



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref
2021/5217

Vår ref
21/6370 -

Dato
8 .04.2022

Svar på spørsmål om saksbehandlingen i Skatteetaten

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 22. mars 2022, med spørsmål om saksbehandling i Skatteetaten.

Komiteens spørsmål er knyttet til Skattedirektoratets bruk av instruksjonsmyndighet generelt, og spesielt bruk av instruksjonsmyndighet i konkrete saker. Innledningsvis vil jeg gi enkelte generelle kommentarer til instruksjonsadgangen, herunder instruksjonsadgangen i enkeltsaker.

Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er at et overordnet organ kan instruere et underordnet organ om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvelsen, både generelt og i konkrete saker. Denne hovedregelen gjelder også for organene i Skatteetaten. Skatteetaten er organisert med Skattedirektoratet som overordnet organ, og direktoratet har således instruksjonsmyndighet overfor øvrige deler av Skatteetaten. Skattedirektoratet har det overordnede faglige ansvaret for etatens saksbehandling, lovforståelse, skjønnsutøvelse og den konkrete rettsanvendelsen. Direktoratet skal sikre enhetlig og riktig rettsanvendelse, og instruksjonsmyndigheten ivaretar derfor rettsikkerheten til de skattepliktige.

Skattedirektoratet gir i hovedsak instruksjon i form av skriftlige føringer for etatens rettsanvendelse gjennom retningslinjer eller uttalelser. Bakgrunnen for nye retningslinjer eller uttalelser er gjerne at et skattekontor har løftet prinsipielle spørsmål eller saker til direktoratet for avklaring.

Skattedirektoratet kan også instruere i enkeltsaker. Skatteetatens ansatte er fordelt i

landsdekkende divisjoner og på mange kontorer rundt om i landet. Ulike oppfatninger i ulike fagmiljøer innen en divisjon, eller på tvers av divisjonene, kan medføre behov for instruksjon fra direktoratet også i enkeltsaker, for å sikre likebehandling. Direktoratet har utarbeidet retningslinjer, fastsatt 10. mai 2021, som angir når og hvordan direktoratet skal utøve sin instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, herunder kravene til notoritet. Av retningslinjene fremgår det at terskelen bør være høy for å instruere i enkeltsaker. Videre følger det av retningslinjene at direktoratets instruksjoner i enkeltsaker skal gis skriftlig med tilhørende begrunnelse for hvorfor direktoratet har valgt å instruere av hensyn til klare ansvarsforhold, transparens, notoritet og etterprøvbarehet. Det fremgår også hvem som kan beslutte instruksjon, hvem en eventuell instruksjon skal sendes til, samt føringer for arkivering.

Det er to hovedtypetilfeller av instruksjon i enkeltsaker: (1) instruksjon som er begrunnet i sakens betydning ut over den foreliggende sak, og (2) instruksjon som er begrunnet i forhold som knytter seg til den konkrete sak. I førstnevnte hovedtype-tilfelle, instruksjon som er begrunnet i sakens betydning ut over den foreliggende sak, er det en forutsetning at instruksjonen ikke bare skal legges til grunn for den aktuelle sak, men også få betydning for saksbehandlingen eller rettsanvendelsen i andre saker og danne grunnlag for Skatteetatens praksis. Slik instruksjon kan være aktuell for å sikre en ensartet og riktig rettsanvendelse i etaten, og/eller for at Skattedirektoratet skal ivareta sitt faglige styringsansvar i forbindelse med rettsutviklingen som skjer gjennom etatens praksis. I slike tilfeller inneholder gjerne saken spørsmål av prinsipiell eller allmenn betydning, og hvor faktum i den konkrete saken egner seg som underlag for en prinsippavklaring. Instruksjonen kan gjelde både saksbehandlingen, andre prosessuelle spørsmål og materielle spørsmål. Normalt vil en slik instruksjon gjelde generell rettsanvendelse og eventuelt hvilke hensyn og momenter som på generelt grunnlag er relevante ved en skjønnsutøvelse, samt konkret rettsanvendelse (subsumsjon). Det andre hovedtypetilfellet, instruksjon som er begrunnet i forhold som knytter seg til den konkrete sak, er aktuelt som en sikkerhetsventil i unntakstilfeller. Slik instruksjon kan være aktuell når hensynet til rettssikkerhet gjør det nødvendig for å hindre urett, forskjellsbehandling eller for å sikre forsvarlig saksbehandling. Instruksjonen kan gjelde både saksbehandlingen, andre prosessuelle spørsmål og materielle spørsmål. Instruksjon kan gjelde alle sider ved saken, herunder bevisbedømmelse, subsumsjon og konkret skjønnsutøvelse. Det kan og gis instruksjon om at en sak skal overføres til behandling i en annen enhet i Skatteetaten.

