
HOVEDINSTRUKS
for Tolletaten
Fastsatt av Finansdepartementet
15. desember 2022

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Finansdepartementets overordnede ansvar	3
3. Tolletatens samfunnsoppdrag, ansvar og myndighet	3
3.1. Regelverk og delegert myndighet.....	3
3.2. Tolletatens arbeid med regelverk	4
3.3. Organisatoriske endringer	4
3.4. Avklaring av prinsipielle spørsmål.....	4
3.5. Forhold til andre virksomheter	5
4. Virksomhetens interne styring mv.....	5
4.1. Tolletatens økonomisystem, regnskapsføring og -rapportering	5
4.2. Internkontroll.....	6
4.3. Risikostyring	6
4.4. Internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet	6
4.5. Samfunnssikkerhet og beredskap	6
4.6. Evalueringer	6
5. Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Tolletaten	7
5.1. Strategier	7
5.2. Tildelingsbrev.....	7
5.3. Årsrapport.....	7
5.4. Rapportering gjennom året.....	7
5.5. Møter og annen kontakt i styringsdialogen	8
5.6. Oppfølging av saker fra Sivilombudet	8
5.7. Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen.....	8
5.8. Høringsuttalelser	8
6. Særskilte føringer om ekstern kommunikasjon og om kontakt med folkevalgte organer, andre departementer mv.	8
6.1. Ekstern kommunikasjon	8
6.2. Tolletatens kontakt med Stortinget og andre folkevalgte organer.....	9
6.3. Tolletatens kontakt med andre departementer.....	9
6.4. Ev. møter mellom departementet og tillitsvalgte i Tolletaten	9

1. Innledning

Instruksen er fastsatt av Finansdepartementet den 15. desember 2022, jf. reglement for økonomistyring i staten § 3, og trer i kraft fra 1. januar 2023.¹

Økonomi- og virksomhetsstyringen i Tolletaten skal følge reglement for økonomistyring i staten (heretter kalt reglementet), bestemmelser om økonomistyring i staten (heretter kalt bestemmelsene) og rundskriv fra Finansdepartementet, med de tilføyelser og presiseringer som departementet har gitt i denne instruksen. Reglementet, bestemmelsene og rundskriv fra Finansdepartementet er ikke gjengitt i denne instruksen, men gjelder i sin helhet.

Instruksen beskriver hvordan myndighet og ansvar er fordelt mellom Finansdepartementet og Tolletaten. Instruksen omtaler også krav og forventninger til virksomhetens interne styring mv. og hvordan styringsdialogen mellom Finansdepartementet og etaten skal innrettes. Instruksens punkt 6 gir ytterligere føringer om ekstern kommunikasjon og om kontakt med folkevalgte organer, andre departementer mv.

2. Finansdepartementets overordnede ansvar

Finansministeren har det konstitusjonelle og politiske ansvaret for Tolletaten. Den løpende etatsstyringen av Tolletaten er delegert til finansråden.

Departementets overordnede ansvar følger reglementet § 4 og bestemmelsene pkt. 1.3. Departementet har en alminnelig instruksjonsmyndighet overfor Tolletaten.

Finansministeren har det konstitusjonelle og politiske ansvaret for vareførselsloven og tollavgiftsloven.

3. Tolletatens samfunnsoppdrag, ansvar og myndighet

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterlevs. Dette innebærer at Tolletaten skal forvalte og medvirke til at regelverket for tollavgift og grensekryssende vareførsel etterlevs. Samtidig skal Tolletaten legge til rette for effektiv handel og vareførsel.

Tolletatens hovedmål fremgår av Prop. 1 S (fagproposisjonen) for det enkelte budsjettår.

Tolletaten er et ordinært statlig forvaltningsorgan (bruttobudsjettert virksomhet) underlagt Finansdepartementet. Tolldirektøren er virksomhetens øverste leder.

Tolletaten har også en rådgivende funksjon overfor Finansdepartementet på etatens fagområde. Etaten skal gi departementet bistand iht. de frister departementet setter.

