

KLASSEKAMPEN



SKATTESAKEN

Metoderapport Skup 2022

En nyhetsserie om hemmelige varsler, Skatteetatens spesialbehandling av mektige aktører og over en halv milliard kroner som myndighetene aldri beskattet.

Innsendere:

Håvard Yttredal (924 22 875)

Knut Gjerseth Olsen (481 04 728)

Takk til:

Simen Tallaksen, Bjørn Kristiansen, Aina Ebube Ijeabuwu Helgheim, Lars Unar Larsen Vegstein, Christopher Olsson, Tom Henning Bratlie, Siv Dolmen, Hanne Marie Lenth Solbø og Magne Mellem Enoksen.

Publisert:

Fra 7. desember 2021 til og med 21. april 2022.

Alle artikler er samlet her:

<https://klassekampen.no/samling/varsler-i-skatteetaten>

Kontaktpersoner:

Håvard Yttredal: havardy@klassekampen.no

Knut Gjerseth Olsen: knuto@klassekampen.no

Redaksjon:

Klassekampen

Grønland 4

0188 OSLO

Innsenderne står inne for juridiske og etiske vurderinger og formuleringer i metoderapporten. Innholdet er avklart med Klassekampens ansvarlige redaktør.

Innhold

1: Bakgrunn	side 3
<i>Et tips</i> <i>Våre viktigste funn</i>	
2: Organisering av arbeidet	side 4
3: Et brev og en problemstilling	side 4
4: Jakten på to varsler	side 5
<i>Metode 1: Hvordan finne et dokument som ikke «fantes»</i> <i>Metode 2: Lage bråk</i> <i>Metode 3: Sivilombudet</i> <i>Metode 4: Sivilombudet, andre runde</i>	
5: Dechiffrering av et sladdet varsel	side 9
<i>Metode 5: Klipp og lim</i> <i>Aktørene</i> <i>Tidsforløpet</i>	
6: Et nytt tips og skattejakt hos Fred. Olsen	side 11
<i>Metode 6: Spore opp en dom</i> <i>Metode 7: Innsyn i krav unntatt offentlighet</i>	
7: En nestor står fram	side 14
<i>Ambassadesaken</i> <i>Arbeidet opp mot Skatteetaten</i>	
8: Lovlighet, Stortingets undersøkelser og konsekvenser	side 16
Vedlegg: Liste med publiserte saker, med lenke	side 18

1: BAKGRUNN

I juli 2021 publiserte Klassekampen en artikkel om at staten kan ha gått glipp av store summer i den mye omtalte Stendi-saken. Omsorgsselskapet Stendi, tidligere Aleris, hadde feilklassifisert arbeidstakere som oppdragstakere. Oppdragstakerne hadde gått rettens vei for å få etterbetalt feriepenger og andre ytelser de mente å ha krav på. Saken hadde gått to runder i retten, og selskapet hadde til slutt tapt. Saksøkernes advokat Kjetil Edvardsen mente at selskapet som en konsekvens av dommen skulle etterbetalt en halv milliard kroner i arbeidsgiveravgift. Likevel slapp de unna med en regning på 17 millioner kroner.

Et tips

Kort tid etter at saken sto på trykk, dukket et tips opp i innboksen fra en leser som reagerte på at Skatteetaten hadde latt være å hente inn arbeidsgiveravgiften. Tipseren mente etatens behandling av Stendi kunne minne om det hen kalte en «instruksjonssak», og forklarte at det betød at Skattedirektoratet noen ganger hadde grepet inn og instruert skattekontoret om å legge bort et bestemt krav. Dette, fortalte tipseren, hadde skjedd i flere saker, og det var kontroversielt. Tipseren mente Stendi kunne ha fått hjelp av folk i Skattedirektoratet. Vi avtalte å møte tipseren for å lære mer – i utgangspunktet med mål om å nøste i om Skattedirektoratet kunne ha grepet inn i saksbehandlingen for å hjelpe Stendi.

Tipset skulle bli startskuddet på en serie med 15 saker, som handlet om alt annet enn omsorgsgiganten. De første sakene ble publisert i desember 2021, men hovedvekten av sakene var på trykk i de første fire månedene av 2022.

Tipseren var avhengig av full anonymitet. Vi avtalte et fortrolig møte. Møtet ga oss innblikk i hvordan Skatteetaten var bygd opp, og hva de omtalte «instruksjonssakene» dreide seg om.

Skatteetaten kan ses på som flere separate forvaltningsorganer. På toppen er Skattedirektoratet, som er underlagt Finansdepartementet. Under der igjen, ligger skattekontoret. Hovedregelen er at det er skattekontoret som skal behandle enkeltsaker, slik som et eventuelt krav mot Stendi. Skattedirektoratet skal gi generelle føringer for hvordan saker skal behandles. Tipseren mente at Skattedirektoratet kunne ha instruert skattekontoret om hvilket utfall skattesaken mot Stendi skulle få. Direktoratets instruksjon i enkeltsaker var en omstridt praksis som hadde pågått i en årrekke, fikk vi vite.

Det viste seg at kilden bare hadde antagelser i saken om Stendi. Vi fant aldri indikasjoner på at Skattedirektoratet var involvert i Stendis skattesak i det hele tatt. Men tipset var, på et overordnet plan, likevel interessant: Kilden kunne ikke fortelle om andre saker der instruksjon hadde skjedd, men vedkommende hadde kjennskap til et brev Finansdepartementet hadde sendt Skattedirektoratet i slutten av mai 2020, og mente at dette var et godt utgangspunkt for videre undersøkelser av praksisen. Mer fikk vi ikke vite.

Dersom tipset medførte riktighet, hadde mektige aktører sluppet unna store skatteregninger ved at personer i Skattedirektoratet hadde grepet inn i enkeltsaker. En slik forskjellsbehandling av skattebetalere, ville åpenbart være av offentlig interesse.

Våre viktigste funn:

- Interne varslere har slått alarm om at personer i Skattedirektoratet griper ulovlig inn og styrer utfall i skattesaker. Mektige aktører skal ha fått hjelp for å slippe skatt.
- Finansdepartementet har sett seg nødt til å beordre eget direktorat om å rydde opp.
- Rederikonsernet Fred. Olsen skulle etter en rettskraftig dom betale 106 millioner i skatt etter en omorganisering av virksomheten. Skatteregningen ble fjernet etter at personer i Skattedirektoratet grep inn og instruerte skattekontoret.
- I sum har direktoratet instruert egen etat til å unnlate beskatning av minimum 520 millioner kroner. I tillegg har de instruert om at moms krav på 90,4 millioner kroner skal frafalles. Det er bare de kjente sakene.
- Verken Skatteetaten eller Finansdepartementet vet hvor mange ganger direktoratets folk har grepet inn. De vet heller ikke hvorfor inngripen har skjedd.
- Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité undersøkte saken som følge av våre avsløringer. Instruksjon er fortsatt lovlig, men Skattedirektoratet har i dag strenge retningslinjer som skal sikre skriftlighet i slike saker.