I henhold til skatteforvaltningsloven § 2-7 er det skattekontoret som er skattemyndighet i første instans. Hverken ordlyden i skatteforvaltningsloven eller forarbeidene til loven avskjærer Skattedirektoratets instruksjonsrett over skattekontoret. Skattekontorets myndighet til å fatte enkeltvedtak i første instans er med andre ord ikke til hinder for at skattekontoret kan instrueres av overordnet myndighet om hvilket innhold et vedtak skal ha. Skattedirektoratet har således instruksjonsmyndighet overfor etaten for øvrig både generelt og i enkeltsaker.

Den vanligste formen for avklaring og veiledning er faglig dialog og ikke instruksjon. Det er til enhver tid utstrakt faglig kontakt mellom Skattedirektoratet og øvrige deler av etaten. Løpende faglig veiledning og dialog må sees i lys av Skattedirektoratets overordnede faglige ansvar for etatens saksbehandling, lovforståelse og skjønnsutøvelse og den konkrete rettsanvendelsen.

I det følgende besvares kontroll- og konstitusjonskomiteens spørsmål i den rekkefølgen de er stilt.

1. I intervju med Klassekampen 12. mars uttaler tidligere leder for krimenheten i Skatt øst at han «ble presset til å legge bort krav». Presset skal ha kommet fra Skattedirektoratet. Vil finansministeren undersøke denne påstanden?

Svar:

I mitt brev til komiteen av 21. desember 2021 orienterte jeg om to varsler som departementet mottok høsten 2019 om forhold ved saksbehandling i Skatteetaten. I varslene ble det blant annet fremsatt påstander om kritikkverdig innblanding fra Skattedirektoratet i skattekontorenes behandling av enkeltsaker. Uttalelsen i Klassekampen har således fellestrekk med påstandene i varslene. Som komiteen er kjent med, har Finansdepartementet fulgt opp de to varslingssakene i tråd med departementets retningslinjer for håndtering av varslingssaker. Undersøkelsene i forbindelse med behandlingen av varslene viste blant annet at det var ulike oppfatninger mellom direktoratet og skattekontoret om både det rettslige og saklige grunnlaget for Skattedirektoratets involvering. Departementets undersøkelser av de konkrete enkeltsakene viste at involveringen fra Skattedirektoratets ståsted var saklig begrunnet. Undersøkelsene avdekket ikke kritikkverdige forhold i form av lovbrudd eller myndighetsmisbruk, det ble ikke påvist at direktoratet hadde tatt utenforliggende hensyn eller at det forelå usaklig forskjellsbehandling. Samtidig ble det avdekket forhold ved direktoratets fremgangsmåte ved håndtering av enkeltsaker som departementet ikke anså for å være i tråd med god forvaltningsskikk. Dette var knyttet til håndtering av henvendelser fra eksterne om enkeltsaker til behandling i divisjonene og fremgangsmåten ved involvering, herunder manglende skriftlighet.

Gjennom undersøkelsen av varslene fra 2019 fikk departementet innblikk i svakheter ved direktoratets involvering i enkeltsaker, herunder manglende rutiner for utøvelse av instruksjonsmyndigheten. Som oppfølging av undersøkelsen fikk Skattedirektoratet derfor i oppdrag å gjennomgå praksis og rutiner for intern instruksjon. Skattedirektoratet fulgte opp oppdraget, og har fastsatt retningslinjer for utøvelse av direktoratets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Retningslinjene følger vedlagt.

