



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
21/6370 -

Dato

21.12.2021

Svar på spørsmål om saksbehandlingen i Skatteetaten

Svar på spørsmål om saksbehandlingen i Skatteetaten

Jeg viser til brev 14. desember 2021 der Kontroll- og konstitusjonskomiteen med henvisning til oppslag i Klassekampen stiller enkelte spørsmål om saksbehandlingen i Skatteetaten. Jeg vil i brevet her svare på spørsmålene fra komiteen.

1. Hva er grunnlaget for departementets vurdering etter å ha undersøkt varslene?

Høsten 2019 mottok Finansdepartementet to varsler om forhold ved saksbehandling i Skatteetaten. Begge inneholdt kritikk av Skattedirektoratet. I varslene ble det blant annet fremsatt påstander om kritikkverdig innblanding fra Skattedirektoratet i skattekontorenes behandling av enkeltsaker, at det var tatt utenforliggende hensyn samt at det skulle foreligge tilfelle av usaklig forskjellsbehandling. Varslene tok for seg det som i utgangspunktet var uavhengige enkeltsaker, men på grunn av de fellestrekk som forelå, fant departementet det hensiktsmessig å behandle sakene samlet.

Sakene ble fulgt opp i tråd med Finansdepartementets retningslinjer for håndtering av varslings saker. Det ble blant annet gjennomført samtaler og møter med til sammen ni personer. Skriftlig dokumentasjon knyttet til varslene og samtalene ble gjennomgått.

Formålet med undersøkelsene var å få klarhet i faktum og å gi anledning til kontradiksjon av de påståtte kritikkverdige forhold. Det ble lagt vekt på å få verifisert varslernes beskrivelse av sakene, kontakten med direktoratet, ulike oppfatninger om rettsforståelse og om det forelå personlige relasjoner av betydning for saken.

Undersøkelsene ga i alt vesentlig et entydig bilde av hendelsesforløp og hvordan kontakten mellom direktorat og divisjon hadde vært i den enkelte sak. Fra de omvarslede og øvrige

informanter ble det ikke bestridt at direktoratet hadde involvert seg i enkeltsaker på bakgrunn av henvendelser fra eksterne. Det var derimot ulike oppfatninger blant dem om det rettslige og saklige grunnlaget for involveringen.

Til spørsmålet om rettslig grunnlag vises det til svar på spørsmål 4 nedenfor. Undersøkelsene av hver enkelt sak viste at involveringen fra direktoratets ståsted var saklig begrunnet, eksempelvis at det var ulik rettsoppfatning. Undersøkelsen ga ikke grunnlag for å konkludere at intervensjon har skjedd til fordel for enkelte skatteyttere eller skattepliktige med særlige kontakter. Undersøkelsen avdekket heller ikke at direktoratets inngripen har medført at skatteyttere er tilgodesett på en urettmessig måte. Undersøkelsene avdekket samtidig forhold ved håndtering av enkeltsaker som departementet ikke anser 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.

Gjennomgangen av sakene, funn, konklusjoner og oppfølging ble nedfelt i et internt notat i departementet. Innholdet er dels var taushetsbelagt, dels knyttet opp til forhold som det etter varslingsregelverket kreves fortrolighet omkring, både av hensyn til varslerne og de omvarslede, og andre berørte. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen ble Skatteetaten gitt i oppdrag å gjennomgå rutiner og praksis for bruk av instruksjon. Oppdraget ble gitt i et eget brev av 27. mai 2020, som tillegg til tildelingsbrev for 2020.

2. Hvilke endringer har blitt gjennomført i Skattedirektoratets rutiner eller praksis etter at departementet, i følge Klassekampen 7. desember 2021 ba om en gjennomgang sommeren 2020?

Som nevnt over, ba Finansdepartementet i brev av 27. mai 2020 Skattedirektoratet om å gjennomgå sin praksis og sine rutinebeskrivelser for bruk av intern instruksjon.

I brev 1. september 2020 gav Skattedirektoratet en redegjørelse for etatens gjennomgang av rutiner og praksis for bruk av intern instruksjon i enkeltsaker. Gjennomgangen viste at etaten i sine rutiner eller retningslinjer ikke hadde nedfelt når eller hvordan intern instruksjon skal brukes i løpende enkeltsaker som Skattedirektoratet blir kjent med gjennom blant annet henvendelser fra de skattepliktige, deres fullmektiger eller via media mv.