2: ORGANISERING AV ARBEIDET

Tipset kom til journalist Håvard Yttredal. Yttredal har gjort hovedarbeidet gjennom hele prosjektet. I den første fasen jobbet han aleine. Siden har leder i gravegruppa Knut Gjerset Olsen bistått som journalist. Nyhetsleder Simen Tallaksen har reportasjeledet prosjektet.

3: ET BREV OG EN PROBLEMSTILLING

Våre søk i einnsyn.no ledet oss etter hvert til et dokument sendt fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet med tittelen «Gjennomgang av rutiner». Vi antok at dette kunne være brevet kilden hadde siktet til. Vi fikk fullt innsyn i brevet, som var datert 27.5.2020.

Brevet var skrevet i byråkratisk kansellistil. Det skinte likevel gjennom at det lå en sak bak det. Tonen var oppsiktsvekkende belærende og irettesettende: «Finansdepartementet legger vekt på god internkontroll og tilstrekkelig notoritet i saksbehandlingen. Prinsippene om skriftlighet og begrunnelse ved bruk av instruksjon i enkeltsaker må være formalisert.»

At forvaltningsvedtak skal være skriftlige, etterprøvbare og begrunnede, er ikke noe vi hadde sett for oss at landets øverste skattemyndighet skulle trenge å bli minnet på, og vi regnet med at brevet fikk øyebryn til å heve seg da det ble mottatt i Skattedirektoratet. Vi vurderte umiddelbart brevet som krast, men var åpne for at vi kunne ha misforstått Finansdepartementets tone. Før dette prosjektet hadde vi ikke noen klar oppfatning av hvordan dialogen mellom Finansdepartementet og underliggende etater vanligvis artet seg, så vi mente det var riktig å få flere blikk på dokumentet.

For bedre å vurdere innholdet, gjennomførte vi flere bakgrunnssamtaler med kilder som har tilknytning til forvaltningen og det skattejuridiske miljøet for å få deres vurderinger. Vi ville

unngå bekreftelsesfeller, og holdt derfor tilbake våre egne vurderinger til kildene hadde sagt sitt. Alle vi kontaktet hadde samme syn på brevet: Det var usedvanlig krast, og det kunne se ut som om det hadde sin bakgrunn i konkrete saker. Departementet ville aldri ordlagt seg slik uten at det lå alvorlige forhold bak. En av kildene sa det slik: «Hvis dere finner ut hva som ligger bak dette brevet, kan dere sitte på en kjempesak.»

Mistanken om at brevet hadde sprunget ut av konkrete saker, kom også av at deler av oppdraget fra departementet var spesifikt og svært avgrenset. Direktoratet fikk i to kulepunkter beskjed om særlig å gjennomgå praksis og rutiner for:

- håndtering av advokatfirmaer som skattesubjekter og
- direktoratets rolle i enkeltsaker om lempning.

Lempning innebærer at Skatteetaten ettergir et krav som i utgangspunktet er legitimt. Det kan etaten gjøre av hensyn til den skattepliktige eller etaten, men bare dersom visse vilkår er oppfylt. Dette ledet oss fram til de første problemstillingene:

- Hadde skattedirektoratet blandet seg inn i Skattekontorets arbeids og beordret lempning i enkeltsaker?
- I så fall hvorfor?
- Hadde enkelte advokatfirmaer fått særbehandling?

Arbeidet vårt pågikk i flere parallelle spor. I rapporten vil vi, så langt det er hensiktsmessig, presentere ett spor av gangen, fremfor å presentere prosjektet kronologisk.

4: JAKTEN PÅ TO VARSLER

Metode 1: Hvordan finne et dokument som ikke «fantes»

Det naturlige neste steget var å komme til bunns i hva departementet satt på som bakgrunn for brevet. Altså: hvorfor hadde de sendt det?

Vi ba om en bakgrunnssamtale med ekspedisjonssjef Øystein Schønberg-Grevbo og avdelingsdirektøren som hadde ansvaret for brevet. Vi spurte også åpent om det fantes postgang eller dokumenter som foranlediget brevet. Vi fikk et skriftlig svar, med tilbud om å sitere en av departementets presserådgivere. I svaret het det at det ikke er uvanlig at departementet gir etatene slike oppdrag.

«Det skjer som regel på bakgrunn av innsikt departementet får gjennom styringsdialogen og den løpende faglige kontakten vi har med etatene.»

Vi brukte departementets egne ord i vår neste innsynsbegjæring. Vi ba nå om innsyn i «styringsdialogen og den løpende faglige kontakten» som foranlediget brevet. Svaret vi fikk, ga oss fornyet tro på at det kunne ligge sprengstoff bak dokumentet:

«Kontakten som foranlediget oppdraget til Skattedirektoratet om å gjennomgå praksis og rutiner ved instruksjon i enkeltsaker var departementets undersøkelse ifm. to varsler».

Vi fikk imidlertid ikke innsyn. Dokumentene ble unntatt etter offentleglova § 12 a og c, § 13 første ledd og § 14 første ledd. Noen av dokumentene inneholdt altså opplysninger som var omfattet av lovbestemt taushetsplikt, og å sladde dem ville gjøre resultatet ubrukelig eller klart misvisende, mente departementet. Andre dokumenter var organinterne. Ingen av dokumentene var identifisert. Vi kunne dermed ikke vite hva slags og hvor mange dokumenter det var snakk om.

Vi ba etter offentleglova om utvidet begrunnelse og om saks- og dokumentnummer. Vi fikk begrunnelsen, men også beskjed om at dokumentene var beskyttet *Fortrolig* etter beskyttelsesinstruksen. De lå i journal unntatt offentlighet, altså en journal der offentligheten ikke engang har tilgang til saksnumre. Dokumentene vi jaktet på var ikke i postlistene, de hadde ikke åpne saksnumre og var for alle praktiske formål ikke-eksisterende for utenforstående.

Likevel: Vi visste etter runden med departementet at det var snakk om to varsler og behandlingen av dem. Vi visste også at disse hadde resultert i et brev som fremsto som usedvanlig krast.