På det nåværende tidspunkt ser departementet ikke behov for å gjennomføre nye undersøkelser av Skattedirektoratets involvering i enkeltsaker.

2. I Klassekampen 11. mars uttaler juridisk direktør i Skattedirektoratet at bruken av instruksjon har vært svært begrenset, «mindre enn en håndfull saker i året». Kan dette dokumenteres?

Svar:

Som tidligere orientert om i mitt brev til komiteen av 21. desember 2021, ga Finansdepartementet i brev av 27. mai 2020, et oppdrag til Skattedirektoratet om å gjennomgå etatens praksis og rutinebeskrivelser for bruk av intern instruksjon. Bakgrunnen for departementets oppdragsbrev var oppfølging av undersøkelsen departementet foretok i forbindelse med håndtering av to varslingssaker høsten 2019, som avdekte forhold ved direktoratets fremgangsmåte ved håndtering av enkeltsaker som departementet ikke anså for å være i tråd med god forvaltnings-skikk. Det ble blant annet avdekket at skriftlighet og notoritet i instruksjon i enkeltsaker ikke var god nok.

Som oppfølging av oppdragsbrevet fra departementet av 27. mai 2020, opprettet Skatteetaten en intern arbeidsgruppe bestående av deltakere fra Skattedirektoratet og divisjonene. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å klargjøre hvilke roller det er ønskelig at direktoratet skal ha i løpende enkeltsaker, og utarbeide utkast til retningslinjer for bruk av instruksjonsmyndighet i enkeltsaker.

Fraværet av spesifikke rutinebeskrivelser knyttet til instruksjon i enkeltsaker og mangelfull bevissthet rundt notoritet har ifølge Skattedirektoratet medført at det ikke er mulig å fremskaffe en uttømmende oversikt over saker hvor det er gitt instruksjon fra før 2021. For å skape en viss oversikt innhentet arbeidsgruppen tilbakemelding fra relevante enheter i direktoratet og divisjonene om tilfeller hvor det var gitt instruksjon i enkeltsaker. Ifølge Skattedirektoratet viste tilbakemeldingene at direktoratets involvering i enkeltsaker i hovedsak var dialogbasert og kategorisert som faglig dialog. Intern instruksjon var benyttet i et fåtall, og hovedsakelig i eldre, saker. Det ble identifisert syv konkrete tilfeller på skriftlig instruksjon gitt i perioden 2010–2015. Det ble ikke identifisert noen tilfeller på skriftlig instruksjon som var gitt i enkeltsaker etter 2015. Tilbakemeldingene viste også at prinsippene om at instruksjon i enkeltsaker skal gis skriftlig med tilhørende begrunnelse, ikke syntes å være tilstrekkelig ivaretatt i alle tilfeller. I tillegg viste tilbakemeldingene at det også var eksempler på tilfeller som mottaker hadde oppfattet som muntlig instruksjon, men som av avsender var ansett som faglig dialog. Gjennomgangen gir ikke en uttømmende oversikt over alle tilfeller hvor direktoratet tidligere har benyttet instruksjon i enkeltsaker, men er grunnlaget for direktoratets bruk av begrepet «mindre enn en håndfull saker i året».

3. I sitt svarbrev til komiteen av 21. desember 2021 skriver finansministeren følgende: «Som ledd i gjennomgangen kartla Skattedirektoratet hvilke tilfeller det var gitt instruksjer i enkeltsaker». Komiteen ber om å få innsyn i denne gjennomgangen. Komiteen ber også om å få oversikt over hvor store summer kravene i de berørte enkeltsakene beløper seg til.

