

Slopat krav på uppgift om beslutsfattare i underrättelser om beslut

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)	4
2 Bakgrund	5
2.1 Skyldighet att bedriva en effektiv verksamhet	5
2.2 Automatiserade beslut	5
2.3 Trakasserier, hot och våld mot tjänstemän	5
3 Gällande rätt	8
3.1 Inledning	8
3.2 Skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen	8
3.3 Förvaltningslagen	8
4 Överväganden och förslag	10
4.1 Allmänna överväganden om automatiserat beslutsfattande .	10
4.2 Allmänna överväganden om åtgärder för att minska risken för trakasserier, hot och våld mot Skatteverkets personal	11
4.3 Slopade krav på uppgift om beslutsfattare i underrättelser om beslut	12
4.4 Ikraftträdande	20
5 Konsekvensanalys	21
5.1 Sammanfattning	21
5.2 Övergripande syfte med och konsekvenser av förslaget	21
5.3 Alternativa lösningar och effekter utan förordningsändring ...	21
5.4 Konsekvenser för de offentliga finanserna	22
5.5 Kostnader och andra konsekvenser för företag och privatpersoner	22
5.6 Jämställdhet	22
5.7 Offentlig sektor	22
5.7.1 Skatteverket	22
5.7.2 Andra myndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar	23

Sammanfattning

Skatteverket har en skyldighet att bedriva sin verksamhet effektivt, vilket framgår av bl.a. förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och förvaltningslagen (2017:900). Verket måste således identifiera vilka åtgärder, insatser och arbetsformer som genererar önskvärd nytta och bidrar till en effektiv verksamhet. Det handlar bl.a. om att arbeta smartare och i högre grad digitalisera och automatisera. I promemorian föreslås att 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska upphävas. Av paragrafen framgår att en underrättelse om ett beslut i vissa uppräknade fall ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet. Bestämmelsen kan tolkas som att den indirekt utgör ett hinder mot att beslut fattas automatiserat i de uppräknade fallen. Om paragrafen upphävs kommer det stå klart att automatiserat beslutsfattande är tillåtet även i dessa fall, eftersom det framgår av förvaltningslagen att en myndighets beslut kan fattas automatiserat.

Den föreslagna ändringen innebär att det inte heller för fall där handläggare fattar beslut kommer att föreskrivas att beslutsunderrättelser måste innehålla uppgift om beslutsfattaren. Den generella regleringen i förvaltningslagen kommer i stället att gälla. En enskilds behov av att få vetskap om vem som har fattat ett beslut kan tillgodoses på andra sätt.

Syftet med förslaget är i första hand att effektivisera Skatteverkets verksamhet genom att ge större möjligheter till automatiserat beslutsfattande. Genom att Skatteverket ges möjlighet att självt bestämma vilka uppgifter om handläggare som ska finnas med i beslutsunderrättelser förbättras också verkets förutsättningar att förebygga hot och trakasserier m.m. mot personalen.

Förordningsändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

1 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261)¹ ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2022.

¹ Senaste lydelse av 17 kap. 3 § 2017:192.

2 Bakgrund

2.1 Skyldighet att bedriva en effektiv verksamhet

Skatteverket har en skyldighet att bedriva sin verksamhet effektivt. Av 10 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket ska utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket. Vidare framgår av 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

2.2 Automatiserade beslut

Många av Skatteverkets beslut fattas automatiserat. Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet (prop. 2016/17:180 s. 315).

Under 2019 fattade Skatteverket drygt 32 miljoner automatiserade beslut i ett flertal olika automatiserade beslutsprocesser. Ett exempel på en automatiserad beslutsprocess är den process som hanterar inkomstdeklarationer för privatpersoner och enskilda näringsidkare (INK1). I denna process fattades över sju miljoner automatiserade beslut, vilket motsvarade 90 procent av samtliga beslut i processen.¹

2.3 Trakasserier, hot och våld mot tjänstemän

Trakasserier, hot och våld mot myndighetspersoner är ett problem som har uppmärksammats på flera håll. Som påpekas i en rapport från Statskontoret 2018 drabbar det inte bara den enskilde medarbetaren om en myndighetsanställd blir utsatt för trakasserier, hot och våld inom ramen för sin tjänsteutövning. Det påverkar också säkerheten och arbetsmiljön på myndigheten. Hot och våld mot myndighetsanställda kan också underminera viktiga principer som rättssäkerhet och opartiskhet, eftersom det ibland kan syfta till att på ett otillåtet sätt påverka myndighetsutövningen. Hot och våld mot statsanställda är på så vis också ett demokratiproblem.²

Fackförbundet Akavia har genom en enkät 2021 undersökt förekomsten av hot, våld och trakasserier mot medlemmar som arbetar på utvalda myndigheter, i kommuner och regioner samt på jurist- och advokatbyråer. Resultaten har redovisats i en rapport. Enligt rapporten vittnar många medlemmar om en känsla av utsatthet och otrygghet. Många känner oro över att deras namn är synliga i ärenden där de fattat beslut som många gånger har stor betydelse för den enskilde. Ett stort antal medlemmar är oroliga både för sig själva och för sin familj på grund av att det i dag är lätt att hitta personliga kontaktuppgifter på internet. Många medlemmar i särskilt utsatta yrkesgrupper tvingas också leva med skyddad identitet. Av rapporten framgår att nästan en femtedel av medlemmarna i undersökningen alltid, ofta eller ibland känner sig otrygga i sin yrkesutövning på grund av risken för hot, våld eller trakasserier. 26 procent uppgav att de hade utsatts för våld,

¹ Riksrevisionen (2020), *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister* (2020:22) bilaga 2 s. 18 och 19.

