

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av inkomstskattelagen och vissa andra skattelagar

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av inkomstskattelagen och vissa andra skattelagar (RP 17/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Pertti Nieminen, finansministeriet
- forskardoktor Hanna Hämäläinen
- docent Jussi Jaakkola
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att inkomstskattelagen, lagen om källskatt på ränteinkomst, lagen om beskattningsförfarande, lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst, lagen om inkomstdatasystemet, lagen om förskottsuppbörd, lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ, lagen om skatteuppbörd och lagen om Skatteförvaltningen ändras.

De ändringar i inkomstskattelagen, lagen om källskatt på ränteinkomst, lagen om beskattningsförfarande och lagen om inkomstdatasystemet som har samband med att premier för frivilliga individuella pensionsförsäkringar och inbetalningar enligt långsiktiga sparavtal inte längre ska få dras av i beskattningen avses träda i kraft den 1 januari 2027. De ändringar i lagen om beskattningsförfarande, lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och lagen om inkomstdatasystemet som gäller beskattningen av inkomst som erhålls av hyrda arbetstagare på finska fartyg och ändringen av lagen om förskottsuppbörd avses träda i kraft den 1 januari 2026. Ändringen av lagen om Skatteförvaltningen och ändringen av lagen om beskattningsförfarandet

Utlåtande GrUU 15/2025 rd

beträffande skatter som betalas på eget initiativ avses träda i kraft den 1 juli 2025. Ändringen av lagen om skatteuppbörd avses träda i kraft i augusti 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Lagförslagen kan enligt regeringens syn behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser ändå att det är önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande om propositionen, i synnerhet beträffande huruvida 124 § i grundlagen förutsätter att bestämmelser om anlitande av inhyrd arbetskraft vid Skatteförvaltningen ska utfärdas genom lag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Anlitande av inhyrd arbetskraft

(1) Det föreslås att det till lagen om Skatteförvaltningen fogas en ny 2 c § om anlitande av hyrd arbetskraft (lagförslag 9). Enligt 1 mom. tillämpas 2 b § också på inhyrd personal som anlitas för att sköta uppgifter av biträdande art enligt den paragrafen och som inte står i anställningsförhållande till Skatteförvaltningen men står under Skatteförvaltningens ledning och övervakning på det sätt som avses i 1 kap. 7 § 3 mom. i arbetsavtalslagen. Inhyrd arbetskraft kan enligt 2 mom. också anlitas för sådan rådgivande telefonservice som anges närmare i momentet.

(2) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt 2 b § i lagen om Skatteförvaltningen. Med stöd av den paragrafen kan Skatteförvaltningen delegera uppgifter av biträdande art som hänför sig till uppgifterna enligt 2 § 1 mom. till en sådan privat aktör som har tillräckliga tekniska förutsättningar och tillräckligt kunnande för att sköta sådana uppgifter. Utskottet har bedömt regleringen med avseende på 124 § i grundlagen, som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Utskottet har konstaterat att uppgifterna främst är rutinmässiga stöduppgifter som bistår myndigheten och att de inte innefattar utövning av offentlig makt. Det är enligt utskottet ändamålsenligt att delegera de tekniska uppgifter som nämns i bestämmelsen, och regleringen uppfyller också i övrigt de krav som grundlagsutskottet i sin praxis ställer på en sådan delegering (GrUU 30/2012 rd, s. 4/II).

(3) De nu föreslagna bestämmelserna om rådgivande telefonservice påminner i sin tur om grundlagsutskottets tidigare bedömning av bestämmelserna om utläggning av rådgivning om fordonsskattelagen (GrUU 11/2006 rd). Trots att rådgivning är en uppgift av biträdande art är det enligt utskottet fråga om en offentlig förvaltningsuppgift, eftersom rådgivningen enligt 8 § i förvaltningslagen hör till myndighetens lagstadgade uppgifter (GrUU 11/2006 rd, s. 2/I).

(4) Den nu föreslagna regleringen avviker dock från tidigare bedömda fall i det avseendet att det i 2 c § i lagen om Skatteförvaltningen är fråga om anlitande av inhyrd arbetskraft, inte om att överföra en offentlig förvaltningsuppgift på en utomstående juridisk person. Grundlagsutskottet har berört frågan om inhyrda arbetstagares tjänsteansvar i samband med social- och hälsovårdsreformen (GrUU 17/2021 rd, stycke 81). Utskottet anser att den nu föreslagna regleringen om anlitande av inhyrd arbetskraft bör bedömas utifrån samma utgångspunkter som utläggning av förvaltningsuppgifter till en privat tjänsteleverantör.