Svar:

I mitt svar til komiteen av 21. desember 2021 viste jeg til Skattedirektoratets brev av 1. september 2020, hvor direktoratet redegjorde for etatens gjennomgang av rutiner og praksis for bruk av intern instruksjon. Som nevnt i mitt svar på spørsmål 2, bestod denne gjennomgangen av at det ble innhentet tilbakemeldinger fra relevante enheter i Skattedirektoratet og divisjonene om tilfeller hvor det var gitt instruksjon i enkeltsaker. Tilbakemeldingene fra denne gjennomgangen danner grunnlaget for Skattedirektoratets svar til Finansdepartementet 1. september 2020, og utformingen av nye retningslinjer for instruksjon i enkeltsaker. Skattedirektoratet har informert om at det i forbindelse med denne gjennomgangen ikke ble laget et eget dokument med en oversikt ut over nevnte brev. Brevet fra Skattedirektoratet av 1. september 2020 følger vedlagt.

Jeg ser at formuleringen nevnt i spørsmålet fra mitt brev av 21. desember 2021 kan tolkes som at Skattedirektoratet hadde kartlagt samtlige tilfeller hvor det var gitt instruksjon i enkeltsaker. Det stemmer ikke. Ett av funnene i departementets undersøkelser av to varslingsaker fra høsten 2019 var nettopp manglende rutiner for skriftlighet og notoritet ved instruksjon i enkeltsaker. Som konsekvens av dette er det heller ikke mulig å fremskaffe en totaloversikt over alle saker hvor direktoratet har instruert i enkeltsaker.

I Skattedirektoratets gjennomgang ble det identifisert syv konkrete saker fra perioden 2010–2015 hvor det var gitt skriftlig instruksjon. Gjennomgangen inkluderte ikke en oversikt over hvilke beløp som var knyttet til disse identifiserte sakene. Departementet har nå innhentet tall fra Skatteetaten i forbindelse med svar på dette spørsmålet. Skattedirektoratet har oppgitt beløp basert på endringsvarsel, utkast til vedtak eller vedtak fra skattekontoret i disse sakene.

Skatteforvaltningslovens kapittel 12 regulerer skattemyndighetenes adgang til å endre tidligere fastsatt skatt eller avgift på eget initiativ. Som hovedregel kan skattemyndighetene ta opp skattefastsettingen til endring i fem år etter utløpet av beskatningsperioden. Gjelder det graverende skatteunndragelser er fristen ti år. For å sikre at en sak er tilstrekkelig opplyst og ivaretar hensynet til skattepliktiges muligheter for tilsvær og kontradiksjon, skal skattekontoret sende et varsel om endring til den skattepliktige før det fattes vedtak (et såkalt «endringsvarsel»). I mange saker vil skattepliktige også få innsyn i og mulighet til å kommentere skattekontorets utkast til vedtak. Et endringsvedtak kan påklages til Skatteklagenemnda eller prøves for domstolene gjennom å ta ut søksmål.

Skattedirektoratet understreker at på dette stadiet i en saksprosess, ved skattekontorets endringsvarsel, kan det være betydelig usikkerhet knyttet til tvistespørsmålene saken reiser når det gjelder de konkrete omstendighetene, både faktisk og rettslig. Etatens erfaring er at det kan være vesentlig forskjell på de varslede endringene i endringsvarselet fra skattekontoret, utkast til vedtak og resultatet når saken er ferdig behandlet på skattekontoret, avgjort etter klage eller gjennom en rettskraftig dom. Det må derfor legges til grunn vesentlig usikkerhet knyttet til tallene.

Med ovennevnte usikkerhet til grunn, opplyser Skattedirektoratet at det i fire av de identifiserte sakene forelå utkast til vedtak eller vedtak om endringer i inntektsgrunnlaget før skatt i størrelsesorden mellom 27 og 185 mill. kroner. Inntektsgrunnlaget før skatt i disse sakene samlet utgjør anslagsvis totalt 520 mill. kroner. I to av de identifiserte sakene varslet og vedtok skattekontoret endringer i tidligere beregnet merverdiavgift på henholdsvis 4,4 og 86 mill. kroner. Det er usikkert om eventuelle effekter av fradrag for inngående merverdiavgift er hensyntatt i beløpene. En av de identifiserte instruksjonssakene er direktoratets instruksjon om flytting av tolv saker i den såkalte «ambassadesaken» fra regionkontor Skatt øst til regionkontor Skatt sør. I denne saken ble det ikke gitt instruksjon om sakens utfall, men kun at sakene skulle overføres for videre behandling fra ett skattekontor til et annet. Se for øvrig også svar på spørsmål 11.