² Statskontoret (2018), *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld* (2018:19) s. 11.

trakasserier, skadegörelse, hot, mutförsök eller annan form av otillbörlig påverkan i sitt arbete under de senaste två åren. Baserat på de diagram som finns i rapporten förefaller andelen otrygga respektive utsatta bland de medlemmar som arbetar på Skatteverket vara ungefär densamma som i undersökningen som helhet.³

En motsvarande undersökning avseende enbart det statliga området genomfördes 2017 av fackförbundet Jusek (som numera har gått upp i Akavia). Denna visade att knappt var femte medlem som arbetade i rättsväsendet eller vid vissa andra utsatta myndigheter alltid, ofta eller ibland kände sig otrygg i sin yrkesutövning på grund av risk för hot, våld eller trakasserier. Andelen otrygga bland de medlemmar som arbetade på Skatteverket förefaller ha varit ungefär densamma. Sammantaget hade 34 procent av medlemmarna i undersökningen blivit utsatta för våld, trakasserier, skadegörelse, hot, mutförsök eller annan form av otillbörlig påverkan i sitt arbete under de senaste två åren. Motsvarande siffra för de medlemmar som arbetade på Skatteverket var 28 procent.⁴

Otillåten påverkan mot myndighetspersoner behandlas också i en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) 2016.⁵ Brås studie baseras på en enkätundersökning 2015 som riktades till tjänstemän på ett flertal myndigheter och några arbetslöshetskassor. I rapporten konstateras att upplevelsen av otillåten påverkan hade ökat vid den undersökning som genomfördes 2015 jämfört med en tidigare undersökning som genomfördes 2005. Det påpekas dock att detta delvis kan bero på en lägre tolerans för och ökad medvetenhet om påverkansförsök.⁶ Av de tjänstemän på Skatteverket som svarade på enkäten 2015 uppgav totalt 31 procent att de utsatts för någon form av otillåten påverkan – trakasserier, hot, våld, skadegörelse, otillbörliga erbjudanden eller otillbörliga relationer – under de senaste 18 månaderna. 27 procent uppgav att de utsatts för trakasserier (t.ex. obehagliga telefonsamtal, skuldbeläggning eller självmordshot), 9 procent att de utsatts för hot och 1 procent att de utsatts för skadegörelse. Antalet utsatta för våld var för litet för att några siffror skulle redovisas.⁷ De allra flesta som svarade på enkäten – såväl på Skatteverket som på andra myndigheter – uppgav att de kände sig mycket eller ganska trygga i tjänsten. 5 procent av respondenterna på Skatteverket uppgav dock att de kände sig mycket eller ganska otrygga. 8 procent uppgav att de varken kände sig trygga eller otrygga.⁸

Arbetsgivarverket hemställde den 19 juni 2019 i en skrivelse till Justitiedepartementet om att regeringen skulle besluta om en översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier som har samband med den statsanställdes anställning (Arbetsgivarverkets dnr 2019/0458). Arbetsgivarverket ansåg att översynen särskilt borde avse ett förstärkt straffrättsligt skydd för de statsanställda och reglerna om enskilt åtal och skadeståndstalan mot

³ Akavia (2021), *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst* s. 2–7.

⁴ Jusek (2018), *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i rättsväsendet och andra utsatta myndigheter* s. 4–6.

⁵ Brå (2016), *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning*, rapport 2016:13. På s. 16 i rapporten utvecklas vad som avses med otillåten påverkan: ”Otillåten påverkan kan förstås som en viss typ av interaktion, eller ett ur statens perspektiv dysfunktionellt möte mellan en myndighetsperson och en extern kund eller klient – här kallad påverkaren. Påverkaren försöker att förmå myndighetspersonen att exempelvis fatta ett mer fördelaktigt beslut eller att låta bli att genomföra en kontroll eller ett ingripande. Det kan också handla om att få tjänstemannen att ändra ett fattat beslut. Ordet otillåten signalerar att klienten reagerar på tjänstemannens agerande på ett inte fullt acceptabelt sätt. I otillåten påverkan ingår således inte att den externa kunden eller klienten tillvaratar sina rättigheter att komplettera sitt ärende, begära omprövning, överklaga eller visa missnöje som inte överstiger organisationernas serviceskyldighet.”

⁶ Brå (2016) s. 13.

⁷ Brå (2016) s. 197.

⁸ Brå (2016) s. 184.

statsanställda. I skrivelsen framhölls att våld, hot och trakasserier mot statsanställda är ett reellt problem som har ökat under de senaste åren. I princip alla myndigheter drabbas på något sätt, även om karaktären och omfattningen varierar mellan myndigheterna.

I detta sammanhang kan också nämnas den pågående *Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor* (Ju 2020:12). Av kommittédirektiven framgår att utredaren ska ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd och hur ett sådant skydd bör utformas. Utredaren ska också bl.a. analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps (dir. 2020:54). Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2022 (dir. 2021:45).

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Bestämmelser om förfarandet hos förvaltningsmyndigheter finns i förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Av 4 § FL framgår att avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar har företräde framför bestämmelserna i förvaltningslagen. Särskilda bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter finns i skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, och skatteförfarandeförordningen (2011:1261), förkortad SFF.

3.2 Skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen

I skatteförfarandelagen finns bl.a. bestämmelser om Skatteverkets skyldighet att utreda och kommunicera. Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda (40 kap. 1 § SFL). Ett ärende får inte avgöras till nackdel för den som ärendet gäller utan att denne har fått tillfälle att yttra sig i ärendet. Om det är uppenbart obehövt, behöver dock den som ärendet gäller inte få tillfälle att yttra sig (40 kap. 2 § SFL). Som huvudregel får ett ärende inte heller avgöras utan att den som ärendet gäller har underrättats om uppgifter som har tillförts ärendet av någon annan och fått tillfälle att yttra sig över dem (40 kap. 3 § SFL).

I skatteförfarandeförordningen finns i 17 kap. bestämmelser om underrättelse om beslut. Enligt 17 kap. 1 § första stycket SFF ska den som ett beslut gäller underrättas om innehållet i beslut enligt skatteförfarandelagen eller skatteförfarandeförordningen om det inte är uppenbart obehövt. Av 17 kap. 3 § SFF framgår att en underrättelse om ett beslut ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och i förekommande fall vem som har varit föredragande i de fall underrättelsen avser ett

1. beslut om slutlig skatt där Skatteverket har avvikit från godkända eller lämnade uppgifter i en inkomstdeklaration i annat fall än som avses i 13 kap. 8 §,
2. beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats,
3. omprövningsbeslut,
4. beslut om särskilda avgifter, eller
5. beslut om ansvar för skatt.

3.3 Förvaltningslagen

Av förvaltningslagen framgår att en myndighets beslut kan fattas automatiserat (28 § första stycket FL). Genom att det i lagen slås fast att beslut kan fattas automatiserat tydliggörs att det inte behövs en reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform (prop. 2016/17:180 s. 179).

I 31 § FL finns en bestämmelse om dokumentation av beslut. Av denna bestämmelse framgår att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,

4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna alltid måste anges. När ett beslut fattas helt på automatiserad väg saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges i 31 § FL, bl.a. uppgift om beslutsfattare och föredragande. Den lagtekniska utformningen av bestämmelsen ansågs inte hindra en sådan tillämpning. Att uppgifter behöver dokumenteras bara i förekommande fall ansågs säga sig självt (prop. 2016/17:180 s. 185).