Metode 2: Lage bråk

Underveis i prosessen med departementet, skjønnte vi at vi kunne komme til å bli avhengig av flere tips. Tipseren kunne ikke fortelle oss om noen enkeltsaker. Men dersom det var riktig at direktoratets instruksjon hadde vært omstridt, måtte flere både ha kjennskap til saker og ikke minst ha irritert seg over det som hadde skjedd med dem. Vi antok at det måtte være potensielle kilder i etaten. Hadde vi hatt artikler om tematikken på trykk, kunne det vært muligheter for at folk tok kontakt. Det hadde vi ikke stoff til foreløpig.

Derfor tok vi i bruk den gamle strategien «lage bråk». I tillegg til at vi sendte innsynsbegjæringer og spørsmål til Skatteetaten og departementet, slik vi ville gjort uansett, laget vi ei liste med alt vi kunne finne av sentrale personer i direktoratet, Finansdepartementet og det skattejuridiske miljøet utenfor. Vi ringte saksbehandlere, ledere, advokater og professorer. Vi spurte blant annet om de var kjent med brevet og om de kjente til tilfeller der direktoratet hadde instruert skattekontoret.

Målet var at så mange som mulig skulle vite at vi jobbet med Skattedirektoratets instruksjon i enkeltsaker, at praten skulle begynne å gå og at folk skulle være klar over at kretsen som visste at vi jobbet med det, etter hvert var blitt veldig stor. Vi håpet selvsagt på et renn av tips også. Det er vanskelig å måle resultatet av dette arbeidet, men noe skjedde.

Metode 3: Sivilombudet

Parallelt med at vi rørte i skattejurist-gryta for å virvle opp tips, igangsatte vi neste trinn i innsynsarbeidet. Etter å ha tapt dragkampen med Finansdepartementet om innsyn i de to varslene vi nå kjente til, hadde vi én mulighet igjen: Sivilombudet. Foruten Vær varsom-plakaten, bygde klagen vår primært på tre argumenter:

1. Det var grunn til å stille spørsmål om hvorvidt direktoratet hadde lov til å instruere i enkeltsaker. Jurister vi snakket med, gjorde oss oppmerksom på at instruksjon i seg selv var konstitusjonelt kontroversielt: Mens Skattedirektoratet er underlagt

Finansdepartementet, finnes det argumenter for at skattekontoret er underlagt Stortinget. Dermed kan instruksjon betraktes som den utøvende makts inngripen i lovgivers anliggende. Dette tilsa at en gransking fra den fjerde statsmakt var viktig.

2. Det framsto dessuten som sannsynlig at departementets brev var utløst av alvorlige brudd på god forvaltningsskikk.
3. Skattedirektoratet er i enkelte tilfeller klageinstans i skattesaker. Dette gjelder saker med lavere beløp. Dersom direktoratet, gjennom instruks, i realiteten har fattet førstegangsvedtaket, er de ikke uavhengige i en eventuell klagesak. Dette er dermed også et spørsmål om rettssikkerhet.

Sivilombudet gikk videre med klagen. Finansdepartementet overleverte alle dokumenter i saken til ombudet, som skulle vurdere om det var grunnlag for mer innsyn. Hos ombudet ble dokumentene låst i en safe, og bare en av medarbeiderne, med høy nok sikkerhetsklarering, fikk tilgang. I november 2021, sendte Sivilombudet sine spørsmål til departementet. Svarene var klare i desember. Departementet hadde nå ombestemt seg. Vi fikk innsyn i tungt sladdede versjoner av det ene varselet, samt et bakgrunnsnotat fra departements undersøkelser. Det lille vi kunne lese i varselet vi nå fikk, viste noe av alvoret i saken:

«Det er min oppfatning at det eksisterer en kultur i SKD for å influere offentlig myndighetsutøvelse på skattekontorene til fordel for skattepliktige med kontakter i SKD», heter det.

Vi valgte å fortsette vår todelte strategi for å komme dypere inn i materien: For det første innsynsarbeidet, som nå fortsatte gjennom Sivilombudet. Vi undersøkte også om andre organer som egner seg for eksternt varslings, var kjent med saken. Riksrevisjonen opplyste at de hadde mottatt et varsel, men at de hadde makulert dokumentasjonen da de ble oppmerksomme på at Finansdepartementet undersøkte saken. For det andre ville vi fortsette å fiske etter kilder. Derfor publiserte vi en første artikkel i serien. Denne omtalte varselet, og ble utstyrt med en tydelig «Tips oss»-boks.

Det er langt fra åpenbart at det er riktig å publisere saker om et varsel. Da vi valgte å gjøre det, var det fordi vi mente innholdet virkelig var av allmenn interesse. Finansdepartementet hadde gjort det tilstrekkelig vanskelig å identifisere varsleren. Videre hadde bakgrunnsamtalene feid all tvil av banen: praksisen eksisterte, og den var omstridt. Bakgrunnsnotatet og brevet som sprang ut av undersøkelsene, viste dessuten at det var hold i varselet. Departementet hadde funnet brudd på god forvaltningsskikk, og brevet ba Skattedirektoratet om å rette opp. Finansdepartementets undersøkelse gikk i stor grad god for varslersens versjon, sett bort fra spørsmålet om hvilke motiver personer i direktoratet skulle hatt for å blande seg inn i enkeltsaker.

Metode 4: Sivilombudet, andre runde.

Sivilombudet var enda ikke ferdige med sine undersøkelser, og vi fikk anledning til å kommentere departementets svar. At vi hadde fått delvis innsyn, var en del av bakteppet.

Vi ønsket mer informasjon, og anførte overfor ombudet at innsynet vi hadde fått, ikke var tilstrekkelig. Innsynet ga oss innblikk i departementets konklusjoner, men ikke grunnlaget for konklusjonene. Videre bemerket vi at varsleren selv skrev at «saken har allmenn interesse».

Det andre varselet, som vi ikke fikk innsyn i, var i sin helhet unntatt med henvisning til offentleglova § 13 første ledd, på bakgrunn av taushetsplikten i skatteforvaltningsloven og varslervernet i arbeidsmiljøloven. Denne paragrafen muliggjør unntak fra offentlighet for opplysninger, ikke hele dokumenter. Vi holdt det for usannsynlig at så mange av opplysningene i dokumentet var omfattet av taushetsplikten at hele dokumentet kunne unntas etter offentleglova § 12, slik departementet mente. Vi ba om en vurdering av om alle opplysninger virkelig ville avsløre varsler eller skattyters identitet.