Som ledd i gjennomgangen kartla Skattedirektoratet hvilke tilfeller det var gitt instruksjoner i enkeltsaker. Ifølge etaten var den klare hovedregelen at eksterne henvendelser til Skattedirektoratet ble henvist til det aktuelle skattekontor/divisjon for behandling og at saker som fordrer avklaring, løses ved dialog og ikke instruksjon. Skatteetatens gjennomgang viste at intern instruksjon var benyttet i et fåtall av slike saker og at flere var av eldre dato. Ifølge Skattedirektoratet var prinsippene om skriftlighet og begrunnelse ikke tilstrekkelig ivarettatt i alle saker der det var gitt instruksjon. Det var i enkelte tilfeller gitt instruksjon om løsning i konkrete saker uten at det hadde vært god nok bevissthet om at dette formelt sett var instruksjon. Fraværet av spesifikke rutinebeskrivelser knyttet til instruksjon i enkeltsaker og mangelfull bevissthet rundt notoritet har ifølge Skattedirektoratet medført at saker hvor det er gitt instruksjon, ikke var systematisert eller gjenfinnbare på en slik måte at etaten etter gjennomgangen hadde et helhetlig bilde av samlet praksis.

Skatteetaten har etter sin gjennomgang formalisert hvordan direktoratet skal utøve sin instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, herunder kravene til notoritet. Etaten fastsatte 10. mai 2021 retningslinjer for utøvelse av Skattedirektoratets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker.

Retningslinjene angir når det er aktuelt for Skattedirektoratet å instruere skattekontoret i enkeltsaker og hvordan instruksjonsmyndigheten skal utøves i enkeltsaker.

Det følger av de nye retningslinjene at terskelen bør være høy for å bruke instruksjon i enkeltsaker. Av retningslinjene fremgår det at instruksjon særlig er aktuelt når saken reiser spørsmål som har prinsipiell eller allmenn betydning utenfor den foreliggende saken, mens instruksjon som er begrunnet i forhold knyttet til den konkrete saken bare vil være aktuelt som en sikkerhetsventil i unntakstilfeller.

Det følger også av retningslinjene at av hensyn til klare ansvarsforhold, transparens, notoritet og etterprøvbarhet skal Skattedirektoratets instruksjoner i enkeltsaker være skriftlige, og inneholde en begrunnelse for instruksjonen og hvorfor Skattedirektoratet har besluttet å benytte instruksjonsmyndigheten. Det er også fastsatt hvem som kan beslutte instruksjon og hvem den skal sendes til, samt retningslinjer for gjenfinnbarhet og arkivering.

Utgangspunktet for Skatteetatens retningslinjer er at instruksjonsmyndigheten understøtter Skattedirektoratets faglige styringsansvar for å sikre enhetlig og riktig rettsanvendelse og for å ivareta rettssikkerheten for de skattepliktige. Hovedregelen er fortsatt at henvendelser til Skattedirektoratet fra skattepliktige eller andre utenfor etaten om enkeltsaker skal henvises til den aktuelle divisjon for behandling.

Retningslinjene av 10. mai 2021 er godkjent av skattedirektøren og er gjort kjent i Skatteetaten blant annet på etatens intranett. Juridisk avdeling i Skattedirektoratet har også fulgt opp retningslinjene særskilt ved formidling, gjennomgang og implementering i egen avdeling, samt med de juridiske miljøene i Skatteetatens divisjoner.

3. Det påstås i avisartiklene at Skattedirektoratets praksis kan ha medført forskjellsbehandling. Hva er departementets vurdering av dette, og er det foretatt eventuelle endringer for å forhindre det?

Utgangspunktet for Skatteetatens retningslinjer er at instruksjonsmyndigheten understøtter Skattedirektoratets faglige styringsansvar for å sikre enhetlig og riktig rettsanvendelse og for å ivareta rettssikkerheten for de skattepliktige. Finansdepartementets gjennomgang av sakene avdekket ikke kritikkverdige forhold i form av lovbrudd eller myndighetsmisbruk, og det ble ikke påvist usaklig forskjellsbehandling. Det er samtidig uheldig dersom direktoratet følger opp eksterne henvendelser på en slik måte at spørsmålet om forskjellsbehandling kan oppstå. Finansdepartementets gjennomgang av sakene avdekket at prinsippene om skriftlighet og begrunnelse for instruksjon ikke var tilstrekkelig ivarettatt. Disse forholdene er fulgt opp ved at Finansdepartementet ba Skattedirektoratet gjennomgå praksis og rutiner knyttet til instruksjon i enkeltsaker. Om endringer som er foretatt, vises det til svar på spørsmål 2.

4. I et svar fra departementet, gjengitt i Klassekampen 13. desember 2021, står det at «(s)elv om skatteforvaltningsloven legger myndigheten til å treffe vedtak i en sak til skattekontoret, innebærer ikke dette at Skattedirektoratet ikke kan instruere skattekontoret om innholdet i vedtaket». I samme artikkel uttalte professor ved Institutt

for offentlig rett ved Universitetet i Oslo, Benedikte Moltumyr Høgberg, at «det er ingenting i lovverket som tilsier at de (Skattedirektoratet vår. anm.) skal har instruksjonsmyndighet i enkeltsaker».

