

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande i beskattnings- och tullärenden

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande i beskattnings- och tullärenden (RP 224/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Pia Kivimies, finansministeriet
- lagstiftningsråd Niklas Vainio, justitieministeriet
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå
- biträdande professor Ida Koivisto
- professor Olli Mäenpää
- docent Matti Urpilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om beskattningsförfarande, lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ, lagen om skatteuppbörd, tullagen, fordonsskattelagen, lagen om förskottsuppbörd, lagen om skatt på arv och gåva, fastighetsskattelagen, bilskattelagen, tonnageskattelagen och mervärdesskattelagen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024, men dock tidigast efter det att de ändringar i förvaltningslagen och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen som ingår i regeringspropositionen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattandet inom den offentliga förvaltningen har trätt i kraft.

Utlåtande GrUU 88/2022 rd

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på grundlagens 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen, 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter, 12 § 2 mom. om offentlighetsprincipen, 21 § om rättsskydd och god förvaltning samt 118 § om tjänsteansvar.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att man i skatte- och tullförfarandet till vissa delar avviker från bestämmelserna om automatiserat avgörande av förvaltningsärenden. En proposition om detta (RP 145/2022 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Grundlagsutskottet har helt nyligen lämnat utlåtande (GrUU 81/2022 rd) om den propositionen.

2) De föreslagna bestämmelserna gör det möjligt för Skatteförvaltningen att på motsvarande sätt som för närvarande automatiserat avgöra begäranden om omprövning och fatta beslut i vissa andra ärenden där detta inte är tillåtet enligt de bestämmelser som föreslås i förvaltningslagen. Dessutom kan automatiserat avgörande av begäranden om omprövning inom Skatteförvaltningen utsträckas till vissa situationer där det inte används för närvarande. När det gäller Tullen gör de föreslagna bestämmelserna det möjligt att utvidga det automatiserade beslutsfattandet jämfört med nuläget till att gälla också vissa situationer med begäran om omprövning.

3) De nu föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024, men dock tidigast efter det att de ändringar i förvaltningslagen och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen som ingår i regeringspropositionen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattandet inom den offentliga förvaltningen har trätt i kraft.

4) Grundlagsutskottet fäster finansutskottets uppmärksamhet vid att propositionernas inbördes förhållande bör beaktas på behörigt sätt och att också det som sägs i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 81/2022 rd om automatiserat beslutsfattande beaktas. I fråga om rättsskyddet och god förvaltning enligt 21 § i grundlagen påpekar utskottet dessutom att de bestämmelser om automatiskt beslutsfattande som föreslås i förvaltningslagen ska tillämpas korrekt också i fråga om den nu aktuella propositionen. Utskottet betonar särskilt behovet av att på behörigt sätt sörja för den förhandsinformation till den registrerade som förutsätts i EU:s dataskyddsförordning (se även GrUU 81/2022 rd, stycke 22).

5) Också vid bedömningen av den nu föreslagna regleringen bör man således fästa uppmärksamhet vid det krav som i dataskyddsförordningen ställs på automatiserade individuella beslut. Finansutskottet bör försäkra sig om att regleringen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i artikel 22.3 om rätten till personlig kontakt med den personuppgiftsansvarige. Grundlagsutskottet anser att finansutskottet med beaktande av propositionens tillämpningsområde i större utsträckning än i propositionen också bör bedöma de

Utlåtande GrUU 88/2022 rd

risker som eventuella störningar medför för de registrerade och de regleringsbehov som störningarna kan medföra med tanke på de skyddsåtgärder som ett automatiserat beslutsfattande förutsätter.

Automatiserat avgörande av begäran om omprövning

6) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den allmänna regleringen om automatiserat beslutsfattande uttryckligen fäst uppmärksamhet vid den föreslagna 53 e § i förvaltningslagen (se GrUU 81/2022 rd, stycke 17), enligt vilken en myndighet kan avgöra ett ärende automatiserat, när det i ärendet inte ingår omständigheter som enligt myndighetens förhandsprövning förutsätter prövning från fall till fall eller när de i ärendet ingående omständigheter som förutsätter prövning från fall till fall har bedömts av en tjänsteman eller någon annan som handlägger ärendet. Enligt 4 mom. i samma paragraf får en begäran om omprövning eller ett jämförbart rättsmedel inte avgöras automatiserat.

7) Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut samt andra garantier för god förvaltning ska enligt den paragrafens 2 mom. tryggas genom lag.

8) Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

9) Enligt grundlagsutskottet (GrUU 55/2014 rd, s. 3) är syftet med omprövningsförfarandet att bidra till att tillgodose de garantier för god förvaltning som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet anser därför att bestämmelserna om begäran om omprövning bör granskas också med tanke på att de i sak — om än inte formellt — kan utgöra en del av det samlade förvaltningsrättsliga systemet för ändringssökande. Utskottet har också ansett att omprövningsförfarandet i detta avseende på sätt och vis kan ses som den första fasen i ett ändringssökande, även om det inte är fråga om rättskipning i en domstol. Därför kan det inte uppfylla kravet i 21 § 1 mom. i grundlagen enligt vilket var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

10) Enligt den nu aktuella propositionen kan också ett ärende som gäller begäran om omprövning avgöras automatiserat, med avvikelse från det förslag till 53 e § 4 mom. i förvaltningslagen som ingår i regeringens proposition RP 145/2022 rd. Bestämmelser om förutsättningarna för undantag finns i 26 f § i lagförslag 1 och 88 § i lagförslag 7.

11) Förvaltningslagen kan betraktas som en grundläggande lag som fastställer de processuella garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen och vars primära syfte är att genomföra och främja god förvaltning och rättsskydd i förvaltningsärenden. Förvaltningslagen innehåller också grundläggande bestämmelser om begäran om omprövning och behandlingen av begäran.

12) Förvaltningslagen tillämpas enligt dess 2 § 1 mom. på förfarandet i förvaltningsärenden. Om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, ska enligt 5 § 1 mom. i förvaltningslagen i stället de bestämmelserna tillämpas.

Utlåtande GrUU 88/2022 rd

/ 3) I lagen om beskattningsförfarande finns relativt många bestämmelser som avviker från förvaltningslagen. Avvikelser från förvaltningslagen finns exempelvis i fråga om hörande av part, utredning av ärenden, motivering av beslut, innehållet i beslut och delgivning av beslut vid den beskattning som Skatteförvaltningen verkställer (se RP 117/2003 rd). Undantagen ska enligt förslaget tillämpas inom det automatiserade beslutsfattandet i samband med beskattningen också i sådana ärenden som avses i propositionen. Utskottet har med hänsyn till 21 § och 81 § 1 mom. i grundlagen noterat att man inte ens i en masshantering som beskattningen får äventyra kraven på god förvaltning eller de skattskyldigas rättsskydd (GrUU 49/2017 rd, s. 5, GrUU 35/2005 rd, s. 2). Bestämmelser som avviker från förvaltningslagen finns till exempel också i tullagen.

/ 4) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av de allmänna bestämmelser om automatiserat beslutsfattande som föreslås i förvaltningslagen (GrUU 81/2022 rd, stycke 18) beaktat att syftet med den föreslagna bestämmelsen i 53 e § i förvaltningslagen har varit att bland annat beakta grundlagsutskottets praxis i fråga om automatiserat beslutsfattande. Enligt utskottet ska det av lagen framgå på vilka grunder ärenden kan avgöras genom automatiserat beslutsfattande (GrUU 70/2018 rd, s. 3). Enligt utskottet lämpar sig automatiserat beslutsfattande inte för sådant administrativt beslutsfattande som förutsätter att beslutsfattaren utövar omfattande prövningsrätt (GrUU 7/2019 rd, s. 9).

/ 5) Enligt 26 f § i lagförslag 1 och 88 § i lagförslag 7 i den nu aktuella propositionen avviker lagförslagen från förbudet i det föreslagna 53 e § 4 mom. i förvaltningslagen mot att avgöra en begäran om omprövning automatiserat. Enligt propositionen ska alltså 53 e § 2 mom. i förvaltningslagen tillämpas också på behandlingen av en begäran om omprövning som gäller ett skatte- eller tullärende. Enligt momentet är ett automatiserat beslutsförfarande inte möjligt, om det i ärendet ingår omständigheter som enligt myndighetens förhandsprövning förutsätter prövning från fall till fall eller när de i ärendet ingående omständigheter som förutsätter prövning från fall till fall har bedömts av en tjänsteman eller någon annan som handlägger ärendet.

