2.5 *Svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips*

Toll- og avgiftsetaten benytter flere virkemidler som er viktige for god måloppnåelse i grensekontrollen. For enkelte virkemidler er det potensial for at bedre utnyttelse kan bidra til en mer effektiv ressursbruk i grensekontrollen.

#### IKT

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er riktig objektutvalgelse den viktigste suksessfaktoren for etaten, og ikt-systemene er svært sentrale verktøy i arbeidet med å velge ut objekter til kontroll. Undersøkelsen viser at det er svakheter i etatens ikt-systemer for effektiv informasjonsutveksling. Utfordringer i etatens utvikling av sentrale ikt-systemer blir også påpekt i

Det Norske Veritas' gjennomgang av toll- og avgiftsetatens ikt-område fra 2013. Direktoratet erkjenner at det er et forbedringspotensial i bruk av ikt-støtte i etatens kontrollutvelgelse. Riksrevisjonen mener det er viktig at etaten gir økt prioritet til arbeidet med utvikling av ikt-systemer som kan bidra til bedre objektutvelgelse. Det vil kunne bidra til en mer målrettet grensekontroll og mer effektiv bruk av etatens ressurser.

#### KONTROLLFASILITETER OG SKANNER

Hensiktsmessige kontrollfasiliteter, som for eksempel oppstillingsplasser og kontrollhaller, er en forutsetning for en effektiv kontroll. De siste årene har toll- og avgiftsetaten satset på å bygge/oppgradere kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger, blant annet Magnormoen, Junkerdal, Storskog og Ørje. Riksrevisjonen merker seg likevel at fem av seks tollregioner opplyser at uegnede og manglende kontrollfasiliteter er en utfordring for kontrollarbeidet. Mangelfulle kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger gir redusert kvalitet i den kontrollen som utføres. Etter Riksrevisjonens vurdering vil en forbedring av kontrollfasilitetene bidra til at de samlede ressursene benyttes på en mer effektiv måte.

Skanner er et svært effektivt virkemiddel for grensekontrollen. Toll- og avgiftsetaten anser skannere sammen med mindre røntgenmaskiner som den viktigste forbedringen i kontroll- og utvelgelsesmetodene de siste årene. Skannerne utnyttes på den annen side ikke fullt ut blant annet på grunn av organisering av turnus, mangler i kompetansen og begrensninger ved enkelte kontrollfasiliteter. Etter Riksrevisjonens vurdering forutsetter effektiv utnyttelse av toll- og avgiftsetatens kontrollressurser at bruken av avansert teknologisk utstyr ses i sammenheng med øvrige driftsmessige rammebetingelser.

#### MANGLENDE KANALER FOR TIPS FRA PUBLIKUM

Ifølge Finansdepartementets Prop. 1 S (2009–2010), jf. Innst. 5 S (2009–2010), er det en utfordring for toll- og avgiftsetaten å systematisere og følge opp informasjon og tips fra publikum. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall tips til toll- og avgiftsetaten fra 1 184 i 1990, til mellom 31 og 49 tips per år i perioden 2007–2012. Lite markedsføring og mangel på en nettbasert anonym tipsmulighet kan begrense tips fra publikum som virkemiddel i grensekontrollen. Hvis etaten ønsker å benytte tips fra publikum på en effektiv måte, bør etaten etablere relevante kanaler og sørge for at disse er kjent blant publikum.

#### **1.2.6 På flere områder sikrer ikke etats- og virksomhetsstyringen et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll**

Effektiv ressursbruk forutsetter at grensekontrollen i størst mulig grad er kunnskapsstyrt og basert på risikovurderinger. Undersøkelsen viser imidlertid at risikovurderingene har varierende betydning for tollregionene med hensyn til resultatmål, kontrollmetodikk og bemanning. I referatene fra styringsmøtene mellom direktoratet og tollregionene er det i tillegg få eksplisitte henvisninger til de regionale risikovurderingene.

Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) Finansdepartementet skulle toll- og avgiftsetaten forsterke arbeidet med risikovurderinger og analyse spesielt gjennom opprettelse av egne analyseenheter i alle tollregionene. Finansdepartementet understreker i sine kommentarer til rapporten at bekjempelse av organisert kriminalitet ligger til grunn for stadig sterkere oppmerksomhet på etterretning og analyse, og for etableringen av analyseenhetene i regionene. Undersøkelsen viser imidlertid at fire av seks regioner benytter færre ressurser til analyseenhetene enn opprinnelig forutsatt, og at en region ikke har ansatte i analyseenheten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at satsingen på analyseenhetene ikke er prioritert høyrere i lys av de signalene som er gitt til Stortinget.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) Finansdepartementet pekes det på at den legale og illegale internasjonale handelen er omfattende og komplisert, og at dette stiller krav til at etaten innehar den nødvendige kompetansen og disponerer ressursene på en god måte. Direktoratet har ingen overordnede føringer for kompetanseutvikling i grensekontrollen i regionene ut over grunnutdanningen ved Tollvesenets kompetansesenter. I tillegg følger direktoratet i liten grad opp etter- og videreutdanningsbehovene i styringsdialogen med regionene. Ifølge direktoratet skyldes dette at dialogen om kompetanse i grensekontrollen skjer samlet mot alle regioner, og at etter- og videreutdanning stort sett skjer etter oppståtte behov.

Tollregionenes årsrapporter for 2010–2012 har få konkrete vurderinger av kompetansebehovene for tjenestemennene i grensekontrollen. Flere av regionene peker generelt på utfordringer i planlegging, systematikk og prioritering av kompetanseutvikling i grensekontrollen. Mangelfull oppmerksomhet fra direktoratets side om behovet for kompetanseutvikling gir etter Riksrevisjonens mening risiko for at kontrollarbeidet blir mindre effektivt over tid.

Det er utarbeidet tre interne evalueringer av enkeltvirkemidler i grensekontrollen, men toll- og avgiftsetaten har i liten grad fått utarbeidet analyser eller evalueringer som kan si noe om effekten av etatens arbeid for å nå hovedmålet om å hindre/motvirke

ulovlig inn- og utførsel av varer. Når styringsparametrene ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad toll- og avgiftsetaten hindrer/motvirker ulovlig inn- og utførsel av varer, og det heller ikke utarbeides evalueringer og analyser rettet mot hovedmålet, svekker det styringsgrunnlaget både for departementet og direktoratet. Riksrevisjonen mener at områdets egenart, risiko og vesentlighet tilsier at supplerende analyser og evalueringer rettet mot hovedmålet, ville vært nyttig for en mer målrettet styring av grensekontrollen.

Hovedmålet for toll- og avgiftsetatens grensekontroll omfatter både ulovlig inn- og utførsel av varer. Etatens statistikk skiller ikke antall kontroller i utførsels- og innførselskontroll. Generelt brukes det lite ressurser på utførselskontroll, med unntak av valutakontroll som hovedsakelig er utgående. Riksrevisjonen mener manglende oversikt over ressursfordelingen mellom inn- og utførselskontroll svekker sporbarheten av etatens prioriteringer innenfor hovedmålet.

Finansdepartementet har i tildelingsbrevene til Toll- og avgiftsdirektoratet for både 2012 og 2013 bedt om at det identifiseres styringsparametere for kostnadseffektivitet uten at direktoratet i mellomtiden har foreslått egnede styringsparametere for å måle dette. I tildelingsbrevene fra 2011 og 2012 ber departementet om at direktoratet redegjør for sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i grensekontrollen (produktivitet utviklingen). Undersøkelsen viser at dette heller ikke har blitt gjort. Beregninger av kostnadseffektivitet og produktivitet kan etter Riksrevisjonens mening gi viktig supplerende styringsinformasjon om kostnadssammenhenger, og i neste omgang gi grunnlag for bedre ressursutnyttelse i grensekontrollen.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i sine kommentarer til rapporten opplyser at arbeidet med mulige former for måling av produktivitet nå er påbegynt.