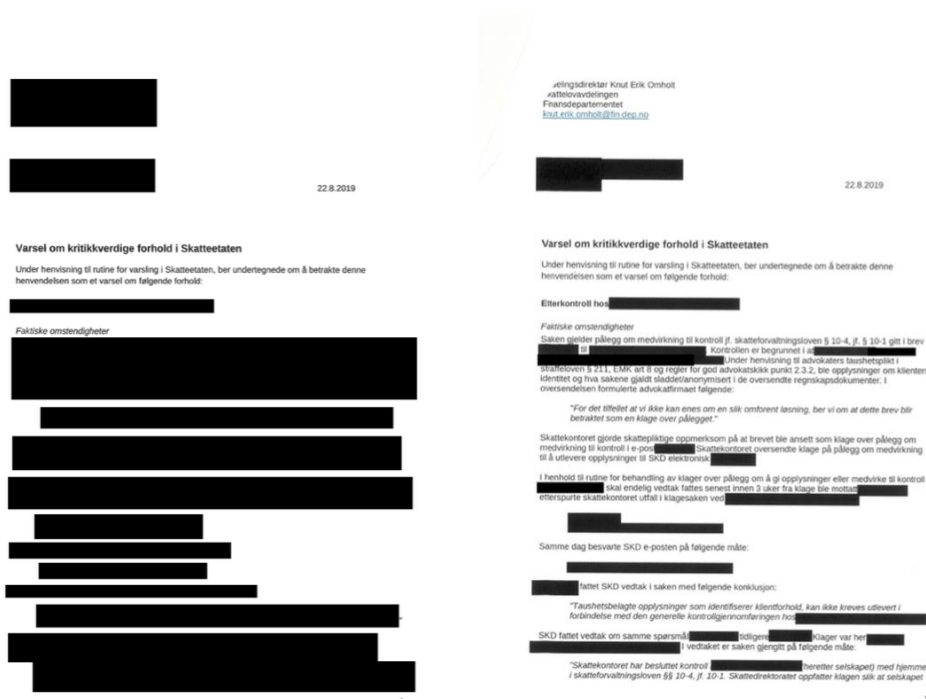
Vi gjorde Sivilombudet oppmerksom på at sakene vi publiserte i desember hadde fått stor oppmerksomhet. På dette tidspunktet hadde verken Skattedirektoratet eller Finansdepartementet sagt ja til intervju med oss, til tross for stadige forespørsler. Vi skrev:

Vi mener motviljen mot å gi innblikk i de forhold som beskrives i varslene og bakgrunnen for departementets konklusjon, gjør det umulig for oss å undersøke påstander om myndighetsmisbruk og alvorlig forskjellbehandling av skattepliktige. Vi ber derfor om innsyn i de faktiske forhold som beskrives i de to varslene og om bakgrunnen for konklusjonene i departementets bakgrunnsnotat.

16. februar 2022 var Sivilombudets uttalelse klar. Vi fikk gjennomslaget vi hadde håpet på:

«Generelt synes departementet å ha tatt utgangspunkt i en strengere terskel for hvilke opplysninger det er taushetsplikt om enn det er rettslig grunnlag for.»

Finansdepartementet ble bedt om å vurdere om det kunne gis mer innsyn. Utfallet ble at departementet fjernet store deler av sladden. I den nye versjonen, var mye mer lesbart.

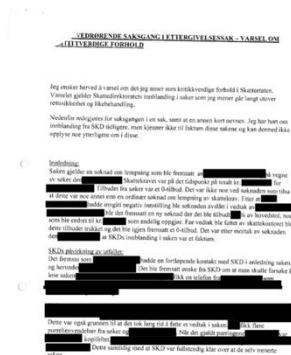


Varslelets side 1 før Sivilombudets uttalelse... ... og etter.

Vi fikk også delvis innsyn i det andre varselet, som til nå bare hadde vært omtalt. Mens det første varselet dekket advokat-kulepunktet fra departementets krasse brev, handlet dette varselet om lempning.

Også varsel 2 var tungt sladdet i versjonen vi nå fikk. Blant annet var alle datoer, selskaper og personnavn i svart. Det samme var skattedistriktet det gjaldt. Innsynet vi fikk ga likevel mulighet til å forstå mer om hvordan varsleren mente at Skattedirektoratet hadde grepet inn i en konkret sak.

Varsalet beskrev telefoner, oppmøter på kontoret, e-poster og også bevisst trenering for at en ny lovbestemmelse som talte til skattyters fordel skulle tre i kraft.



Førstesiden av det andre varselet

5: DECHIFFRERING AV VARSELET

Metode 5: Klipp og lim

Det var ikke overraskende at personnavn og selskapsnavn var sladdet i dokumentet vi fikk. Imidlertid var også flere andre opplysninger om saksgangen som ble beskrevet, sladdet. Blant annet framgikk ingen datoer annet enn når varselet var sendt inn. Ettersom varselet gjennomgående så ut til å omtale navnene på enkeltpersoner og ikke deres rolle i saken, var det stedvis også vanskelig å se om det var skattyter, advokaten eller Skattedirektoratet som for eksempel møtte opp på saksbehandlerens kontor. Det ble også umulig for oss å se hvor lang tid saken var trenert som følge av innblanding utenfra. Dette fordi alle datoer var sladda.

Vi måtte utvikle en ny metode for å forstå mer av sammenhengene i det sladdete dokumentet. For å prøve å forstå mest mulig, utviklet vi en hjemmesnekret klipp og lim-metodikk.

Aktørene

Var varsleren utsatt for press fra en skattyters advokat, eller var det direktoratet som troppet opp, ringte og mailet for å prøve å påvirke utfallet? Det sier seg selv at det siste ville være svært alvorlig. Vi hadde behov for å finne ut hvilken sladd som representerte hvilken aktør gjennom det fem sider lange varselet.

Vi så at det tidlig i varselet at det ble referert til en partsrepresentant for skattyteren det gjaldt. Vi målte lengden på denne sladden. Tilsvarende identifiserte vi steder i teksten der det åpenbart var personer i Skattedirektoratet som ble omtalt. Vi satt nå med rollene fordelt i saksgangen, som «Advokaten», «Skattedirektoratet» og «Skattyteren». Bit for bit pulset vi sammen dokumentet på en sånn måte at aktørene ble plassert. Selv om vi ikke hadde navnene, så vi eksempelvis at det var folk i Skattedirektoratet som ringte saksbehandleren og forsøkte å påvirke – ifølge varsleren.

Selv om personnavn var taushetsbelagt og med gode grunner sladdet, var vi naturligvis også nysgjerrige på hvilke enkeltpersoner i Skattedirektoratet og hvilken advokat det var snakk om. Slike opplysninger ville gjøre det mulig for oss å undersøke bindinger mellom personene og også sjekke hvilken sak det var snakk om.

Vi bestemte oss for å utføre en mer detaljert tekstanalyse. Vi sjekket dokumentet opp mot forskjellige skrifttyper og -størrelser i Word, slik at vi kunne prøve oss fram med forskjellige navn som kunne passe bak sladdene.