3.1. Regelverk og delegert myndighet

Tolletatens virksomhet er regulert i lover og forskrifter. De sentrale lovene er lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) og lov 11. mars 2022 nr. 8 om tollavgift (tollavgiftsloven). Tolletaten er delegert Finansdepartementets myndighet til å fastsette forskrifter i medhold av begge lovene. Delegeringen omfatter ikke vareførselsloven § 1-2 sjette ledd (om å gi forskrift om at loven eller deler av denne skal gjelde for Svalbard og

¹ Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten omtales samlet som økonomiregelverket.

Jan Mayen, og om disse områdene hver for seg eller samlet skal være eget tollområde). Delegeringen omfatter heller ikke vareførselsloven kapittel 13 om handelstiltak.

Etaten skal holde seg fortløpende oppdatert om regelverksendringer og prinsipputtalelser fra departementet om gjeldende regelverk slik at endringer blir kommunisert ut i etaten og fulgt opp.

Budsjettmessige, administrative og andre fullmakter fremgår av de årlige tildelingsbrevene.

3.2. Tolletatens arbeid med regelverk

Tolletaten skal påse at etatens generelle regelforståelse er ensartet. Dersom fortolkninger reiser prinsipielle spørsmål, skal etaten involvere departementet.

For å sikre kvaliteten i rettsanvendelsen og aktørenes rettssikkerhet, forventes det at Tolletaten systematisk vurderer risiko. Departementet forventer at etaten har gode systemer for å vurdere kvaliteten i etatens rettsanvendelse og at disse systemene fortløpende videreutvikles.

Tolletaten skal aktivt vurdere behov for regelverksendringer for å bidra til å forbedre regelverk innen sine fagområder. Videre har etaten ansvar for å oppdatere og forbedre regelverk der myndigheten til å fastsette forskrifter er delegert til Tolletaten, jf. pkt. 3.1.

Tolletaten har et selvstendig ansvar for å fange opp behov for praksis- og regelverksendringer som følge av avgjørelser i domstoler. Etaten skal følge med på relevant regelverksutvikling i EU og internasjonalt for øvrig. Etaten må være forberedt på å bistå departementet på kort varsel, også i saker som ikke er varslet i tildelingsbrevet.

3.3. Organisatoriske endringer

Tolletaten må løpende vurdere tilpasninger i organisasjonen for å sikre en god og effektiv oppgaveløsning. Departementet skal varsles tidlig dersom etaten utreder organisatoriske endringer av større omfang. Eventuell omlokalisering eller nedleggelse av organisatoriske enheter skal forelegges departementet.²

Departementet viser for øvrig til retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon og egne retningslinjer for den konkrete plasseringen i senterområder og for leie av bygg.³

3.4. Avklaring av prinsipielle spørsmål

Tolletaten skal forelegge prinsipielle spørsmål innenfor virksomhetens ansvarsområde for Finansdepartementet. Etaten skal gi departementet nødvendig informasjon om problemstillingen saken berører. Jf. også pkt. 3.1.

² Gjelder ikke for arbeidsplasser som er klart tidsavgrensede, kollegiale organ som råd og utvalg og ved flytting innenfor samme kommune ifm. at leiekontrakt utgår. Departementet skal likevel informeres om slik flytting/nedleggelse. Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor av 20. januar 2012 gjelder.

³ Jf. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26. september 2014, Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor av 20. januar 2012 og Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg av 17. desember 2015.

3.5. Forhold til andre virksomheter

Tolletaten skal samarbeide og ha god informasjonsutveksling med andre virksomheter når det er nødvendig og hensiktsmessig. I tillegg til eget regelverk har Tolletaten oppgaver på vegne av andre myndigheter, som forvalter regelverk om grensekryssende vareførsel. Tolletaten skal støtte samarbeidende myndigheters virksomhet innen grensekryssende vareførsel, blant annet ved å kontrollere at restriksjoner eller forbud ved inn- og utførsel av varer overholdes, og at det foreligger nødvendige tillatelser når regelverket krever dette. Slike restriksjoner har flere ulike formål, blant annet nasjonal sikkerhet, helse, dyrevelferd og plantevern.