Samlet viser undersøkelsen at Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet på flere områder bør sikre seg et bedre grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll. Riksrevisjonen mener at uten slik kunnskap som grunnlag for etats- og virksomhetsstyringen, svekkes mulighetene for å kunne sikre god ressursbruk og en tilstrekkelig effektiv kontrollvirksomhet.

### 1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Finansdepartement og Toll- og avgiftsdirektoratet legger økt vekt på arbeidet med å avdekke al-

vorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet.

- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet styrker arbeidet med analyser og evalueringer rettet mot effektivitet og måloppnåelse i grensekontrollen, slik at kunnskapsgrunnlaget i etats- og virksomhetsstyringen blir bedre.
- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer mulighetene for forbedring av kontrollfasiliteter ved flere av grenseovergangene, slik at de samlede ressursene kan utnyttes på en mer effektiv måte.
- Toll- og avgiftsdirektoratet generelt vurderer mulighetene for en bedre tilpasning mellom bemanning i grensekontrollen og faktisk trafikkmengde, og framskaffer mer systematisk kunnskap om trafikkmengde ved de ubemannede grenseovergangene som grunnlag for prioritering av kontrollressursene.

### 1.4 Departementets oppfølging

Statsråden framhever at Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll er oversiktlig og relevant. Samtidig mener statsråden at rapporten kan gi inntrykk av at etatens grensekontroll ikke fungerer eller prioriteres, og at dette ikke gir et dekkende bilde av grensekontrollen. Statsråden understreker at det generelt alltid vil være rom for forbedringer på store og komplekse ansvarsområder. Staten må, basert på risiko og vesentlighet, fordele og prioritere ressursene mellom alle ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Dette innebærer at etaten ikke kan gjøre en ubegrenset innsats på noe enkeltområde.

Ifølge statsråden er det behov for en sterkere og bedre grensekontroll, og det vil bli lagt til rette for dette. Regjeringen har i denne sammenheng varslet tre tiltak for en mer helhetlig og effektiv skatte- og avgiftsforvaltning og en sterkere grensekontroll. Skatteetaten får et helhetlig ansvar for skatter og avgifter, mens den nye tolletaten skal styrkes og rendyrkes til å drive grensekontroll og vareførselsadministrasjon ved grensen. Regjeringen vil også gi toll- og avgiftsetaten begrenset politimyndighet.

Departementet finner Riksrevisjonens merknad om manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe økonomisk kriminalitet, unyansert. Etatens avdekking av alvorlige overtredelser er en meget viktig del av dialogen mellom departementet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Ifølge direktoratet er alvorlig overtredelser et sentralt tema i dialogen mellom direktoratet og regionene. Fraværet av omtale i referater fra styringsmøter er i seg selv ingen indikasjon på at alvorlige overtredelser ikke er et tema i dialogen mellom direktorat og region, eller i dialogen mellom departement og direktorat.

Ifølge Finansdepartementet anfører Toll- og avgiftsdirektoratet at det ikke har vært en lavere prioritering av avdekking av alvorlige overtredelser, selv om antallet alvorlige overtredelser er lavere i 2012 og 2011 enn i 2010. Direktoratet påpeker at andre aktuelle faktorer også er relevante for å forklare at resultatene varierer, blant annet har det skjedd en endring i smuglingsmønsteret. For øvrig bemerkes det at det er en økning i antall alvorlige overtredelser fra 750 i 2012 til 785 i 2013.

Departementet vurderer det som urealistisk å kunne stanse all smugling av narkotika til Norge. Både i Norge og andre land varierer mengden som beslaglegges fra stoff til stoff. Departementet påpeker at etatens beslagsresultater er gode sett i sammenheng med befolkningens størrelse, bruksmønstre og det forhold at Norge ikke er et transittland for narkotikasmugling.