Det er rundt 7000 ansatte i Skatteetaten og så mange norske skatterettsadvokater at vi ikke hadde verken tid eller papir til å teste alle. Vi trengte en short-list. I Skatteetaten så vi etter sentrale personer i de mest relevante avdelingene i Skattedirektoratet. Når det gjaldt advokaten, fikk vi hjelp av opplysninger i dokumentet: Den første gangen varselet omtaler advokaten, har Finansdepartementet gjort en noe slurvete jobb med sladden. Vi kunne se deler av den siste bokstaven i navnet. På side fire i varselet refererer varsleren til en annen sak med samme advokat. Her var ikke skattedistriktet sladdet. Det ga oss grunnlag for en geografisk avgrensning. Vi gjennomgikk derfor alle advokater som jobbet med skatt og særlig lempningssaker i dette distriktet.

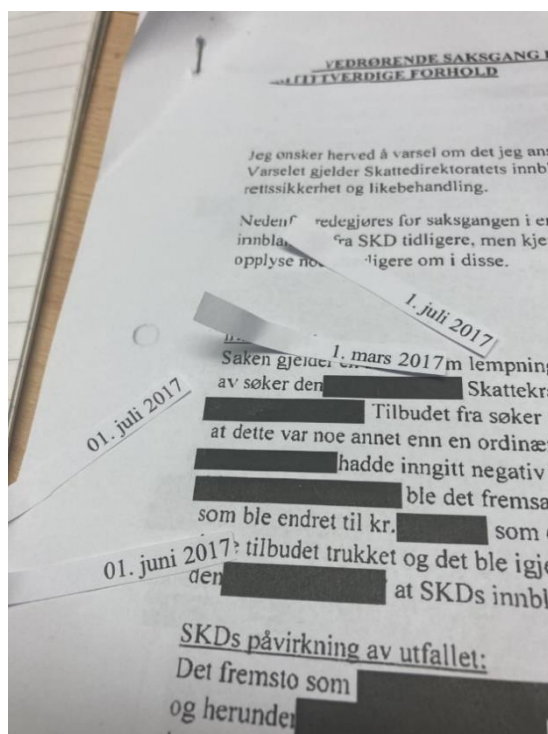
Vi satt nå igjen med en relativt kort liste, ettersom vi kunne avgrense til advokater i et distrikt, med en bestemt lengde på navnet og en bestemt siste bokstav.

Vi printet ut navn på alle kandidatene vi hadde blinket ut i samme skrifttype og -størrelse som resten av dokumentet var skrevet i, og sjekket rett og slett hvem som passet med sladden. Våre undersøkelser av de aktuelle personene vi satt igjen med, har ikke til dags dato avdekket bindinger mellom enkeltpersoner.¹ Men klipp og lim-metoden hjalp oss snart med å forstå mer av innholdet.

Tidsforløpet

Vi fortsatte med samme teknikk for å forsøke å skjønne hvilke datoer det var snakk om. Dette var viktig fordi et moment i varselet, var at direktoratet skal ha trenert saken til fordel for skattyter. Vi ville vite hvor lenge. Dessuten var det i noen av partiene viktig for oss å forstå rekkefølgen i saken.

Varsalet var datert og signert. I resten av varselet var språkføringen konsekvent, og vi kunne derfor anta at varsleren alltid skreiv datoer ved å bokstavere måned og ved å skrive årstallet i sin helhet. At datoangivelser så ut til å være innledet med «den», gjorde oss, av stilmessige



Slik så det ut da vi prøvde å datere hendelsesforløpet som ble beskrevet i det sladda varselet.

¹ I denne rapporten har vi anonymisert både distriktet og personen av hensyn til skattyter.

årsaker, enda tryggere på dette. På samme måte som ved navnene, var sladdene av ulik størrelse også der datoer var omtalt. Vi skreiv ut alle måneder med årstall i samme skrifttype- og størrelse som resten av varselet og testet. Det viste seg fort at søknaden om lempning, som varselet omhandlet, måtte ha vært levert inn i en av de «korte» månedene, altså mars, april, mai, juni eller juli. De andre månedene var rett og slett for lange til å passe bak sladden.

Men tidsspennet varselet beskrev, kunne gå over flere år for alt vi visste. Varselet var datert i november 2019. Hadde hele saken funnet sted innenfor det kalenderåret, fra for eksempel mars av?

En endring i skattebetalingsloven § 15-2 annet ledd, hjalp oss også med å tidfeste varselet. Det refereres i varselet at denne endringen fant sted mens saken pågikk, midt i saksgangen. Vi fant i Lovdata at lovendringen trådte i kraft 1. januar 2019. Usladda opplysninger om mindre spesifikke tidspunkt, som «senere på høsten», og «to måneder senere», gjorde at vi visste nå kunne si med sikkerhet at saken varselet omtalte, stammet fra en søknad om lempning fra våren 2018, mellom mars og juli. Vi kunne dermed se hvor lang tid saken skulle ha vært trenert.

Den første saken vi hadde jobbet ut, var basert på varsel 1. Den dreide seg om advokatkontorer som ble særbehandlet. Nå publiserte vi artikler også om varsel 2. Denne gang handlet det om lempningssaker, og vi fikk også et dypere innblikk i konkret hvordan det foregikk da personer i Skattedirektoratet ifølge varsleren over tid involverte seg, trenerte og søkte å styre utfallet i en enkeltsak.

6: ET NYTT TIPS OG SKATTEJAKT HOS FRED. OLSEN

Vinteren 2022 hadde metodene våre primært gått langs to spor: Innsyn og jakt på tipsere på innsiden av Skatteetaten. Innsynsarbeidet hadde ført fram gjennom Sivilombudet. Jakten på tips begynte også å kaste av seg nå. Vi vet til dags dato ikke om det var de tidlige artiklene, våre ringerunder eller våre innsynskrav som spilte mest inn, men vi begynte nå å motta telefoner og meldinger fra folk som refererte til at Klassekampens graving var det store samtaleemnet i Skatteetaten.

Henvendelsene vi mottok, styrket oss i troen på at det lå flere saker her.

Kort tid etter at vi hadde publisert de første sakene, ble vi kontaktet av en anonym tipser som ringte fra skjult nummer. «Kan dere se hvilket nummer jeg ringer fra?» åpnet innringeren samtalen. Vedkommende var svært redd for å ringe, men mente det var viktig at vi fikk fram hvordan instruksjon medførte forskjellsbehandling av skattytere. Innringeren hadde derfor lyst til å hjelpe.