Tolletaten utfører også oppgaver på vegne av Skatteetaten, blant annet knyttet til at uregistrert avgiftspliktige fastsetter og beregner merverdiavgift og særavgift ved innførsel av varer i deklarasjonen for prosedyren overgang til fri disponering.

Tolletaten kan bistå politiet med gjennomføring av inn- og utreisekontroll med hjemmel i grenseloven, og kontrollerer kjøretøy (dekkutrustning og bombrikke) på vegne av Statens vegvesen etter særskilte regler gitt med hjemmel i vegtrafikkloven.

Tolletaten samarbeider med svenske og finske tollmyndigheter på grensen. Dette reguleres i grensetollsamarbeidsavtaler. Tolletaten utfører oppgaver for svenske og finske tollmyndigheter, og svenske og finske tollmyndigheter utfører oppgaver for norske tollmyndigheter.

4. Virksomhetens interne styring mv.

Krav til Tolletatens interne styring følger av økonomiregelverket.

Virksomheten skal fastsette instruksjoner for egne aktiviteter innenfor rammen av denne instruksjonen og iht. økonomiregelverket.

Tolletaten skal arbeide systematisk og kontinuerlig med å identifisere og iverksette tiltak som kan gi en bedre og mer effektiv oppgaveløsning.

Departementet kan gi mer detaljerte føringer om virksomhetens interne styring, og rapportering om slike forhold, i de årlige tildelingsbrevene.

4.1. Tolletatens økonomisystem, regnskapsføring og -rapportering

Tolletatens økonomisystem skal være tilpasset virksomhetens og departementets behov for styrings- og regnskapsinformasjon, og tilrettelagt for obligatorisk rapportering og kontroll. Etaten skal varsle departementet om prosesser for anskaffelse av eller vesentlige endringer i økonomisystem på et tidlig stadium i planleggingen.

I tråd med Tolletatens vurdering fører etaten virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS). Eventuell endring i regnskapsprinsipp skal skje i samråd med Finansdepartementet.

Det skal foreligge rutiner for kontroll og godkjenning av utleggsrefusjoner og oppgavepliktige tilleggsytelser til tolldirektøren.

4.2. Internkontroll

Tolletaten skal ha tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at internkontrollen er en integrert del av Tolletatens styring og at den fungerer på en tilfredsstillende måte. Virksomheten skal årlig rapportere om tilstanden på internkontrollen, jf. nærmere krav i tildelingsbrevene.

Tolletatens internrevisjon skal innrettes i samsvar med Finansdepartementets rundskriv R-117.

4.3. Risikostyring

Risikostyring skal være en integrert del av virksomhetsstyringen. Tolletaten skal ha en systematisk tilnærming til å identifisere, analysere og håndtere risiko på ulike nivåer i virksomheten. Tolletaten skal årlig utarbeide risikovurderinger om strategiske og operasjonelle risikoer og iverksette risikoreduserende tiltak der risikoen vurderes å være for høy. Gjenværende risiko etter tiltak skal vurderes, og etaten skal ta stilling til om denne risikoen er akseptabel eller ikke. I forbindelse med større utviklingstiltak eller endringer, skal etaten gjennomføre særskilte risikovurderinger.

4.4. Internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet

Tolletatens internkontroll og risikostyring på informasjonssikkerhetsområdet skal være en integrert del av virksomhetens styring og skal basere seg på gjeldende regler, anerkjente standarder og vurderinger av trusselbildet. Vesentlige hendelser som truer eller kompromitterer informasjonssikkerheten skal varsles til departementet.