Bestämmelser om underrättelse om beslut finns i 33 och 34 §§ FL. Av 33 § första stycket FL framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmänna överväganden om automatiserat beslutsfattande

Skatteverket har en skyldighet att bedriva sin verksamhet effektivt. Enligt 10 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska verket utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket. Vidare framgår av 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Skatteverket måste således identifiera vilka åtgärder, insatser och arbetsformer som genererar önskvärd nytta och bidrar till en effektiv verksamhet. Det handlar bl.a. om att arbeta smartare och i högre grad digitalisera och automatisera. En ökad automatisering av beslutsfattandet är inte ett mål i sig, utan ett medel för att effektivt använda de resurser Skatteverket har till sitt förfogande. Om visst beslutsfattande automatiseras så att handläggare inte behöver ägna sig åt rutinartade arbetsuppgifter frigörs resurser som kan användas till annat, t.ex. kontrollverksamhet eller bättre service till privatpersoner och företag. Automatiseringen kan således bidra till att skattemedel används på bästa möjliga sätt. Ett automatiserat beslutsförfarande innebär också kortare handläggningstider. Skatteverket kan därigenom ge privatpersoner och företag snabbare besked och på så sätt förbättra deras möjlighet att hantera sin situation. Dessutom kan automatiserade processer bidra till ökad enhetlighet och objektivitet eftersom samma automatiserade kontroller, och samma urvalsgrunder för manuell hantering, tillämpas i alla ärenden. Skatteverket anser därför att beslutsprocesser bör automatiseras i den utsträckning det är möjligt och lämpligt. Detta ligger också i linje med uttalanden i förarbetena till skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, där det anges att det finns skäl att så långt som möjligt ta till vara de rationaliseringsmöjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder (prop. 2010/11:165 s. 497). Den tekniska utvecklingen kommer sannolikt att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i ökande omfattning. Skatteverket vill, precis som uttalades vid skatteförfarandelagens införande, ta till vara dessa tekniska möjligheter för att kunna handlägga ärenden på ett effektivare sätt. En förutsättning för att automatiserade förfaranden ska kunna införas är dock givetvis att rättssäkerheten kan säkerställas, jfr de ovan nämnda bestämmelserna i förordningen med instruktion för Skatteverket och förvaltningslagen.

Riksrevisionen har nyligen granskat om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt, utan att rättssäkerheten i beslutsfattandet eftersätts.¹ Granskningen utfördes genom fallstudier av tre olika automatiserade beslutsprocesser – föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattning av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen – och genom en enkät som skickades till 14 myndigheter.² Riksrevisionens övergripande slutsats är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Det finns dock brister i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel.

¹ Riksrevisionen (2020), *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister* (2020:22).

² Riksrevisionen (2020) s. 13–16.

Dessutom utförs det en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta. Det finns därmed risk för att resurser för manuell kontroll och uppföljning har prioriterats bort i för hög utsträckning. Det förekommer även brister i ansvarsfördelningen för automatiserade beslutsprocesser. Det förekommer också att det saknas en tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen.³

I Riksrevisionens rapport lämnas rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen. För Skatteverkets del består rekommendationerna i att verket bör

- följa upp sina automatiserade beslut i syfte att säkerställa att de varit korrekta,
- se över hanteringen och omfattningen av de manuella kontroller som baseras på riskurval och som syftar till att motverka fusk och fel, samt systematiskt följa upp utfallet av dessa, och
- tydliggöra ansvaret för automatiserade beslut.⁴

Skatteverket kommer att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Förutsatt att Riksrevisionens synpunkter beaktas ser Skatteverket inga principiella hinder mot en ökad automatisering. Den tidigare nämnda bestämmelsen i 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261), förkortad SFF, som föreskriver att en underrättelse om ett beslut i vissa fall ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet kan dock tolkas som att den indirekt utgör ett hinder mot att automatiserade beslut fattas i de fall som räknas upp i paragrafen. En uppgift om beslutsfattare kan av naturliga skäl inte lämnas om ett beslut fattas automatiserat.

4.2 Allmänna överväganden om åtgärder för att minska risken för trakasserier, hot och våld mot Skatteverkets personal

Som framgår av avsnitt 2.3 är otillåten påverkan i form av bl.a. trakasserier och hot ett reellt problem på såväl Skatteverket som andra myndigheter. Det finns olika sätt att minska riskerna. Det kan t.ex. handla om utbildning av personal, fysiska anpassningar av arbetsmiljön och verksamhetsrutiner (t.ex. rotation av personal).⁵ I enskilda ärenden kan ett sätt att förebygga påverkansförsök vara att lägga vikt vid god kommunikation och ett gott bemötande.⁶ Om ett ärende bedöms innebära ökad risk kan man låta ärendet hanteras av flera medarbetare, låta en chef ta över ärendet eller flytta ärendet geografiskt så att det hanteras av medarbetare på annan ort.⁷

Däremot kan en beslutande tjänsteman inte vara anonym. Av 31 § FL framgår att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar bl.a. vem eller vilka som har fattat beslutet. Sådana uppgifter är offentliga. I 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns sekretessbestämmelser som syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. Bestämmelserna är dock begränsade till att gälla uppgifter i personaladministrativ verksamhet. De ger därför inte stöd för att hemlighålla vem som har fattat ett beslut i myndighetens

³ Riksrevisionen (2020) s. 59.

⁴ Riksrevisionen (2020) s 64.

⁵ Statskontoret (2018), *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld* (2018:19) s. 46.

⁶ Brottsförebyggande rådet (2016), *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning*, rapport 2016:13 s. 182–184.

⁷ Brottsförebyggande rådet (2017), *Att förebygga och hantera påverkansförsök – En handbok* s. 39.

övriga verksamhet (se prop. 1986/87:3 s. 23). Såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Justitieombudsmannen har uttalat att det är ett grundläggande krav vid myndigheters beslutsfattande att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym (HFD 2015 ref. 57 och JO dnr 8000-2016). Tillgång till information om vem som har fattat ett beslut är en förutsättning för att den enskilde ska kunna göra en invändning om jäv och för att tjänstemannaansvar ska kunna utkrävas.

Dokumentation av ett beslut enligt 31 § FL och underrättelse om beslutet är två olika saker. Bestämmelser om skyldighet för en myndighet att underrätta parter och andra om beslut finns i 33 och 34 §§ FL. På skatteförfarandeområdet finns sådana bestämmelser bl.a. i 17 kap. 1–3 §§ SFF. En beslutsunderrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart obehövligt (33 § första stycket FL och 17 kap. 1 § första stycket SFF). Dokumentation av beslutet ska dock ske även i dessa fall.