Personen, som var anonym også overfor oss, lurte på om vi satt på konkrete saker der instruksjon hadde funnet sted. Det gjorde vi ikke. Tipseren ville ikke si mer da, og vegret seg for å ringe flere ganger. Hen ville heller ikke oppgi noen kontaktinformasjon slik at vi kunne

høre fra oss siden. Vi fikk likevel på plass en avtalte om at hen skulle ringe oss igjen om en uke for å høre om vi hadde kommet lenger.

I tida som kom hadde vi ukentlige samtaler med denne kilden, uten at vi noensinne har fått vite hvem det var. Litt etter litt fikk vi tips til hvor vi burde lete etter en konkret sak der et større skattekrav ble instruert vekk av Skattedirektoratet, angivelig etter at det forelå en rettskraftig dom om at skattekontoret kunne hente pengene inn.

Etter tre uker med sporadiske samtaler, satt vi igjen med fire spor å gå etter:

1. Dommen falt i en av de større lagmannsrettene.
2. Saken involverte et større ASA.
3. Skattyter var representert av advokat Bettina Banoun.
4. Dommen falt i tidsrommet 2014-2015.

Metode 6: Spore opp en dom

Med dette som utgangspunkt, gjorde vi et søk i Lovdata Pro. Vi avgrenset perioden, begrenset oss til Borgarting lagmannsrett og valgte Banoun og Staten som parter.² Vi begrenset også søket til sivilsaker, ettersom denne typen saker oftest oppstår idet en skattyter saksøker staten for å få kjent et skattevedtak ugyldig. Vi fikk to treff, og sakene hang tett sammen.

Vi oppdaget at selskapene det dreide seg om, var Bonheur og Ganger Rolf, som tilhører Fred. Olsen-systemet. Saken som de to dommene omhandlet, involverte komplisert skatterett og en myriade av utenlandske selskaper, fusjoner og oppløsninger.

Nå begynte arbeidet med å forstå de faktiske forholdene og de rettslige spørsmålene. Arbeidet var tungt, og vi tegnet opp konsernstrukturer og noterte i dommene. Vi leste også dommene fra tingretten.

Saken angikk egentlig Barient NV, et selskap som var registrert på De Nederlandske Antiller og var eid av Ganger Rolf, Bonheur og Dorestadt Investments BV. Barient var morselskap for en del av Fred. Olsen-systemets utenlandske shippingvirksomhet fram til konsernet ble omorganisert i 1999. I omorganiseringen ble Barient solgt til det nyopprettede, norske selskapet Knock Holding AS, eid av nettopp Dorestadt, Bonheur og Ganger Rolf. Deretter solgte Barient aksjene i to liberiske shipping-selskaper, Jasper Park Inc og Pebble Beach Inc, til Knock Holding.

Spørsmålet dommen behandlet, var om Barients salg av aksjer i de to liberiske selskapene innebar realisering av en skattepliktig gevinst. Retten kom til at det var tilfellet. Årsaken til at det nå var Bonheur og Ganger Rolf som møtte i retten, var at Barient og Knock Holding var oppløst. Som eierselskaper, var Bonheur og Ganger Rolf deres rettsetterfølgere.

² Banoun var ikke part i saken, men var partsrepresentant. Hun opptrer derfor i feltet «Parter» i dommene slik de presenteres i Lovdata.

Fred. Olsen-selskapene tapte saken. Anken til Høyesterett ble forkastet. Dommen slo fast at Skatteetaten hadde rett. Vi visste ikke om pengene var hentet inn. Var det virkelig sann at de 55 millionene staten med dom i hånd kunne hevde å ha rett på, aldri ble krevd inn?

Metode 7: Innsyn i krav unntatt offentlighet

Å få svar fra Skatteetaten på det tidspunktet, ville vært en håpløs oppgave. Noe av det første vi erfarte i prosjektet, var at taushetsplikten i Skatteetaten er vidtrekkende, og at den kanskje praktiseres enda mer vidtrekkende enn den egentlig er. Vi finstuderte kapittel 3 av skatteforvaltningsloven for å finne en inngang.

Det er skatteforvaltningsloven § 3-1 som pålegger Skatteetatens ansatte streng taushetsplikt. Vi fant imidlertid en ventil i lovens § 3-7 c, som sier at taushetsplikten i § 3-1 ikke er til hinder for at «opplysninger brukes når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder».

Bonheur ASA og Ganger Rolf ASA var begge børsnoterte selskaper. Kanskje kunne vi finne noe i selskapenes rapporter som gjorde at Skatteetatens taushetsplikt kunne settes til side? Vi saumfarte selskapene finansielle rapportering i perioden. I notene fant vi ut at de 55 millionene som dommen behandlet ble krevd inn. Likevel: saken fra lagmannsretten resulterte i et nytt krav på til sammen 106 millioner kroner. Rapporten omtalte kravet som «basert på» tvisten.

Vi brukte god tid og flere bakgrunnssamtaler på å forstå hvordan det hele hang sammen. Samtidig som Bonheur og Ganger Rolf var Barients rettsetterfølgere, var de også aksjonærer i Barient. Dersom Barient realiserte en skattepliktig gevinst, måtte gevinsten ha forsvunnet et sted. Skattemyndighetenes løsning i slike spørsmål, er å tilordne aksjonærene et utbytte. Det må de skatte av, ettersom omorganiseringen av Fred. Olsen-systemet skjedde før fritaksmetoden ble innført. Det er dette utbyttet som utgjorde de 106 millionene.

Men under note 6 i Bonheurs rapport fra 2. kvartal 2015, kunne vi se at kravene ble frafalt i juni 2015:

Bonheur ASA and Ganger Rolf ASA have both received a draft decision of change from the tax authorities regarding the taxable income for 1999 based on the dispute mentioned above. The amount was reflected in recognized income tax expense for 2012. However, in June 2015 both companies received letters from the tax authorities notifying that the tax office will drop the cases against the companies. This resulted in a tax income of NOK 53 million in the quarter for each of the companies (NOK 106 million for the Bonheur group), but with no cash effect.

Dermed kunne vi stille Skatteetaten spørsmål som ikke dreide seg om materielle forhold knyttet til selskapene, altså hvor mye de betalte i kroner og øre, men i stedet om prosessen innad i Skatteetaten. Vi kunne spørre etaten hvorfor kravet var frafalt, og ba nå om innsyn i saksgangen, inkludert eventuell instruksjon fra direktoratets side.

Ved å henvise til kvartalsrapporten, fikk vi bekreftet mistanken vår om at et skattekrav som var støttet av en rettskraftig dom var frafalt som følge av Skattedirektoratets instruksjon.