Utlåtande GrUU 15/2025 rd

(5) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock bara anförtros myndigheter.

(6) Enligt grundlagsutskottet är ändamålsenlighetskravet i 124 § i grundlagen ett rättsligt villkor och det måste från fall till fall bedömas om kravet uppfylls (GrUU 26/2017 rd, s. 49, GrUU 44/2016 rd, s. 5, GrUU 16/2016 rd, s. 3). Utskottet har vid bedömningen av huruvida ändamålsenlighetskriteriet uppfylls fäst uppmärksamhet vid bland annat den specialkompetens eller de resurser som behövs för uppgifterna (GrUU 29/2013 rd, s. 2/I, GrUU 37/2010 rd, s. 4–5), ett ökat servicebehov (GrUU 6/2013 rd, s. 2/II, GrUU 16/2016 rd, s. 3), regional tillgång till tjänster (GrUU 11/2004 rd, s. 2/I), flexibilitet (GrUU 6/2013 rd, s. 2/II) och effektivitet i verksamheten (GrUU 3/2009 rd, s. 4/I).

(7) I den aktuella propositionen är en av grunderna för att sköta den rådgivande telefonservicen med inhyrd arbetskraft strävan efter att effektivt ordna Skatteförvaltningens telefonservice. Det är enligt propositionen ändamålsenligt att sköta uppgifter av biträdande art i telefonservicen med inhyrd arbetskraft även med tanke på Skatteförvaltningens kunder, eftersom det förbättrar deras möjligheter att inom rimlig tid få den rådgivningsservice som de behöver även vid trängseltoppar. Grundlagsutskottet anser att kravet på ändamålsenlighet enligt 124 § i grundlagen uppfylls i den reglering som nu föreslås.

(8) Med beaktande av att den inhyrda personalens uppgifter är avgränsade, arbetet sker under Skatteförvaltningens ledning och tillsyn, Skatteförvaltningen har skyldighet att se till att arbetstagarna har tillräcklig kompetens och att förslaget om att tjänsteansvaret ska tillämpas på inhyrda arbetstagare har grundlagsutskottet inte heller i övrigt något att anmärka på regleringens förhållande till 124 § i grundlagen.

(9) Grundlagsutskottet fäster dock mer allmänt uppmärksamheten vid hur bestämmelserna om tjänsteansvar är utformade. På inhyrda arbetstagare tillämpas enligt 2 c § 3 mom. i lagförslag 9 bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar vid skötseln av uppgifter som avses i den paragrafen. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

(10) I sin praxis har grundlagsutskottet inte presenterat några närmare förutsättningar för en exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar (se GrUU 92/2022 rd, stycke 14, GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Vanligen har bestämmelser om tjänsteansvar i regleringssammanhang av den nu aktuella typen föreskrivits i större utsträckning än enbart i fråga om utövning av offentlig makt. Utskottet har dock fäst uppmärksamhet vid konsekvensen i bestämmelserna om tjänsteansvar och behovet av att i fortsättningen bedöma omfattningen av tjänsteansvaret för den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (se bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstemän och anställda i offentliga samfund i 40 kap. i strafflagen). Enligt utskottets uppfattning bör en sådan bedömning sträcka sig längre än till det aktuella lagstiftningsprojektet, och den kan lämpligast göras inom statsrådet (GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Grundlagsutskottet fäster än en gång statsrådets uppmärksamhet vid detta (se även GrUU 92/2022 rd, stycke 14).

Utlåtande GrUU 15/2025 rd

Bestämmelserna om avdragbarhet för premier

(11) I propositionen föreslås det att bestämmelserna om att premier för frivilliga individuella pensionsförsäkringar och inbetalningar enligt långsiktiga sparavtal får dras av i beskattningen upphävs i inkomstskattelagen. Även avdragbarheten för premier för kollektivt tilläggs-pensions-skydd som betalats av en arbetstagare ska upphävas. I fortsättningen kan en skattskyldig inte längre dra av ovan nämnda premier och inbetalningar i sin beskattning.