Statsråden mener det er behov for å nyansere Riksrevisjonens anførsel om at etaten i begrenset grad har oversikt over trafikkmengden ved flere av de ubemannede grenseovergangene. Samtidig mener statsråden at det er rom for at etaten stadig forbedrer sin innsats på dette området. Det er riktig at etaten ikke har den fullstendige oversikten over all trafikk ved alle ubemannede overganger. Dette vurderes heller ikke som praktisk mulig eller som en fornuftig bruk av ressurser. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser imidlertid at dette ikke innebærer at etaten er uten innsikt i trafikkmengden over ubemannede overganger, og viser i den sammenheng til dialogen med Statens vegvesen og politiet.

Når det gjelder Riksrevisjonens merknad om svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontroll-fasiliteter, skanner og kanaler for tips viser statsråden til regjeringens ambisjon om å styrke den nye tolletatens grensekontroll. Toll- og avgiftsetaten har fått i oppdrag å utrede og foreslå tiltak for styrking av grensekontrollen.

Etter statsrådens mening er Riksrevisjonens vurderinger knyttet til at etats- og virksomhetsstyringen på flere områder ikke sikrer et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll, for bastante. Det foreligger et godt grunnlag for kunnskapsbasert styring gjennom etatens risikovurderinger, resultater, ressursbruk og produktivitet. Dette er elementer som sammen med møtevirksomhet og skriftlig rapportering gir god kunnskap som aktivt og daglig brukes i styring og oppfølging av etatens grensekontroll. Ifølge statsråden er det imidlertid også på dette området rom for forbedringer. Det vises i denne forbindelse til tildelingsbrevet for 2014, der nye tiltak som rapportering på forklaringsvariabler er varslet. Videre vil regjeringens styrking av etatens grensekontroll også kunne

bidra til å styrke den kunnskapsbaserte styringen av grensekontrollen.

### 1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er urealistisk å kunne stoppe all narkotika som kommer inn til landet. Det er likevel bekymringsfullt at beslagene av narkotika i grensekontrollen er lave i forhold til anslått mengde narkotika i omløp.

## 2. Komiteens behandling

Som ledd i sin behandling av Dokument 3:7 (2013-2014) gjennomførte noen av komiteens medlemmer en befaring til Svinesund tollsted, der de møtte tolldirektøren og ansatte fra tollregion Øst-Norge. Siktemålet var å lære mer om innretningen av kontrollvirksomheten ved tollstasjonene, rammebetingelser, bemanningssituasjon og ressursbruk. Komiteen mottok i forbindelse med befaringen kopi av brev fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen datert 1. oktober 2014 med en oppsummerende vurdering av forvaltningsrevisjonen. Brevet var i utgangspunktet unntatt offentlighet etter offl. § 24 (1) og (3), men komiteen har på forespørsel fått opplyst at brevet kan betraktes som offentlig.

## 3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 3:7 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll. Komiteen viser og til befaring på Svinesund tollstasjon for innhenting av informasjon, og brev fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen av 1. oktober 2014.

### Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen skriver at «Arbeid mot smugling bør styrkes». Videre at undersøkelsen viser at arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser i mindre grad blir fulgt opp av Fi-

nansdepartementet i styringen av Toll- og avgiftsdirektoratet. Stortinget har tidligere understreket hvor viktig det er å motarbeide organisert kriminalitet ved å redusere distribusjon av narkotika.

Komiteen merker seg òg at Toll- og avgiftsdirektoratet skriver om grensekontrollen at det viktigste målet er å motarbeide den organiserte kriminaliteten – særlig narkotikakriminaliteten. Videre merker komiteen seg at dersom de ikke hadde prioritert dette, så ville Tollvesenet ha gjennomført langt flere kontroller mot småsmugling av alkohol og tobakk der en nærmest er sikret mange beslag og høy treffprosent.