4. I svarbrevet av 21. desember 2021 heter det også: «Ifølge Skattedirektoratet var prinsippene om skriftlighet og begrunnelse ikke tilstrekkelig ivaretatt i alle saker der det var gitt instruksjon». Hvor mange saker dreier dette seg om?

Svar:

I mitt svar til komiteen av 21. desember 2021 viste jeg til Skattedirektoratets brev av 1. september 2020, hvor direktoratet redegjorde for etatens gjennomgang av rutiner og praksis for bruk av intern instruksjon. Utgangspunktet for gjennomgangen var at det blant annet var blitt avdekket at skriftlighet og notoritet i instruksjonssaker ikke var god nok, og at det derfor var behov for å gjennomgå etatens rutiner og praksis ved bruk av instruksjon.

I gjennomgangen innhentet etaten tilbakemelding fra relevante enheter i etaten om tilfeller hvor det var brukt instruksjon i enkeltsaker. Det ble identifisert syv konkrete tilfeller av skriftlig instruksjon gitt i perioden 2010–2015. Etatens gjennomgang viste også at prinsippene om at instruksjon i enkeltsaker skal gis skriftlig med tilhørende begrunnelse, ikke syntes å være tilstrekkelig ivaretatt i alle tilfeller.

Videre opplyser Skattedirektoratet at det ikke har vært identifisert konkrete tilfeller hvor instruksjon er gitt muntlig. Det er imidlertid identifisert tilfeller hvor faglig

veiledning og dialog har blitt oppfattet som muntlig instruksjon av skattekontoret, selv om direktoratet ikke har ansett det som instruksjon.

Det foreligger ikke en samlet oversikt over saker og tidligere praksis fra før 2021, og det er således ikke mulig å fastslå nøyaktig antall saker hvor det er gitt instruksjon og hvor prinsippene om skriftlighet og begrunnelse ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

5. Finnes det eksempler på at instruksjon har blitt gitt muntlig?

Svar:

Skattedirektoratet gir i hovedsak instruksjon i form av skriftlige føringer for etatens rettsanvendelse gjennom retningslinjer eller uttalelser. Skattedirektoratet har også mulighet til å gi skriftlige instruksjoner i enkeltsaker. I hovedsak løses behov for avklaring og veiledning i saker ved faglig dialog og ikke instruksjon. Divisjonene tar i sin planlegging og arbeid med kontroll og endrede fastsettelse kontakt med direktoratet for veiledning eller avklaringer av en rekke spørsmål. Løpende faglig veiledning og dialog må sees i lys av Skattedirektoratets overordnede faglige ansvar for etatens saksbehandling, lovforståelse og skjønnsutøvelse og den konkrete rettsanvendelsen.

Siden Skattedirektoratet før 2021 ikke hadde tilstrekkelige rutiner for å sikre at instruksjon i enkeltsaker ble gitt skriftlig, med tilhørende begrunnelse ved utøvelse av instruksjonsmyndighet, kan det ikke med sikkerhet sies at instruksjon ikke har blitt gitt muntlig. Skattedirektoratet opplyser at det ikke har vært identifisert konkrete tilfeller hvor instruksjon er gitt muntlig. Det er imidlertid identifisert tilfeller hvor faglig veiledning og faglig dialog har blitt oppfattet som instruksjon av skattekontoret, selv om direktoratet ikke har ansett det som instruksjon.