De uppgifter som ska dokumenteras enligt 31 § FL är dagen för beslutet (punkt 1), vad beslutet innehåller (punkt 2)⁸, vem eller vilka som har fattat beslutet (punkt 3), vem eller vilka som har varit föredragande (punkt 4), och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (punkt 5). Dokumentationen kan bevaras i elektronisk form (prop. 2016/17:180 s. 184 och 185).

Underrättelseskyldigheten enligt förvaltningslagen avser ”det fullständiga innehållet i beslutet” (33 § första stycket FL). Trots den något annorlunda formuleringen torde härmed avses detsamma som med uttrycket ”vad beslutet innehåller” i 31 § 2 FL.⁹ Om mottagaren får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till, samt om avvikande meningar som har antecknats. Av förvaltningslagens bestämmelser om underrättelse om beslut följer inte något krav på att det måste framgå av underrättelsen vem som har fattat beslutet. Ett sådant krav finns däremot i 17 kap. 3 § SFF, när det gäller vissa typer av beslut. I förarbetena till skatteförfarandelagen uttalades också att i det fall ett beslut avviker från de uppgifter som har lämnats i en deklaration eller begäran om omprövning bör det framgå av beslutsmeddelandet vem som handlagt ärendet (prop. 2010/11:165 s. 497). Enligt Skatteverkets mening kan det dock finnas skäl att ompröva det ställningstagandet. Ur ett säkerhetsperspektiv skulle det kunna vara en fördel om namnet på beslutsfattaren inte framgår av underrättelsen. Om en potentiell påverkare inte får reda på beslutsfattarens identitet i omedelbart samband med underrättelsen om ett beslut skulle risken för spontana påverkansförsök kunna minska. Detta skulle inte innebära att beslutsfattaren blir anonym. Den enskilde skulle fortfarande ha möjlighet att ta del av de uppgifter om beslutet som dokumenteras hos Skatteverket, inklusive uppgift om vem som har fattat beslutet.

4.3 Slopade krav på uppgift om beslutsfattare i underrättelser om beslut

Förslag: 17 kap. 3 § SFF där det anges att en beslutsunderrättelse i vissa fall ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och i förekommande fall vem som har varit föredragande upphävs.

⁸ Uttrycket ”vad beslutet innehåller” omfattar både det som brukar beskrivas som själva slutet i beslutet och beslutets motivering (Lundmark & Säfsen, *Förvaltningslagen* [version 1, JUNO], kommentaren till 31 § under rubriken Vilka uppgifter ska dokumenteras?).

⁹ Syftet med formuleringen ”det fullständiga innehållet i beslutet” är att undvika missuppfattningen att det är tillräckligt att en part informeras genom ett sammandrag av vad som har beslutats (prop. 2016/17:180 s. 206).

Skälen för förslaget

Bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF försvårar en ökad automatisering

Tidigare fanns bestämmelser i taxeringslagen (1990:324) och skattebetalningsförordningen (1997:750) som reglerade under vilka förutsättningar beslut fick fattas genom automatisk databehandling. Till exempel framgick det av 4 kap. 2 a § taxeringslagen att grundläggande beslut om årlig taxering fick fattas genom automatisk databehandling i det fall skälen för beslutet fick utelämnas enligt den då gällande förvaltningslagen (1986:223). När taxeringslagen och annan lagstiftning på skatteförfarandeområdet ersattes av skatteförfarandelagen togs någon motsvarande bestämmelse inte in i den nya lagen. Skälet till det var regeringens bedömning att lagstiftningen i största möjliga utsträckning borde utformas utan bestämmelser som begränsar en teknisk utveckling. Bestämmelser som anger på vilket sätt Skatteverket får fatta beslut är föreskrifter om förfarandet hos myndighet. Föreskrifter av sådant slag ansågs lämpligen kunna ges i förordning (prop. 2010/11:165 s. 496 och 504).

Av 17 kap. 3 § SFF framgår att en underrättelse om ett beslut i vissa fall ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och i förekommande fall vem som har varit föredragande. Det gäller t.ex. beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats, omprövningsbeslut och beslut om särskilda avgifter. En liknande bestämmelse fanns tidigare i 9 § taxeringsförordningen (1990:1236). Av den bestämmelsen framgick att underrättelse om taxeringsbeslut i vissa fall skulle undertecknas av beslutsfattaren. I propositionen till skatteförfarandelagen uttalade regeringen att det egenhändiga undertecknandet förlorar i betydelse i takt med att tekniken utvecklas och erbjuder alternativa sätt att identifiera och koppla beslutsfattaren till beslutet. Enligt regeringens mening fanns det skäl att så långt som möjligt ta till vara de rationaliseringsmöjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder. Att beslutet skrivs ut och undertecknas av beslutsfattaren med en traditionell namnteckning ansågs mot den bakgrunden inte nödvändigt (prop. 2010/11:165 s. 496 och 497).

Innebörden av bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF är inte självklar. Bestämmelsen kan dock tolkas som att den utgör ett hinder mot att automatiserade beslut fattas i de uppräknade fallen. En uppgift om vem som har fattat ett beslut kan nämligen inte lämnas om beslutet har fattats automatiserat, dvs. utan inblandning av någon handläggare. Möjligen skulle bestämmelsen kunna tolkas så att uppgift om beslutsfattare enbart ska anges i förekommande fall – trots att något sådant förbehåll inte framgår av förordningstexten när det gäller beslutsfattare utan enbart när det gäller föredragande. Den tidigare nämnda bestämmelsen i 31 § FL om dokumentation av beslut ska enligt förarbetsuttalanden tolkas så att uppgifter bara behöver dokumenteras i förekommande fall (prop. 2016/17:180 s. 185). Liknande uttalanden saknas dock i förarbetena på skatteförfarandeområdet, som är av tidigare datum. 17 kap. 3 § SFF gäller dessutom, till skillnad från 31 § FL, enbart vissa uppräknade typer av beslut. Det talar för att avsikten har varit att sådana beslut ska fattas av handläggare.

Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen är det numera möjligt att använda automatiserade beslutsprocesser i många olika typer av ärenden. Den tekniska utvecklingen förväntas också öka möjligheterna att använda automatiserade beslutsprocesser i framtiden. Bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF försvårar dock för

Skatteverket att ta till vara de rationaliseringsmöjligheter som finns, i form av en ökad automatisering inom delar av Skatteverkets verksamhet.