(12) I propositionen föreslås det dessutom att de medel som flutit in till en frivillig individuell pensionsförsäkring och ett långsiktigt sparavtal kan tas ut som en engångsbetalning inom två år från det att lagen träder i kraft utan att betalningen beskattas förhöjt, om beloppet av de sparmedel som flutit in till försäkringen eller avtalet, med beaktande av avkastningen, inte överstiger 5 000 euro. För att små sparmedel ska kunna tas ut i förtid krävs samtycke av försäkringsbolaget eller tillhandahållaren av det långsiktiga sparavtalet.

(13) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den föreslagna regleringen av betydelse framför allt med avseende på 81 § i grundlagen om statliga skatter och avgifter. Utifrån 81 § 1 mom. i grundlagen ska det bestämmas om statsskatt genom lagar som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Bestämmelsen förutsätter att det av lagen entydigt framgår vem som omfattas av skattskyldigheten. Regleringarna ska vara såtillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämplande myndigheterna har när det gäller att bestämma skattens storlek ska vara bunden till sin natur (RP 1/1998 rd, s. 135).

(14) I nuläget finns det skäl att bedöma beskattningens förhållande till egendomsskyddet utifrån generalklausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i den gällande grundlagen. En skattelag ska uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska det föreskrivas om statsskatt genom lag, och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd, påpekar utskottet. Således behövs det ingen särskild granskning av det rättsskyddskrav som hör till förutsättningarna för begränsning av egendomsskyddet eller någon bedömning av om skattelagen uppfyller kraven på exakthet, noggrann avgränsning och bestämmelser i lag. Beskattning som baserar sig på reglering enligt 81 § 1 mom. i grundlagen uppfyller också de motsvarande allmänna inskränkningsvillkoren. Dessutom har beskattningen i regel fiskala mål som är godtagbara i konstitutionellt hänseende (GrUU 9/2023 rd, stycke 4).

(15) Enligt grundlagsutskottet finns det skäl att behandla förbudet mot konfiskatorisk beskattning med utgångspunkt i det krav på proportionalitet som gäller för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. En inskränkning får inte vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande samhällseliga intresset är i relation till det rättsobjekt som ska inskränkas. Ju strängare beskattningen blir och ju närmare den är att bli konfiskatorisk, desto tyngre grunder måste läggas fram till stöd för lagen (GrUU 9/2023 rd, stycke 5).

(16) De skattepåföljder som följer av de ändringar som nu föreslås gäller tiden efter lagens ikraftträdande. Det är inte fråga om retroaktiv lagstiftning. Slopandet av avdragbarheten för pre-

Utlåtande GrUU 15/2025 rd

mier och inbetalningar påverkar enligt propositionen inte beskattningen av sparmedel som redan flutit in utifrån premier för en pensionsförsäkring eller inbetalningar enligt ett långsiktigt sparavtal, den tidpunkt då utbetalningen utifrån dessa börjar eller utbetalningens längd. De föreslagna ändringarna orsakar inte heller något behov av att ändra villkoren i ett försäkringsavtal eller ett långsiktigt sparavtal. De kan dock enligt propositionen ha indirekta konsekvenser för sparbetendet hos försäkringstagarna och de som är berättigade till medlen i avtalen. Förslaget kan enligt propositionen även anses ha en indirekt inverkan på skyddet för berättigade förväntningar enligt 15 § i grundlagen.

(17) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en revidering av bestämmelserna om inkomstbeskattning av frivilliga pensionsförsäkringar. Utskottet konstaterade då att den pensionsålder som är en förutsättning för rätten att dra av försäkringspremier uttryckligen i fråga om pensionsförsäkringsavtal ska betraktas som en sådan väsentlig omständighet som påverkar ingåendet av avtalen och som medför att bestämmelserna blir betydelsefulla med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Utskottet granskade det dåvarande förslaget med avseende på skyddet för berättigade förväntningar (GrUU 21/2004 rd, s. 2—3).

(18) Grundlagsutskottet anser att det nu aktuella förslaget till sin betydelse och sina konsekvenser inte kan jämföras med den situation som bedömdes i utlåtandet GrUU 21/2004 rd, och därför följer det inte av 15 § i grundlagen liknande krav på regleringen, till exempel i fråga om övergångstider. Grundlagsutskottet har inte något att anmärka på den föreslagna regleringen med avseende på 15 eller 81 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 15/2025 rd

Helsingfors 9.5.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.