6. Har Skattedirektoratet henlagt krav uten at det har vært dokumentert hvem som har fattet beslutningen?

Svar:

I henhold til skatteforvaltningsloven § 2-7 er det skattekontoret som er skattemyndighet i første instans. Når Skattedirektoratet benytter instruksjonsmyndigheten, innebærer dette at direktoratet instruerer skattekontoret om hvilket innhold vedtaket skal ha. Det er skattekontoret, og ikke Skattedirektoratet, som fatter beslutninger om henleggelse i enkeltsaker i første instans. For vedtak som kan påklages, treffer Skattedirektoratet vedtak der direktoratet er klageinstans.

Skatteetaten har ikke en systematisert oversikt over saker fra før 2021 hvor det er gitt instruksjon i enkeltsaker. Skattedirektoratet opplyser at det derfor ikke med sikkerhet kan utelukkes at det har vært tilfeller som formelt sett var instruksjon, hvor Skattedirektoratet har bedt et skattekontor henlegge krav uten at det er

tilstrekkelig dokumentert hvem som har fattet beslutningen. Det kan også være tilfeller av tidligere saker om henleggelse hvor faglig veiledning og dialog har blitt oppfattet som instruksjon av mottaker. Også i spørsmål om henleggelse er faglig dialog og ikke instruksjon den vanligste formen for avklaring og veiledning. Det er til enhver tid utstrakt faglig kontakt mellom Skattedirektoratet og øvrige deler av etaten. Løpende faglig veiledning og dialog må sees i lys av Skattedirektoratets overordnede faglige ansvar for etatens saksbehandling, lovforståelse og skjønnsutøvelse og den konkrete rettsanvendelsen.

7. Har Skattedirektoratet noen gang blitt gitt instruksjon om å ta omdømmehensyn i en eller flere skattesaker, og hva er i så fall departementets vurdering av lovligheten i dette?

Svar:

Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er at et overordnet organ kan instruere et underordnet organ om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvelsen, både generelt og i konkrete saker. Finansministeren har det politiske og konstitusjonelle ansvaret for Skatteetaten. Finansdepartementet, som overordnet myndighet, har således instruksjonsmyndighet over Skatteetaten.

Departementet gir i hovedsak instruksjon i form av prinsipputtalelser, og har høy terskel for å instruere Skatteetaten i enkeltsaker. Departementet instruerte i 2015 Skattedirektoratet om å trekke en instruksjon til Skatt øst, om å omgjøre et vedtak som NHO eiendom AS hadde anlagt søksmål om gyldigheten av. Direktoratets instruksjon var skriftlig og faglig begrunnet, men departementet mente at direktoratets rettslige vurderinger ikke tilsa at Skatt øst burde instrueres om å omgjøre vedtaket, uten å avvete den rettslige prøvingen. NHO eiendom AS vant fram i tingretten og tingrettsdommen er rettskraftig. Departementets begrunnelse for nevnte instruksjon var ikke knyttet til omdømmehensyn.

For øvrig har Skattedirektoratet orientert om at i Skattedirektørens styringsbrev til etaten for 2014 ble *etatens omdømme* nevnt som ett av flere relevante hensyn i skjønnsutøvelsen ved avgjørelse av saker. Skatteetaten har orientert om at formuleringen i styringsbrevet fikk oppmerksomhet i etaten, herunder at begrepet kunne misforstås og ikke var heldig. Begrepet omdømme ble tatt ut fra Skattedirektørens styringsbrev i 2015. Skatteetaten har identifisert syv konkrete saker hvor direktoratet har instruert i enkeltsaker i perioden 2010–2015. Etter det Skattedirektoratet har opplyst, fremgår ikke hensyn til etatens omdømme i noen av begrunnelsene tilhørende de nevnte identifiserte instruksjonssakene. Ettersom Skatteetaten ikke har noen systematisert oversikt over alle saker fra før 2021 hvor det er gitt instruksjon i enkeltsaker, kan det ikke utelukkes at slik instruksjon likevel kan ha forekommet. Det kan også være tilfeller hvor faglig veiledning og dialog har blitt oppfattet som instruksjon av skattekontoret, selv om direktoratet ikke har ansett det som instruksjon.