Även beslut som avses i 17 kap. 3 § SFF bör få fattas automatiserat

Som framhållits i tidigare avsnitt har Skatteverket en skyldighet att bedriva sin verksamhet effektivt. Automatisering av beslutsprocesser bidrar till ett effektivt resursutnyttjande. Dessutom får enskilda snabbare beslut i sina ärenden. Skatteverket anser därför att beslutsprocesser bör automatiseras i den utsträckning det är möjligt och lämpligt. Det gäller även sådana beslut som avses i 17 kap. 3 § SFF. Fördelarna bedöms inte i tillräcklig utsträckning kunna uppnås genom delvis automatiserade förfaranden – där själva beslutsfattandet inte sker automatiserat – eftersom det då fortfarande krävs en arbetsinsats av en handläggare i varje enskilt ärende.

Även i en automatiserad beslutsprocess måste vissa ärenden hanteras av handläggare. Det gäller även ärenden som inte omfattas av 17 kap. 3 § SFF. Manuella kontroller behöver genomföras i vissa fall. Manuell handläggning krävs också om den enskilde lämnar uppgifter som inte kan hanteras av it-systemet. I vart fall med nuvarande tekniska förutsättningar måste ett ärende hanteras av handläggare om det innehåller material i form av fritext. Om en enskild ger in en skrivelse eller lämnar uppgifter under ”Övriga upplysningar” i en deklaration kommer ärendet således att hanteras manuellt.

Beslut kan givetvis bara fattas automatiserat i den utsträckning det är förenligt med de allmänna regler om ärendehandläggning och beslut som finns i skatteförfarandelagen och förvaltningslagen. Av 40 kap. 1 § SFL framgår att Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda. Av 9 § första stycket FL framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Dessutom framgår det av 32 § första stycket FL att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt (vissa undantag anges i andra stycket). De nämnda bestämmelserna sätter i praktiken gränser för när ett beslut kan fattas automatiserat. Till exempel kan ett beslut inte fattas automatiserat om ärendet behöver utredas av en handläggare. Inte heller kan ett beslut fattas automatiserat om inte kraven på en tillräckligt klargörande och individualiserad beslutsmotivering kan upprätthållas (jfr prop. 2019/20:196 s. 34).

Skatteverket har identifierat ett antal beslutstyper som omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF men där det i övrigt bedöms finnas förutsättningar att använda automatiserade beslutsprocesser utan att rättssäkerheten eftersätts. Det gäller t.ex. ärenden där en begäran om omprövning görs genom att en ny deklaration ges in. I sådana ärenden kan ett automatiserat beslut fattas i enlighet med lämnade uppgifter om inte ärendet faller ut för manuell hantering utifrån i förväg fastställda parametrar. Härigenom uppnås större likhet med förfarandet vid grundläggande beslut. Givetvis måste manuella kontroller genomföras i tillräcklig utsträckning för att motverka fusk och fel. Automatiserat beslutsfattande bedöms också vara lämpligt att använda i vissa ärenden gällande skönsbeskattning, förseningsavgift och omprövning på Skatteverkets initiativ. Det rör sig om ärenden där manuell hantering inte skulle tillföra något eftersom det saknas utrymme eller underlag för bedömningar. Vid utebliven inkomstdeklaration kan t.ex. ett beslut om skönsbeskattning fattas automatiserat om beslutet grundar sig helt på inkomna kontrolluppgifter eller individuppgifter lämnade i arbetsgivardeklarationer. En

förutsättning är givetvis att det inte finns några indikationer på att uppgifterna ger en felaktig eller ofullständig bild av den enskildes inkomster.

Det ska framhållas att ett ärende som huvudregel inte får avgöras till nackdel för den som ärendet gäller utan att denne har fått tillfälle att yttra sig. Endast om det är uppenbart obehövt behöver den som ärendet gäller inte få tillfälle att yttra sig (40 kap. 2 § SFL).¹⁰ Som huvudregel måste därför ett förslag till beslut skickas ut till den enskilde innan ett automatiserat beslut fattas till nackdel för denne. Det ska också nämnas att om ett ärende har tillförts uppgifter av någon annan än den som ärendet gäller, får det som huvudregel inte avgöras utan att den som ärendet gäller har underrättats om uppgifterna och fått tillfälle att yttra sig över dem (40 kap. 3 § SFL). Undantag gäller bl.a. om avgörandet inte är till nackdel för den som ärendet gäller eller om kommunikation är uppenbart obehövt. Kommunikationsskyldigheten enligt 40 kap. 3 § SFL kan ofta fullgöras genom att de uppgifter som har tillförts ärendet tas med i ett förslag till beslut. Ett förslag till beslut kan skickas ut automatiserat. Givetvis måste det av utskicket framgå hur den enskilde kan ställa frågor eller lämna synpunkter med anledning av förslaget. Det måste därvid beaktas att en enskild part som huvudregel har rätt att lämna uppgifter muntligt i ett ärende (24 § FL). Det finns dock inget krav på att en namngiven handläggare ska anges i kommunikationen med den enskilde. I stället kan skrivelsen innehålla kontaktuppgifter till t.ex. Skatteupplysningen. När det gäller det efterföljande beslutet kan, som framgår ovan, bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF innebära ett hinder för automatisering. Även om bestämmelsen upphävs eller ändras för att möjliggöra en ökad automatisering av beslutsfattandet kan manuell handläggning krävas för att hantera eventuella synpunkter som den enskilde lämnar på Skatteverkets förslag till beslut. I ärenden där några synpunkter inte kommer in skulle däremot automatiserade beslut kunna fattas i enlighet med utskickade förslag.

När det gäller särskilda avgifter kan det i vissa fall finnas skäl för befrielse. Av 51 kap. 1 § SFL framgår att Skatteverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från en särskild avgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om

1. den felaktighet eller passivitet som har lett till avgiften kan antas ha
 - a) berott på ålder, hälsa eller liknande förhållande,
 - b) berott på en felbedömning av en regel eller betydelsen av de faktiska förhållandena, eller
 - c) föranletts av vilseledande eller missvisande kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer,
2. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten, eller
3. en oskäligt lång tid har gått efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet.