Skattedirektoratet hadde vært enige med Bettina Banoun, som hadde anført at det ulovfestede passivitetsprinsippet kom til anvendelse. Skattekontoret hadde ventet til etter behandlingen i tingretten med å varsle om kravet på 106 millioner, og Banoun mente Staten hadde forholdt seg passive i så lang tid at kravet ikke lenger kunne fremsettes. Skatt øst sendte brev til selskapenes advokater, der det tydelig kommer fram at dette ikke var deres beslutning: «Vi vil med dette informere om at SkD har besluttet at endringssaken skal henlegges», står det. Vi fikk også innsyn i instruksjonsbrevet som hadde gått fra Skattedirektoratet til Skatt øst, og kunne nå publisere saken om hvordan et krav mot Fred. Olsens selskaper på 106 millioner forsvant.

Vi fikk endelig uttelling for det møysommelige arbeidet med å forstå saken fra lagmannsretten. Artikkelen ville vært nær uleselig dersom vi ikke kjente materialet godt nok til å tillate oss å forenkle det.

7: EN NESTOR STÅR FRAM

Mens Sivilombudet behandlet klagen vår, fortsatte vi arbeidet med å få ut enkeltsaker og tegne et rikere bilde av hvordan instruksjonen hadde foregått.

Jan-Egil Kristiansen er tidligere skattekrimsjef i Skatt øst, og nå pensjonert. I skatterettsmiljøet er han for en nestor å regne, og han har håndtert høyprofilsaker som Malerservice-saken og Uber-saken. Fram til 2014 var han også til stadighet ute i mediene i kraft av sin stilling. Han var naturligvis en av personene vi kontaktet da vi ringte skatterettsmiljøet for å lage bråk og få tips.

Vi hadde hatt flere bakgrunnsamtaler med Kristiansen, og etter hvert begynte vi å snakke om muligheten for at han ville fortelle hvordan han hadde opplevd instruksjon fra direktoratet. I et større intervju 12. mars greide han ut om sine opplevelser. Saken ble prosjektets mest leste. Han rettet skytset mot blant andre Hans Christian Holte, som er tidligere skattedirektør og nåværende Nav-direktør.

Holte stilte til intervju måneden etter. Kristiansen hadde anklaget ham for å være for opptatt av omdømme, og mente det var en av drivkreftene bak instruksjonen. Det er i denne forbindelse verdt å merke seg at etatens omdømme forvaltningsrettslig er å regne som et *utenforliggende hensyn*. Man kan bygge omdømme ved å behandle saker konsekvent og korrekt. Det er helt greit. Dersom man unnlater å forfølge et rettmessig skattekrav fordi den skattepliktiges advokat er i posisjon til å skade Skatteetatens omdømme, for eksempel gjennom medieutspill, vil det være ulovlig å bruke det som begrunnelse for å frafalle kravet.

Runden som endte hos Sivilombudet var ikke den eneste innsynsjobben i prosjektet, og vi hadde nå fått innsyn i et styringsbrev fra Holte til etaten. «Ved skjønnsutøvelsen kan både rettssikkerhet, likebehandling og omdømmebetraktninger være en del av den avveiningen som må gjøres», heter det i brevet. Vi fikk tips da vi ringte til fagmiljøet om at det hadde ført til opprørsstemning blant etatens jurister, og fikk høre at formuleringen ble fjernet året etter. Holte avviste alle anklager, og bedyret at han ikke var kjent med at omdømmehensyn

var blitt tatt i en enkeltsak. Han vedgikk at formuleringen var uheldig, og sa at det var derfor den ble fjernet året etter.

Ambassadesaken

Kristiansen hadde ledet oppmerksomheten vår mot en ny enkeltsak, igjen med svært høy profil: Ambassadesaken. I 2010 avslørte TV2 at norske tidligere politifolk hadde jobbet svart ved den amerikanske ambassadens hemmelige overvåkningsenhet. Nå fikk vi vite at Skattedirektoratet hadde instruert i de påfølgende skattesakene.

Ambassadesaken var litt annerledes enn de andre instruksjonssakene vi hadde omtalt, for her var en skattesak flyttet, uten at vi fant konkret dokumentasjon på at utfallet var styrt av direktoratet.

I et brev vi fikk innsyn i, beordret daværende juridisk direktør tolv skattesaker i komplekset flyttet fra Skatt øst og Jan-Egil Kristiansen til Skatt sør. Foranledningen var anklager fra den profilerte advokaten Einar Harboe, som representerte de tolv. Skattedirektoratet fant ingen holdepunkter for at anklagene stemte, men besluttet å flytte sakene likevel.

Til tross for denne saken ikke var spesielt krevende å få ut, ble den likevel stående som det tydeligste eksempelet på at Skattedirektoratets praksis kan ha ført til forskjellsbehandling. Av de 62 sakene som ikke ble flyttet, resulterte 19 i domfellelse og 43 i skjerpet tilleggsskatt. Altså resulterte alle i en straffereaksjon. I sakene som ble flyttet, slapp skattyter unna med å betale det de i utgangspunktet skulle betalt. Uten å kommentere enkeltsaken, sa juridisk direktør Harald Johannessen at «Det kan være forhold ved saker som ser like ut for noen, men som inneholder saklig grunn til ulik rettslig behandling.»

Arbeidet opp mot Skatteetaten

Allerede i desember 2021 ba vi om intervju med skattedirektør Nina Schanke Funnemark. I stedet stilte Harald Johannessen, juridisk direktør, som på det tidspunktet hadde jobbet i Skatteetaten i bare tre måneder. Begrunnelsen var at juridisk avdeling kunne sakene best. Videre opplevde vi at Skatteetaten satt på lite informasjon, og at de var tilbakeholdne med å kommentere selv forhold vi mente ikke var omfattet av taushetsplikten. Da vi først stilte spørsmål i Fred. Olsen-saken, også med henvisning til kvartalsrapporten, ble vi avspist med en e-post om at de ikke kunne kommentere enkeltsaker.

Vi anså det som viktig å få intervjuet etatens toppleder i avisa. Vi ønsket å spørre om den interne håndteringen av saken og om hvordan hun stilte seg til Jan-Egil Kristiansens påstander. 21. mars 2022 publiserte en sak der vi gjorde et større poeng av at vi i fire måneder, uten hell, hadde forsøkt å få intervju med skattedirektøren. Deretter fikk vi en intervjuavtale med Funnemark.

6. april trykket vi en sak hvor det blant annet kom fram at direktoratet ikke visste hvor mange saker det var snakk om, utover at det er «mindre enn en håndfull» hvert år. De hadde ikke til hensikt å gjøre egne undersøkelser. Dette til tross for at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité hadde åpnet undersøkelse.