/ 6) Enligt grundlagsutskottets uppfattning hindrar denna begränsning i fråga om utövningen av prövningsrätten i praktiken oftast automatiserad behandling vid omprövningsförfarandet, eftersom den skattskyldiges rättsskydd förutsätter en korrekt behandling av en begäran om omprövning och därmed oftast prövning från fall till fall. Utskottet påpekade vid bedömningen av de föreslagna allmänna bestämmelserna om automatiserat beslutsfattande i förvaltningslagen (GrUU 81/2022 rd) att till exempel proportionalitetskravet i 6 § i förvaltningslagen kan, med tanke på ordalydelsen i den materiella lag som ska tillämpas, också i mycket klara tillämpningssituationer uttryckligen kräva en situationsspecifik prövning. Utskottet betonar att de bestämmelser om automatiserat beslutsfattande som föreslås i förvaltningslagen ska tillämpas på behörigt sätt också ur denna synvinkel.

/ 7) Grundlagsutskottet fäster dessutom särskild uppmärksamhet vid att det enligt 26 f § 1 mom. i lagförslag 1 är möjligt att avgöra ett ärende som gäller begäran om omprövning automatiserat, om den skattskyldige i sin begäran om omprövning framställer ett nytt yrkande eller ny utredning och begäran om omprövning godkänns. Tillämpningen av undantagsgrunden kräver enligt 26 f § 1 mom. också att de förutsättningar i anknytning till prövning som anges i 53 e § 2 mom. i förvaltningslagen uppfylls.

Utlåtande GrUU 88/2022 rd

18) Enligt propositionsmotiven (s. 24) är avsikten att denna undantagsgrund ska tillämpas på basis av en riskbedömning som görs på förhand. Enligt propositionsmotiven kunde riskbedömningens sekretessbelagda kriterier ”vara uppgifter som avviker från det normala, såsom ovanligt stora eller små numeriska värden eller motstridigheter mellan uppgifter som den skattskyldige lämnat och uppgifter som myndigheten har”. Grundlagsutskottet anser att det utifrån propositionen förblir oklart om en sådan programmatisk riskbedömning av uppgifter som avviker från genomsnittet avses vara en sådan prövning som det hänvisas till i förslaget till 53 e § 2 mom. i förvaltningslagen. Enligt utskottet verkar det dock uppenbart att när tillämpningen av regleringen baserar sig på riskbedömning förutsätts det att prövningen slopas eller åtminstone att prövningen begränsas i stor utsträckning. Utskottet anser att det förfarande som beskrivs i motiveringen inte ryms inom ramen för det föreslagna 53 e § 2 mom. i förvaltningslagen eller den nu aktuella undantagsbestämmelsen. Tillämpningen av bestämmelserna uppfyller inte grundlagens krav på den skattskyldiges rättsskydd.

19) Grundlagsutskottet uppmärksammar vidare att det i motiveringen (s. 26) sägs att automatiserad behandling av en begäran om omprövning i praktiken också förutsätter att den som begär omprövning kan och har meddelat sina yrkanden och de omständigheter som ligger till grund för dem i en elektronisk tjänst eller på en blankett tillräckligt specificerat och exakt så att uppgifterna i strukturerad form kan föras in i Skatteförvaltningens eller Tullens informationssystem. Enligt utskottets uppfattning är det problematiskt att begäran om omprövning alltså i enlighet med motiveringen ska utarbetas så att den skattskyldige på förhand gallrar bland sina utredningar och förklarar sina yrkanden så att de följer de krav som den automatiska behandlingens struktur ställer. Enligt den gällande lagen är begäran om omprövning det första steget i den skattskyldiges rätts-säkerhetsförfarande.

20) I linje med det som sägs ovan har utskottet med hänsyn till 21 § och 81 § 1 mom. i grundlagen noterat att man inte ens i en masshantering som beskattningen får äventyra kraven på god förvaltning eller de skattskyldigas rättsskydd (GrUU 49/2017 rd, s. 5, GrUU 35/2005 rd, s. 2). Utskottet anser alltså att de krav som ställs uppgörandet av en begäran om omprövning åtminstone inte kan motiveras enbart med det som sägs i propositionen (s. 53), nämligen att utnyttjandet av automatiska förfaranden bidrar till en betydligt snabbare behandling av ärenden hos myndigheterna.