4.5. Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet og beredskap skal være en integrert del av Tolletatens virksomhet. Sikkerhetsledelse skal være en integrert del av virksomhetsstyringen. Tolletaten skal ha oversikt over sine verdier og kartlegge risiko og sårbarhet på egne ansvarsområder, inklusive vesentlige gjensidige avhengigheter til andre virksomheter og sektorer der dette er aktuelt. Tolletaten skal ha oppdaterte beredskapsplaner og delta i eller selv gjennomføre beredskapsøvelser. Øvelser og uønskede hendelser skal evalueres og følges opp.

Tolletaten skal varsle departementet umiddelbart ved alvorlige sikkerhetshendelser.

4.6. Evalueringer

Tolletaten skal bruke evalueringer systematisk som del av virksomhetsstyringen, jf. bestemmelsene pkt. 2.7. Planlegging, gjennomføring og offentliggjøring av større evalueringer bør tas opp i styringsdialogen med departementet. Resultatinformasjon fra gjennomførte evalueringer skal benyttes på en systematisk måte i Tolletatens virksomhetsstyring

5. Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Tolletaten

Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Tolletaten er forankret i den årlige Prop. 1 S (fagproposisjonen) og Stortingets behandling av denne, denne instruksen samt reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten.

Departementet fastsetter styringsdialogens form og innhold i samråd med Tolletaten.

Departementet har overordnet ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte. Hoveddokumenter og faste møter i styringsdialogen fremgår av styringskalenderen som følger vedlagt de årlige tildelingsbrevene til virksomheten.

Styringsdialogen skal dokumenteres og Finansdepartementets styring er alltid skriftlig. Ved uklarheter skal Tolletaten ta kontakt med departementet. Finansdepartementet oversender referat fra faste møter i styringsdialogen til Riksrevisjonen.

5.1. Strategier

Tolletatens strategier og flerårige planer, jf. bestemmelsene punkt 2.3.1, skal ta utgangspunkt i samfunnsoppdrag og mål for virksomheten, jf. Prop 1 S. Det skal være kontakt mellom Tolletaten og departementet ved utarbeidelse og endring av overordnet virksomhetsstrategi. Etatens virksomhetsstrategi skal forelegges departementet før endelig fastsettelse i etaten.

5.2. Tildelingsbrev

I tildelingsbrevet formidles Stortingets vedtak og forutsetninger samt andre føringer og forventninger fra departementet. Tildelingsbrevet inneholder en oversikt over de bevilgninger og fullmakter som stilles til Tolletatens disposisjon i budsjettåret.

Før endelig tildelingsbrev fastsettes, utarbeider departementet et foreløpig tildelingsbrev som sendes til Tolletaten til uttalelse.

Supplerende tildelingsbrev sendes dersom det i ettertid av det ordinære tildelingsbrevet oppstår behov for nye eller endrede styringssignaler, å tildele Tolletaten midler eller å gi større oppdrag som ikke fremgår av tildelingsbrevet.

5.3. Årsrapport

Tolletaten skal utarbeide en årsrapport i overensstemmelse med krav i tildelingsbrev, denne instruksen, bestemmelsene om økonomistyring i staten og tilhørende rundskriv.

Årsrapport med årsregnskap skal publiseres på etatens nettsider etter behandling på årsmøtet. Videre skal revisjonsberetningen publiseres innen 1. mai og sammen med årsrapporten. Tolletaten skal sende kopi av årsrapporten til Riksrevisjonen.

5.4. Rapportering gjennom året

Rapporteringskrav og -frister vil omtales i de årlige tildelingsbrevene. Krav til rapportering gjennom året vil bli tilpasset de styringsbehov departementet til enhver tid har og vil bli vurdert i samråd med Tolletaten.

Dersom det oppstår alvorlige avvik eller uforutsette situasjoner, må Tolletaten straks ta kontakt med Finansdepartementet uavhengig av fastsatte rapporteringstidspunkter. Etaten skal også varsle om hendelser med mulig mediemessig eller politisk interesse.

5.5. Møter og annen kontakt i styringsdialogen

Det gjennomføres i løpet av året flere faste møter i styringsdialogen med Tolletaten. Departementet fastsetter, i samråd med virksomheten, tidspunkt og dagsorden for møtene. Det utarbeides referat fra alle faste møter med virksomheten. Utkast til referat forelegges etaten før referatet ferdigstilles. Etatsleder skal som hovedregel delta på de faste møtene.