8. Kan finansministeren redegjøre for Skattedirektoratets retningslinjer for kontakten med skatteadvokater i forbindelse med behandling av enkeltsaker?
9. Har Skattedirektoratet skriftlige retningslinjer for slik kontakt med skatteadvokater?

Svar på spørsmål 8 og 9:

Jeg mener det er hensiktsmessig å svare samlet på spørsmål 8 og 9.

Utgangspunktet og hovedregelen er at det er skattekontorene som behandler enkeltsaker i første instans. Skattedirektoratet har opplyst at hovedregelen alltid har vært at eksterne henvendelser til Skattedirektoratet om enkeltsaker henvises til det aktuelle skattekontor som behandler saken. De nye retningslinjene fra mai 2021 angir når det er aktuelt for Skattedirektoratet å instruere i enkeltsaker, og hvordan instruksjonsmyndigheten skal utøves.

Skattedirektoratet har ikke gitt særskilte retningslinjer for kontakt med skatteadvokater i forbindelse med behandling av enkeltsaker, verken for skattekontoret eller direktoratet. I saker der Skattedirektoratet behandler enkeltsaker, for eksempel fordi direktoratet er klageinstans, forholder Skattedirektoratet seg i likhet med skattekontoret til skatteforvaltningsloven § 5-3 som har regler om fullmektig. Enhver som har rettigheter eller plikter overfor skattemyndighetene, har rett til å la seg bistå eller representere av fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Skattemyndighetene har også et informasjonsansvar og en veiledningsplikt overfor den skattepliktige og eventuelle fullmektiger som representerer den skattepliktige, jf. skatteforvaltningsloven § 5-1. Utover dette har ikke Skattedirektoratet konkrete retningslinjer for kontakt med advokater eller andre fullmektiger som representerer den skattepliktige i forbindelse med behandling av enkeltsaker.

10. Hvorfor besluttet Skattedirektoratet i 2015 at endringssaken i forbindelse med Skatt østs skattekrav mot selskapene Bonheur ASA og Ganger Rolf ASA skulle henlegges?

Svar:

Instruksjon som er begrunnet i forhold knyttet til en konkret sak, er en sikkerhetsventil i unntakstilfeller. Slik instruksjon kan være aktuelt når hensynet til likebehandling og rettssikkerhet gjør det nødvendig med instruksjon for å hindre urett, sikre en forsvarlig saksbehandling, eller når det etter en konkret helhetlig vurdering anses nødvendig av tungtveiende hensyn i saken, for eksempel hensyn til tiden som har gått og sakens opplysning.

Skattedirektoratet har opplyst at direktoratet i 2015 instruerte Skatt øst i en endringssak for inntektsåret 1999 for Bonheur ASA og Ganger Rolf ASA. Av den skriftlige instruksjonen av 19. mai 2015 fremgår det at direktoratet i sin vurdering av de konkrete sakene la vesentlig vekt på tidsmomentet, ved at sakene var 15 år gamle. Direktoratet la også vekt på at det var prosessrisiko ved saken siden det hadde vært en relativt lang periode etter endringsvarselet uten aktivitet, og uten at det forelå uttrykkelig dokumentasjon for at saken hadde blitt utsatt i påvente av utfallet i annen sak for retten.

11. Hva er bakgrunnen for at 12 av sakene i den såkalte «ambassadesaken» ble flyttet til Skatt sør i 2011, mens de resterende sakene ble behandlet av Skatt øst?

Svar:

Skatteetaten var tidligere organisert i fem regioner hvor Skattedirektoratet gjennom en instruks fordelte vedtaksmyndigheten mellom de fem skattekontorene. I utgangspunktet hadde det enkelte skattekontor ansvar for behandlingen av skattytere i egen region, men Skattedirektoratet besluttet overføring av saker mellom skattekontorene når det var hensiktsmessig. For eksempel kunne Skattedirektoratet beslutte overføring av saker fra ett kontor til et annet for at et sakskompleks skulle bli behandlet samlet ved ett kontor. Med ny landsdekkende organisering fra 2019, fra fem regionale skattekontor til landsdekkende fagdivisjoner, er det ikke lengre tilsvarende behov for å flytte saker mellom divisjonene.