Også i dette intervjuet fant vi eksempler der vi mente taushetsplikten ble misbrukt. Da vi spurte om direktoratet hadde gått i arkivene for å undersøke de eksemplene på instruksjon som var kommet fram i Klassekampen og i interne møter i etaten, var skattedirektøren klar: «Nå er du inne på enkeltsaker. Det kan vi ikke si noe om.»

Vi hadde vanskelig for å forstå hvordan et skikkelig svar skulle røpe «noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold», men fikk aldri vite hvorvidt direktoratet hadde sjekket egne arkiver.

Taushetsplikten er like streng når en sak angår selskaper som privatpersoner. Det har gjort dette prosjektet vanskeligere enn det hadde trengt å være. Det er et tankekors at Sverige ser seg tjent med langt større åpenhet om selskapers skatteforhold enn vi har i Norge.

8: LOVLIGHET, STORTINGETS UNDERSØKELSER OG KONSEKVENSER

Mot slutten av 2020, utarbeidet Skattedirektoratet rutiner for instruksjon i enkeltsaker, et oppdrag de fikk i brevet som var utgangspunktet for dette prosjektet. Vi mottok på et tidspunkt en anonym tekstmelding om at det lå en «udetonert bombe» i det vi gravde i: Innspill som hadde kommet i Skatteetatens interne høringsrunde om retningslinjene, var ikke blitt hensyntatt.

Vi ba om innsyn i korrespondansen for å prøve å finne ut hva de faglige innvendingene mot instruksjon var. Vi fikk innsyn, og fant drypp av uenighet: «Vi har mottatt tilbakemeldinger fra et av våre miljø hvor det hevdes at det ikke kan instrueres i rettsanvendelsesskjønn». I en annen intern e-post het det: «Vi har sendt retningslinjen på høring i Innsats og bl.a. mottatt en utredning knyttet til selve instruksjonsretten som vi trenger å bruke litt tid på». Den konstitusjonelle siden av saken var omstridt.

Vi ba om å motta alle utredninger av spørsmålet. Finansdepartementet hadde én som de avsto, og som ble vurdert av Sivilombudet. Skatteetaten hevdet å ikke ha noen slik utredning. Professor ved Institutt for offentlig rett Benedikte Moltumyr Høgberg var imidlertid tydelig: «Det er ulovlig for Skattedirektoratet å forsøke å instruere skattekontoret i enkeltsaker», sa hun i Klassekampen 13. desember 2021.

Som en konsekvens av sakene våre, åpnet Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité undersøkelse av saken. De avsluttet den etter en tid, men etter at vi hadde publisert intervjuet med Jan-Egil Kristiansen og avsløringen av Fred. Olsen-saken, ble korrespondansen mellom komiteen og finansministeren gjenopptatt.

Vi visste fortsatt ikke noe om omfanget av instruksjonen, og vi fikk ikke annet svar fra Skatteetaten enn at det årlig var snakk om «mindre enn en håndfull» saker. Tipsere hadde fortalt oss at instruksjonen stort sett foregikk muntlig, og det var jo nettopp mangel på skriftlighet departementet reagerte sånn på i brevet som var utgangspunktet for prosjektet. Dessuten beskrev det ene varselet vi hadde omtalt mer subtile metoder enn ren instruksjon.

I sitt siste svar til komiteen, opplyste finansminister Trygve Slagsvold Vedum om at skattedirektoratet hadde funnet sju saker der direktoratet hadde instruert. 520 millioner

kroner var aldri beskattet, og 90,4 millioner kroner i moms ble aldri krevd inn. Vedum fastslo også at det finnes flere saker der saksbehandlere på skattekontoret har *oppfattet* muntlig instruksjon, noe direktoratet mente var «faglig dialog». Omfanget av den praksisen kommer vi nok aldri til bunns i.

Instruksjon er fortsatt tillatt, trass den faglige striden, men Skattedirektoratet har nå strenge regler for skriftlighet, begrunnelse og dokumentasjon i saker der de griper inn. Det er også grunn til å tro at praksisen så godt som har opphørt: Skattedirektoratet har opplyst til Klassekampen at de ikke har hatt noen instruksjonssaker etter at de nye retningslinjene kom på plass.

Vedlegg: Artikler i serien

Artikkelsamling **Hele serien samlet: Varsler i Skatteetaten**
<https://klassekampen.no/samling/varsler-i-skatteetaten>

Enkeltartiklene

- 7.12.2021 **Varslet om kameraderi**
<https://klassekampen.no/utgave/2021-12-07/varslet-om-kameraderi/BEkc>
- 8.12.2021 **Varsel: Advokater fikk hjelp**
<https://klassekampen.no/utgave/2021-12-08/varsel-advokater-fikk-hjelp/DNFX>
- 13.12.2021 **– Tilstander vi ikke kan ha**
<https://klassekampen.no/utgave/2021-12-13/tilstander-vi-ikke-kan-ha/xnma>
- 15.12.2021 **– Bukken som passer havresekken**
<https://klassekampen.no/utgave/2021-12-15/bukken-som-passer-havresekken/GEfm>
- 10.3.2022 **Rederiene slapp krav på 106 mill.**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-10/rederiene-slapp-krav-pa-106-mill/33saw>
- 11.3.2022 **Avviser skattekameraderi**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-11/avviser-skattekameraderi/TJBE>
- 12.3.2022 **– Ble presset til å legge bort krav**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-12/ble-preset-til-a-legge-bort-krav/r5A2>
- 12.3.2022 **Slapp billig unna**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-12/slapp-billig-unna/iQfE>
- 14.3.2022 **Nå vil Stortinget ha svar**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-14/na-vil-stortinget-ha-svar/j9KJ>
- 15.3.2022 **Forventer oppvask**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-15/forventer-oppvask/EQNT>

- 21.3.2022 **«En samlet hensiktsmessighetsvurdering»**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-21/en-samlet-hensiktsmessighetsvurdering/wXUA>
- 23.3.2022 **Må svare om skattekrav som forsvant**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-03-23/ma-svare-om-skattekrav-som-forsvant/H6pv>
- 4.4.2022 **Slik presset de skattekontoret**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-04-04/slik-preset-de-skattekontoret/F5Gi>
- 6.4.2022 **Skal ikke granske skattesaker**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-04-06/skal-ikke-granske-skattesaker/33swp>
- 13.4.2022 **Ville verne omdømmet**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-04-13/ville-verne-omdommet/PdwK>
- 21.4.2022 **520 mill. ble aldri beskattet**
<https://klassekampen.no/utgave/2022-04-21/520-mill-ble-aldri-beskattet/ATdW>