Det vil være behov for kontakt og møter mellom departementet og Tolletaten også ut over de faste møtene som inngår i styringskalenderen. Dersom departementet i møter, eller ved annen kontakt, formidler føringer som har karakter av styring, skal disse oversendes skriftlig til etaten ved referat eller på annen måte. Også annen informasjon som er vesentlig i styringsdialogen skal dokumenteres skriftlig.

5.6. Oppfølging av saker fra Sivilombudet

Tolletaten skal holde seg orientert om, og følge opp, saker på virksomhetens område som er tatt opp av Sivilombudet. Departementet legger til grunn at Tolletaten i alminnelighet retter seg etter uttalelser fra ombudet. Tolletaten skal orientere departementet om saker av prinsipiell betydning.

5.7. Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen

Tolletaten skal følge opp merknader fra Riksrevisjonen. Finansdepartementet stiller nærmere krav om rapportering om oppfølging av saker fra Riksrevisjonen i de årlige tildelingsbrevene.

5.8. Høringsuttalelser

Ved høringer der bare departementet er høringsinstans, vil departementet innhente uttalelser fra underliggende etater etter behov. Hvis Tolletaten er angitt som høringsinstans, kan høringsuttalelser gis direkte og med kopi til departementet minst ti dager før ordinær høringsfrist utløper, med mindre annet er avtalt. Dette gjelder også der virksomheten ubedt gir uttalelse. I saker som reiser prinsipielle spørsmål eller som i stor grad berører virksomheten, bør departementet konsulteres i god tid før høringsuttalelse avgis.

6. Særskilte føringer om ekstern kommunikasjon og om kontakt med folkevalgte organer, andre departementer mv.

6.1. Ekstern kommunikasjon

Tolletaten skal arbeide langsiktig og systematisk for et klart, godt og brukervennlig språk i etatens interne og eksterne kommunikasjon.

Det er viktig at kommunikasjonen fra departementet og Tolletaten er helhetlig og samordnet. Tolletaten skal orientere departementet i god tid før offentliggjøring av utredninger, evalueringer, evalueringer eller rapporter som Tolletaten har utført eller bestilt, jf. også omtale i punkt 5.4 om rask varsling om saker eller hendelser som kan ha mediemessig eller politisk interesse. Dersom det oppstår spørsmål om hvem som bør håndtere en mediehenvendelse, skal Tolletaten raskt ta kontakt med departementet for å avklare spørsmålet.

6.2. Tolletatens kontakt med Stortinget og andre folkevalgte organer

Statsråden har konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar overfor Stortinget, og regjeringen og departementet er overordnet underliggende etater. Som følge av dette skal underliggende etater i utgangspunktet ikke møte i noen av Stortingets organer uten at statsråden er informert og gitt anledning til å være til stede, og henvendelser fra Stortinget til etaten skal normalt skje gjennom departementet. Dette gjelder også dersom folkevalgte eller kandidater til folkevalgte verv ønsker å besøke etaten. Det er etablert praksis at etatene under Finansdepartementet kan møte samlede komiteer fra Stortinget og at kontakt om slike møter går via Finansdepartementet.

6.3. Tolletatens kontakt med andre departementer

Tolletaten skal ikke ha direkte kontakt med andre departementer uten at Finansdepartementet er informert eller det er gjort særskilte avklaringer om dette.

6.4. Ev. møter mellom departementet og tillitsvalgte i Tolletaten

Finansdepartementet vil normalt ikke ha møter med de tillitsvalgte i etaten. I særskilte tilfeller hvor departementet planlegger møter med representanter for ansattes organisasjoner i Tolletaten, vil departementet i forkant informere virksomhetsleder og be virksomhetsleder også møte. Dersom tillitsvalgte fra etaten har møte med politisk ledelse, vil departementet også delta på administrativt nivå.