Skattedirektoratet har opplyst om at i utgangspunktet ble relevante saker i «ambassadesaken» lagt til region Skatt øst for å sikre en samlet håndtering av sakskomplekset ved et skattekontor, uavhengig av hvor de skattepliktige holdt til. På bakgrunn av påstand om brudd på taushetsplikten og manglende tillit til saksbehandlingen, ble noen av sakene i sakskomplekset flyttet til et annet kompetent skattekontor, region Skatt sør, for å unngå unødige diskusjoner knyttet til spørsmål om selve saksbehandlingen.

Jeg viser også til finansminister Johnsens svar på spørsmål fra stortingsrepresentant Hansen av 23. oktober 2012, om samme sakskompleks. Som det fremkommer av svaret oversendte Skattedirektoratet en orientering til Finansdepartementet 16. oktober 2012 om etatens behandling av «ambassadesaken». I tillegg publiserte Skattedirektoratet en pressemelding 18. oktober 2012 om etatens behandling av saken. Bakgrunnen for Skattedirektoratets brev til Finansdepartementet og pressemeldingen i 2012 var å rette opp det etaten opplevde som feilaktige inntrykk fremsatt i media om etatens saksbehandling. Pressemeldingen inneholdt en omtale av vurderingene som ble gjort rundt årsaken til at enkelte saker ble flyttet fra region Skatt øst til region Skatt sør:

«Skattedirektoratet fikk en henvendelse fra advokaten til flere av de omtalte skatteyterne om manglende tillit til skattekontorets behandling. Uten å ta endelig standpunkt til disse

innsigelsene valgte vi å overføre saken til et annet skattekontor. Overføringen skjedde etter en helhetsvurdering, hvor hensikten var å unngå at formelle innsigelser skulle forstyrre saksbehandlingen.»

12. Er det noe i finansministerens svar til komiteen av 21. desember 2021 som må revurderes i lys av de nylig publiserte mediasakene?

Svar:

I svaret mitt på spørsmål 2 i brevet av 21. desember 2021 står det følgende: «*Som ledd i gjennomgangen kartla Skattedirektoratet hvilke tilfeller det var gitt instruksjer i enkeltsaker*». Jeg ser at denne formuleringen kan tolkes som at Skattedirektoratet i 2020 hadde kartlagt samtlige tilfeller hvor det var gitt instruksjon i enkeltsaker før 2020. Det stemmer ikke. Ett av funnene i departementets undersøkelse av to varslingsaker fra høsten 2019, var nettopp manglende rutiner for skriftlighet og notoritet ved instruksjon i enkeltsaker. Skattedirektoratet har opplyst at fraværet av spesifikke rutinebeskrivelser knyttet til instruksjon i enkeltsaker og mangelfull bevissthet rundt notoritet, har medført at det ikke er mulig å fremskaffe en totaloversikt over alle saker fra før 2021 hvor det er gitt instruksjon.

Avslutningsvis vil jeg påpeke at det er uheldig at Skatteetaten før 2021 ikke hadde gode nok rutiner for å sikre at direktoratets inngripen i enkeltsaker var i tråd med god forvaltningsskikk. Skatteetaten har i etterkant av at svakhetene ble avdekket, fulgt opp oppdraget fra departementet om å gjennomgå rutiner og praksis, og ryddet opp ved å etablere egne retningslinjer. Skattedirektoratets retningslinjer, fastsatt 10. mai 2021, angir når og hvordan direktoratet skal utøve sin instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, herunder kravene til notoritet. Videre følger det av retningslinjene at direktoratets instruksjer i enkeltsaker skal gis skriftlig med tilhørende begrunnelse for hvorfor direktoratet har valgt å instruere av hensyn til klare ansvarsforhold, transparens, notoritet og etterprøvbarhet. Det fremgår også hvem som kan beslutte instruksjon, hvem en eventuell instruksjon skal sendes til, samt føringer for arkivering.

Med hilsen


Trygve Slagsvold Vedum

Vedlegg