Skatteverket har, även om det inte framgår uttryckligen av skatteförfarandelagen, en skyldighet att på eget initiativ beakta eventuella skäl för befrielse (prop. 2010/11:165 s. 970 och SOU 2009:58 s. 1289–1291). En förutsättning är givetvis att de omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse är kända för Skatteverket. Skatteverkets skyldighet att på eget initiativ beakta befrielsegrunder kommer att gälla även om 17 kap. 3 § SFF upphävs. Automatiserade beslutsprocesser avseende särskilda avgifter kan därför bara införas om det säkerställs att Skatteverket kan beakta befrielsegrunder som

¹⁰ Ett exempel på en situation där det är uppenbart obehövt att låta den enskilde yttra sig är när denne själv har begärt en omprövning som innebär höjd skatt eller avgift och Skatteverkets beslut är helt i enlighet med den enskildes begäran.

kommer fram i ärendena. Skatteverket gör bedömningen att detta kan säkerställas när det gäller beslut om förseningsavgift vid utebliven eller försenad deklaration. Som framgår ovan kommer beslut om förseningsavgift att fattas automatiserat enbart i fall då den enskilde inte har yttrat sig. Det innebär att det normalt inte kommer finnas några för Skatteverket kända omständigheter som kan leda till befrielse från avgiften. Normalt är det nämligen bara den enskilde själv som har möjlighet att bidra med utredning om förhållanden som kan leda till befrielse från en förseningsavgift. Det gäller t.ex. uppgifter om den enskildes hälsa. Förseningsavgifter tas ut med relativt låga och i lag fastställda belopp (48 kap. 6 och 7 §§ SFL). Skatteverket anser därför att det inte är möjligt att, utan kännedom om omständigheterna i det enskilda fallet, medge befrielse från en förseningsavgift på den grunden att den inte står i rimlig proportion till passiviteten. Befrielsegrunden att det har gått en oskäligt lång tid innan beslut fattas kommer inte heller att bli aktuell när det gäller ärenden som hanteras helt automatiserat. Eftersom stegen och tidsfristerna i en automatiserad process är förutbestämda finns det ingen risk att enskilda ärenden drar ut på tiden. En omständighet som kan utgöra skäl för befrielse och som Skatteverket har kännedom om även om den enskilde inte har lämnat några uppgifter i ärendet är information om den enskildes ålder. Vissa åldersgränser kan därför behöva tillämpas i automatiserade beslutsprocesser som avser förseningsavgifter. Detta är fullt möjligt att lösa tekniskt. Skatteverket bedömer således att det är möjligt att använda automatiserade beslutsprocesser avseende förseningsavgifter utan att rättssäkerheten eftersätts.

Närmare om vilka beslut som kan fattas automatiserat

Skatteverket har identifierat följande typer av beslut som omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF men där det i övrigt bedöms finnas förutsättningar för automatisering i enlighet med vad som angetts i föregående avsnitt. Siffrorna inom parentes avser antalet beslut som uppskattas kunna fattas helt automatiserat.

1. Skönsbeskattning i enlighet med kontrolluppgifter eller individuppgifter i arbetsgivardeklarationer vid utebliven inkomstdeklaration (ca 40 000 beslut per år). I flertalet av dessa fall kan även ett automatiserat beslut om förseningsavgift fattas.

2. Förseningsavgift vid försenad inkomstdeklaration samt vid försenad eller utebliven skattedeklaration (ca 240 000 beslut per år).

3. Omprövning som sker på den enskildes initiativ och som innebär att begäran om omprövning bifalls helt (ca 180 000 beslut per år avseende preliminär skatt, ca 550 000 beslut per år avseende skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, ca 5 000 beslut per år avseende punktskatt och ca 60 000 beslut per år avseende slutlig skatt).

4. Vissa omprövningsbeslut, till fördel eller nackdel för den enskilde, av mycket standardiserat slag som fattas på Skatteverkets initiativ efter inkomna uppgifter från andra myndigheter eller andra signaler (ca 40 000 beslut per år). Vissa omprövningsbeslut avseende *sociala avgifter* fattas t.ex. som en följd av uppgifter från Pensionsmyndigheten om ändrad pensionsdebiteringskod eller uppgifter från Försäkringskassan om ändrad karens för den som betalar egenavgift. Sådana omprövningsbeslut kan också fattas som en konsekvens av utebliven betalning av pensionsavgifter. *Inkomstbeskattningen* kan påverkas av ändrade kontrolluppgifter eller ändrade individuppgifter i arbetsgivardeklarationer. Om inga synpunkter inkommer från den enskilde kan ett mycket standardiserat omprövningsbeslut fattas i dessa fall. Detsamma gäller omprövningsbeslut avseende *fastighets-skatt eller*

fastighetsavgift till följd av ändrat taxeringsvärde, och vissa omprövningsbeslut avseende *skattereduktion för rot- och rutarbete*.

En automatisering av de nu nämnda beslutsprocesserna uppskattas medföra en inbesparing i handläggningstid som motsvarar ca 94 miljoner kronor årligen (se avsnitt 5.7.1).

17 kap. 3 § SFF bör upphävas

Skatteförfarandeförordningen behöver anpassas till att det numera är möjligt att fatta automatiserade beslut i många olika situationer. Möjligheterna till automatiserat beslutsfattande förväntas också öka i takt med den tekniska utvecklingen. Skatteverket har en skyldighet att bedriva sin verksamhet effektivt. En ökad automatisering av beslutsfattandet, i de fall det är möjligt och lämpligt, bidrar till en effektiv verksamhet.

Som framgår ovan anser Skatteverket att automatiserat beslutsfattande redan i dag skulle kunna användas i ett antal beslutstyper som omfattas av 17 kap. 3 § SFF. Dessa beslutstyper faller inom tre av de fem kategorier av beslut som räknas upp i paragrafen, nämligen beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats, omprövningsbeslut och beslut om särskilda avgifter. För att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i de situationer som Skatteverket har identifierat genom en justering av 17 kap. 3 § SFF skulle det krävas omfattande och komplicerade ändringar av bestämmelsen, inte minst med tanke på att omprövningsbeslut bedöms kunna fattas automatiserat i ett flertal olika situationer (se punkterna 3 och 4 i föregående avsnitt). Dessutom kommer den tekniska utvecklingen sannolikt att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i fler fall framöver. Det bedöms därför inte vara en lämplig lösning att justera bestämmelsen så att vissa typer av beslut undantas från dess tillämpningsområde. För att öka möjligheterna till automatiserat beslutsfattande bör bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF i stället upphävas, eller i vart fall ändras så att automatiserade beslut inte omfattas (frågan om bestämmelsen bör fortsätta gälla i fall där beslut fattas av handläggare behandlas längre ned).

En sådan ändring skulle givetvis inte innebära att alla Skatteverkets beslut kan fattas automatiserat. Som tidigare nämnts sätter de allmänna bestämmelser om ärendehandläggning och beslut som gäller för Skatteverkets verksamhet i praktiken gränser för vilka beslut som kan fattas automatiserat. Detta är enligt Skatteverkets mening tillräckligt. En motsvarande ordning gäller redan på fastighetstaxeringsområdet (SFS 2020:950, prop. 2019/20:196).