Komiteen registrerer òg at Tollvesenet har satset sterkt på etterretning og analyse de senere år, at de har etablert styringsparametere for «alvorlige hendelser» (AOT), og utvikla resultatindikatorer/styringsparametere for «AOT»-poeng som honorerer de store beslag, og at dette nå er under innføring.

Komiteen merker seg at det er uenighet mellom Riksrevisjonen og Tollvesenet, men mener at ut

i fra den informasjon komiteen har fått, så prioriterer etaten arbeidet med å avdekke alvorlige hendelser.

### Lave beslag for flere typer narkotika og valuta

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener at selv om antall narkotikabeslag har økt betydelig i perioden 2007–2013, er det sett opp mot anslått mengde narkotika som er i omløp, lite som tas i toll- og avgiftsetaten. Riksrevisjonen mener at resultatene ikke er tilfredsstillende sett i lys av Innst. 207 S (2012–2013) der Helse- og omsorgskomiteen uttrykker at den er tilfreds med at regjeringen vil sikre målrettet arbeid for å avdekke og begrense organisert narkotikakriminalitet og øke mengden beslaglagt stoff på det norske markedet.

Komiteen viser også til Tollvesenets brev til Riksrevisjonen av 1. oktober 2014 der de har referert tall på beslag og sammenliknet dette med de nordiske landene:

«Beslagstallene for de vanligste typer narkotika for de nordiske landene for 2013:

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Khat	13 574 kg	7 569 kg	7 918 kg	4 767 kg
Cannabis	866 kg	910 kg	533 kg	262 kg
Amfetamin	235 kg	254 kg	70 kg	6 kg
Kokain	148 kg	30 kg	15 kg	0,6 kg
Heroin	35 kg	3 kg	2 kg	0,2 kg»

Tallene viser at sammenliknet med Sverige, Danmark og Finland fremgår det at de norske resultatene i sum er bra, når en tar hensyn til landenes størrelse og bruksmønster og særlig at Sverige og Danmark ikke bare er sluttbrukerland slik som Norge er, men også transittland for smugling til Norge.

Tollvesenet mener i tillegg at politiets beslagstall også burde gå inn vurderingsgrunnlaget i relasjon til Innst. 207 S (2012–2013) fordi denne åpenbart retter seg like mye mot politiets narkotikabeslag som mot Tollvesenets beslag.

### Bemanningen tilpasses i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger

Komiteen merker seg og at Riksrevisjonen skriver at bemanningen i grensekontrollen i liten grad er tilpasset økt trafikk i helger og ferier.

Komiteen er kjent med at Tollvesenets vurdering er at det kontrollfaglig sett ikke er en riktig vurdering å fordele de eksisterende ressursene sterkere

mot den økte helge- og ferietrafikken. Komiteen mener det er viktig å legge kontrollfaglige hensyn til grunn.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener at Toll- og avgiftsdirektoratet mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger. Komiteen er kjent med at Tollvesenet kjører pilotprosjekter med videoovervåking av de ubemannede grenseovergangene. Komiteen mener at dette må bygges ut over flere grenseoverganger.

### Svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips

Komiteen merker seg at undersøkelsen viser svakheter i bruk av sentrale virkemiddel, som ikt, kontrollfasiliteter, skannere og tipskanaler. Dette fører til redusert kvalitet i grensekontrollen. Komiteen er enig i dette og mener at regjeringen må tilføre ressurser slik at teknisk utstyr og tipskanaler kan bidra til bedre grensekontroller.

**Avslutning**

Komiteen er glad for at finansministeren ser behov for en sterkere og bedre grensekontroll, og ber regjeringen følge opp rapporten.

**4. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:7 (2013–2014) – Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. desember 2014

**Martin Kolberg**

leder

**Gunvor Eldegard**

ordfører