Kan departementet, i lys av dette, redegjøre nærmere for lovgrunnlaget knyttet til Skattedirektoratets tidligere og nåværende praksis når det gjelder instruksjon i enkeltsaker?

Det følger av Grunnloven § 3 at den utøvende makt er hos Kongen. Norsk statsforvaltning er i samsvar med dette ordnet i et hierarki med Kongen i statsråd som øverste organ. I tråd med dette er hovedregelen i norsk forvaltningsrett at et overordnet organ kan instruere et underordnet organ. Av det hierarkiske systemet følger i sin alminnelighet at et overordnet organ kan instruere et underordnet om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvelsen både generelt og i konkrete saker. Instruksjonsadgangen går fra departementet og nedover, og henger sammen med statsrådets konstitusjonelle ansvar, se blant annet Innst. S nr. 277 (1976-77) side 8. Instruksjonsretten gjelder ikke i den grad det er fastsatt at et organ er uavhengig.

Skatteetaten er organisert med Skattedirektoratet som overordnet organ. I Skattedirektoratet ligger enheter som ivaretar ulike fellesfunksjoner, blant annet Juridisk avdeling og styring av de underliggende enhetene. Det operative arbeidet ivaretas av fire divisjoner, med ansvar for blant annet skattefastsettingen og kontrollarbeid. Dersom skatteyteren ikke oppfyller plikten til å levere skattemelding, eller etaten som følge av kontrollaktiviteter avdekker feil i skatteyterens egenfastsetting, kan etaten fastsette skatt og merverdiavgift eller endre tidligere vedtak om fastsetting. Det følger av skatteforvaltningsloven § 12-1 at denne myndigheten utøves av skattekontoret. I Skatteetaten er det divisjonene som utøver den myndigheten som etter skatteforvaltningsloven ligger til skattekontorene.

For skattekontorene (divisjonene) er det ikke gitt uttrykkelige bestemmelser om uavhengighet eller innskrenking i den generelle instruksjonsmyndigheten til overordnet organ. Utgangspunktet er derfor at Skattedirektoratet har alminnelig instruksjonsrett overfor skattekontorene.

Skatteforvaltningsloven § 2-7 fastsetter at det er skattekontoret som er skattemyndighet i første instans og det følger av loven § 12-1 at det er skattekontoret som har kompetansen til å fatte vedtak. Kompetansen til å fatte enkeltvedtak er noe annet enn adgangen til å instruere hvilket innhold vedtaket skal ha, og de nevnte bestemmelsene i skatteforvaltningsloven regulerer bare det første spørsmålet. Ordlyden i skatteforvaltningsloven avskjærer derfor ikke instruksjonsretten, og forarbeidene til loven gir heller ikke holdepunkter for en slik tolkning.

For enkelte organer er det ut fra særlige hensyn fastsatt at instruksjonsadgangen er begrenset. For Skatteklagenemnda er det gitt bestemmelser om faglig, men ikke administrativ, uavhengighet. Her tilsier særlige hensyn at den ordinære instruksjonsadgangen bør begrenses, og det følger av skatteforvaltningsloven § 2-9 at Skatteklagenemnda og nemndas sekretariat ikke kan instrueres verken generelt eller i enkeltsaker. For skattekontoret foreligger det ikke hensyn som begrunner uavhengighet.

Skattedirektoratet har således instruksjonsmyndighet overfor skattekontorene, både generelt og i enkeltsaker. Instruksjonsmyndigheten gir direktoratet mulighet til å instruere i saker hvor resultatet ellers ikke ville blitt i tråd med de generelle føringene direktoratet har gitt om

lovforståelse eller saksbehandling. På den måten kan instruksjoner i enkeltsaker bidra til riktige avgjørelser og likebehandling.

Utøvelse av instruksjonsmyndigheten skal skje i tråd med prinsippene for god forvaltningsskikk, herunder at hensyn til notoritet ivaretas. Som komiteen påpeker i sitt brev, har Finansdepartementet som ledd i oppfølgingen av de aktuelle sakene bedt Skattedirektoratet gjennomgå praksis og rutiner knyttet til instruksjon i enkeltsaker. Jeg viser til mitt svar på spørsmål 2 for en nærmere beskrivelse av de tiltakene som Skattedirektoratet har iverksatt.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Trygve Slagsvold Vedum'. The signature is fluid and cursive, with a prominent initial 'T' and a long horizontal stroke at the end.

Trygve Slagsvold Vedum