Frågan är då om bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF bör behållas för fall där beslut fattas av handläggare. I propositionen till skatteförfarandelagen underströk regeringen vikten av att ett beslut innehåller de uppgifter som av rättssäkerhetsskäl måste eller bör ingå, bl.a. uppgift om vem som har fattat beslutet. Regeringen uttalade också att i det fall ett beslut avviker från de uppgifter som har lämnats i en deklaration eller begäran om omprövning bör det framgå av beslutsmeddelandet vem som handlagt ärendet (prop. 2010/11:165 s. 496 och 497).

Sedan uttalandena i förarbetena till skatteförfarandelagen gjordes har en ny förvaltningslag trätt i kraft. I den nya förvaltningslagen finns bestämmelser som avser dokumentation av och underrättelse om beslut. Av 31 § FL följer att beslut ska dokumenteras. Av dokumentationen ska bl.a. framgå vem eller vilka som har fattat beslutet. Dessa uppgifter är offentliga, se avsnitt 4.2 ovan. Genom dokumentationen, och enskildas rätt att ta del av denna, garanteras att en beslutsfattare inte kan vara anonym. Bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF reglerar, till

skillnad från 31 § FL, inte dokumentation av beslut utan vad som ska framgå av en *underrättelse* om ett beslut. Som framgår av avsnitt 4.2 finns det i förvaltningslagens bestämmelser om underrättelse om beslut (33 och 34 §§ FL) inget krav på att det av underrättelsen ska framgå vem som har fattat beslutet. Det finns inte heller något krav på att underrättelseskyldigheten ska fullgöras genom att en part tillställs ett exemplar av en sådan handling som avses i 31 § FL. Tvärtom framgår det av 33 § tredje stycket FL att myndigheten själv bestämmer hur underrättelsen ska ske (en underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det).¹¹ Om bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF upphävs kommer det därför inte längre finnas någon skyldighet för Skatteverket att på eget initiativ underrätta mottagaren av ett beslut om vem som har fattat beslutet.

Bestämmelserna i förvaltningslagen har övervägts och beslutats av riksdagen efter det att bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF tillkom och får anses ge uttryck för lagstiftarens senaste uppfattning när det gäller vilka krav som bör ställas på underrättelser om myndighetsbeslut. Skatteverket anser inte att det inom skatteförfarandet finns ett större behov av att enskilda underrättas om vem som har fattat beslut än inom förvaltningsförfarandet generellt. Även om förslaget att upphäva 17 kap. 3 § SFF kan innebära en viss nackdel för enskilda anser Skatteverket att det krav på dokumentation av beslut som följer av förvaltningslagen, i kombination med möjligheten att på begäran ta del av den dokumenterade informationen, är fullt tillräcklig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Skatteverket anser således att den bedömning av vilka uppgifter som bör finnas med i ett beslutsmeddelande som regeringen gjorde i samband med tillkomsten av skatteförfarandelagen bör omprövas. Skälet är den numera väldokumenterade problematiken med påverkansförsök mot myndighetspersoner. Skatteverket bör få möjlighet att självt bestämma vilka uppgifter om handläggare som ska finnas med i beslutsunderrättelser eftersom detta ger verket bättre förutsättningar att förebygga hot och trakasserier m.m. mot personalen. Bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF bör därför upphävas. Det bedöms inte vara något alternativ att ändra bestämmelsen på så sätt att vissa typer av beslut undantas från dess tillämpningsområde. De beslut som kan innebära risk för hot och trakasserier är beslut som är till nackdel för den enskilde. Samtidigt torde det främst vara i dessa fall som den enskilde har intresse av att få veta vem som har fattat beslutet.

Att bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF upphävs behöver inte i sig innebära någon förändring i praktiken när det gäller vilka uppgifter om bl.a. beslutsfattare som tas med i underrättelser om beslut som inte fattas automatiserat. Frågan om innehållet i beslutsunderrättelser bör bli föremål för fortsatta överväganden inom Skatteverket. Även om det ur ett säkerhetsperspektiv kan vara en fördel om beslutsunderrättelser inte innehåller uppgifter om enskilda handläggare är det också viktigt att mottagaren av ett beslut snabbt och enkelt kan komma i kontakt med någon som kan svara på frågor rörande beslutet. En uppgift om vem som har fattat beslutet är visserligen inte nödvändig för att underlätta sådan kontakt. I stället skulle t.ex. kontaktuppgifter till en sektion eller annan organisatorisk enhet på Skatteverket kunna anges. Det måste dock noggrant analyseras vilka eventuella

¹¹ I kommentaren till förvaltningslagen anges att det normalt är ändamålsenligt att parten får ett exemplar eller en kopia av beslutshandlingen eller ett utdrag ur det protokoll där beslutet har tagits in eller där en avvikande mening har antecknats. Inget hindrar dock att underrättelsen i stället lämnas i någon annan skriftlig form, t.ex. i ett brev från myndigheten till parten där innehållet i beslutet samt fullföljdshänvisning och avvikande mening redovisas (Lundmark & Säfsten, kommentaren till 33 § tredje stycket under rubriken Hur ska myndigheten gå till väga när den lämnar en underrättelse?).

nackdelar en sådan förändring kan innebära för enskilda. Säkerhetsmässiga fördelar måste vägas mot behovet av god kommunikation och service.

I fråga om förslag till beslut och annan kommunikation med den enskilde innan ett beslut fattas finns det ingen bestämmelse motsvarande 17 kap. 3 § SFF som föreskriver att en namngiven handläggare måste anges. Givetvis måste även sådana handlingar innehålla någon form av kontaktuppgifter, som möjliggör för den enskilde att ställa frågor och lämna synpunkter.

Skatteverket måste givetvis respektera grundläggande krav på objektivitet och likabehandling i kontakterna med enskilda (se t.ex. 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § andra stycket FL). Detta kan begränsa möjligheterna att utforma beslutsunderrättelser på olika sätt beroende på vem mottagaren är.

Ändringen bedöms förenlig med dataskyddsförordningen

En utökning av tillämpningen av automatiserade beslut måste vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning¹². Av artikel 22.1 i dataskyddsförordningen framgår att den registrerade ska ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. I artikeln föreskrivs undantagssituationer och villkor för sådant förfarande. Enligt artikel 22.2 b ska punkt 1 inte tillämpas om beslutet tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen.