21) Grundlagsutskottet anser således att bestämmelsen i 26 f § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1 inte motsvarar motiveringen. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska garantierna för god förvaltning tryggas genom lag och enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. Man kan alltså inte enbart genom propositionsmotiv definiera och utvidga tillämpningsområdet för en undantagsbestämmelse som tillämpas på behandlingen av begäran om omprövning och samtidigt inskränka den skattskyldiges rättsskydd.

22) Grundlagsutskottet anser att ett automatiserat beslutsfattande som baserar sig på riskbedömning i sig kan vara möjligt vid behandlingen av en begäran om omprövning som gäller tillämpning av skatte- och tullagstiftningen, till exempel för att gallra ut uppenbara fel. Också i detta fall menar utskottet att åtminstone de allmänna förutsättningarna för riskbedömningen och grunderna för tillämpningen av dem bör definieras tillräckligt exakt i lag.

Utlåtande GrUU 88/2022 rd

23) Om avsikten är att 26 f § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1 i propositionen i strid med sin ordalydelse ska tillämpas på det sätt som beskrivs i motiveringen, måste punkten kompletteras och preciseras så att den motsvarar motiveringen. Vid kompletteringen och preciseringen ska bestämmelserna om den skattskyldiges rättsskydd och grunderna för god förvaltning i 21 och 81 § i grundlagen beaktas. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Alternativt bör finansutskottet i motiveringen till betänkandet uttryckligen fästa uppmärksamhet vid att det förfarande som beskrivs i propositionsmotiven och konstateras avvika från ordalydelsen i bestämmelsen inte är möjligt inom ramen för ordalydelsen i den föreslagna regleringen och med beaktande av bestämmelserna om lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen.

24) Enligt grundlagsutskottets uppfattning ges det i de situationer som avses i 26 f § 1 mom. 2 och 3 punkten i lagförslag 1 ett nytt beslut i ärendet, varvid omprövning av beslutet kan begäras. Regleringen är därför till dessa delar inte förknippad med det problem som gäller 1 punkten.

Hörande av part

25) Den skattskyldige ska enligt 35 § 4 mom. i lagförslag 2 ges tillfälle att lämna en utredning på det sätt som föreskrivs i 7 § innan förseningsavgiften påförs, om det inte är uppenbart onödigt att höra den skattskyldige innan förseningsavgiften påförs. Om den förseningsavgift som påförs är högst 200 euro, ska tillfälle att lämna en utredning ges endast om det behövs av särskilda skäl.

26) Bestämmelsen är relevant med avseende på 21 § i grundlagen om rättsskydd och garantier för en god förvaltning. I 21 § 1 mom. sägs att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Enligt 2 mom. ska bland annat rätten att bli hörd och andra garantier för god förvaltning tryggas genom lag.

27) Grundlagsutskottet anser att de grundläggande lösningarna i regleringen till denna del motsvarar det som redan tidigare godkänts med utskottets medverkan (se GrUU 49/2017 rd). Utifrån detta anser utskottet att förfarandet vid påförande av en jämförelsevis liten förseningsavgift på högst 200 euro utgör en så liten avvikelse från huvudregeln, det vill säga att parterna ska höras, att det inte påverkar behandlingsordningen för det nu aktuella lagförslaget.

28) Grundlagsutskottet påpekar dock att lämpliga skyddsåtgärder enligt EU:s dataskyddsförordning alltid ska tillämpas när det automatiserade beslutsfattandet har rättsliga konsekvenser för den registrerade. Sådana skyddsåtgärder omfattar enligt skäl 71 i förordningen den registrerades rätt att framföra sina synpunkter. Det hänvisas också i propositionsmotiven (s. 19) till att hörande i förfarandet för påförande av förseningsavgift bland annat ska betraktas som en skyddsåtgärd. Finansutskottet bör granska om regleringen är förenlig med dataskyddsförordningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 26 f § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 88/2022 rd

Helsingfors 27.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml (delvis)
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.