Frågan om automatiserade beslut i nationell rätt och dessa bestämmelsers förhållande till dataskyddsregleringen har behandlats av regeringen i prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning* (s. 97–101). Där konstateras att det finns omständigheter som talar för att avsikten med artikel 22 i dataskyddsförordningen är att endast omfatta automatiserade beslut som innefattar profilering. Någon säker slutsats kan dock i avsaknad av praxis inte dras i denna fråga. Regeringen ansåg emellertid, även om artikel 22 skulle innefatta andra automatiserade beslut, att den nationella förvaltningsrättsliga regleringen innefattar sådana lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen som medför att det automatiserade beslutsfattandet omgärdas av sådana skyddsåtgärder som uppställs som en förutsättning i artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen. Utifrån detta gjorde regeringen bedömningen att befintliga bestämmelser på området för skatt, tull och exekution om automatiserat beslutsfattande inte behövde förändras. Regeringen har även behandlat frågan hur automatiserat beslutsfattande inom andra områden förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning, se prop. 2017/18:112 s. 63–65 och prop. 2017/18:115 s. 29–31.

I prop. 2019/20:196 *Ändrade regler för taxering av lantbruksenheter och för automatiserat beslutsfattande vid fastighetstaxeringen* föreslogs att även andra beslut på fastighetstaxeringsområdet än grundläggande beslut skulle få fattas automatiserat, dvs. en ändring liknande den som nu föreslås på skatteförfarandelagens område. Regeringen bedömde att den förvaltningsrättsliga reglering som följer av fastighetstaxeringslagens och förvaltningslagens bestämmelser innefattar sådana

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

skyddsåtgärder som krävs för att ett automatiserat beslutsförfarande ska vara tillåtet enligt artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen (s. 34 och 35).

Skatteverket gör på motsvarande sätt bedömningen att den förvaltningsrättsliga reglering som följer av skatteförfarandelagens och förvaltningslagens bestämmelser innefattar sådana skyddsåtgärder som krävs för att ett automatiserat beslutsförfarande ska vara tillåtet enligt artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen.

4.4 Ikraftträdande

Förslag: Förordningsändringen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för förslaget: Skatteverket anser att det är lämpligt att ändringen i skatteförfarandeförordningen träder i kraft så snart som möjligt. Ändringen innebär att uppgift om beslutsfattare – och i förekommande fall föredragande – inte behöver anges i underrättelser om beslut. Den är således inte av sådant slag att det behövs några övergångsbestämmelser.

5 Konsekvensanalys

5.1 Sammanfattning

Konsekvensanalysen har upprättats med beaktande av de krav som ställs på kommittéer och särskilda utredningar enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslaget avser i första hand att ge Skatteverket möjlighet att fatta vissa beslut genom automatiserad behandling.

Förslaget förväntas inte medföra några offentligfinansiella effekter eller påverka offentlig sektor, den kommunala självstyrelsen, miljön, jämställdhet eller de integrationspolitiska målen. Förslaget har inte heller några fördelningseffekter.

Ett automatiserat beslutsförfarande kommer att innebära kortare handläggningstider. I övrigt påverkas inte privatpersoner eller företag. För Skatteverket skulle ett automatiserat förfarande medföra en inbesparing i handläggningstid som uppskattas till ca 94 miljoner kronor i genomsnitt per år. Kostnader för att utveckla system är ca 3,5 miljoner kronor med kostnader för ett årligt underhåll på ca 500 000 kronor. Förslaget förväntas inte ha några effekter på andra myndigheters verksamhet eller för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslaget bedöms inte strida mot EU-rätten.

5.2 Övergripande syfte med och konsekvenser av förslaget

Arbetet med digitalisering och automatisering pågår i samtliga samhällssektorer, så även på Skatteverket. För att digitaliseringen och automatiseringen ska vara möjlig krävs att hinder i vissa regelverk undanröjs så att digitaliserings- och automatiseringsprocesserna kan fortlöpa. I den här promemorian föreslås att 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska upphävas i syfte att ge Skatteverket möjlighet att utöka automatiseringen i vissa ärenden där det i dagsläget inte bedöms finnas rättsliga förutsättningar att automatisera själva beslutsfattandet. Syftet med förslaget är således att effektivisera Skatteverkets verksamhet genom att ge verket större möjligheter till automatiserat beslutsfattande. En ökad grad av automatiserad hantering väntas även leda till att handläggningstiderna för de olika ärendena minskar vilket är positivt för de skattebetalare som har ärenden hos Skatteverket och som väntar på beslut. Eftersom förslaget innebär att Skatteverket på egen hand ska kunna bestämma vilka uppgifter om enskilda handläggare som ska finnas med i beslutsunder rättelser förbättras också verkets förutsättningar att förebygga hot och trakasserier mot personalen.

5.3 Alternativa lösningar och effekter utan förordningsändring

Konsekvenserna av att inte genomföra förordningsändringen är huvudsakligen att Skatteverkets arbete med digitalisering och automatisering skulle försvåras. Om förslaget inte genomförs skulle de effektivitetsvinster som förväntas uppstå i Skatteverkets verksamhet till följd av ökad automatisering utebli. Det skulle även innebära att möjligheterna för Skatteverket att arbeta med att förebygga hot och trakasserier mot personalen inte förbättras.

En alternativ lösning som har övervägts i arbetet är att endast delvis automatisera beslutsprocesserna, så att ett beslutsförslag tas fram automatiskt men en handläggare granskar förslaget och fattar det slutgiltiga beslutet. Ett sådant förfarande skulle kunna tillämpas inom ramen för gällande regler. Det bedöms dock inte vara lika effektivt som att helt automatisera beslutsprocesserna eftersom det innebär att varje ärende skulle kräva någon form av arbetsinsats av en handläggare. Den alternativa lösningen skulle innebära att det kvarstår hinder för Skatteverkets möjligheter att automatisera och digitalisera verksamheten men också att möjligheterna att minska hot och trakasserier inte förbättras.

5.4 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslaget förväntas inte medföra några offentligfinansiella effekter då avgifter, skatteuttag eller skattebaser inte påverkas. Förslaget medför effektivitetsvinster i form av att de beslut som omfattas av förslaget kommer att kräva en mindre eller en mycket begränsad arbetskraftsinsats. Det leder till att helårsarbetskrafter som tidigare tillägnats dessa uppgifter frigörs för andra ändamål. Förslaget kan komma att medföra att inbetalningstillfället för vissa skatter och avgifter ändras, vilket kan påverka den varaktiga effekten av förslaget via ändrade upplåningsbehov och lånestock. Denna effekt går dock inte att uppskatta men bedöms som obetydlig.

5.5 Kostnader och andra konsekvenser för företag och privatpersoner

Förslaget har ingen effekt på företagens lönsamhet, konkurrensförutsättningar och marknaden i övrigt. Eftersom en ökad grad av automatiserat beslutsfattande innebär att beslut kan fattas snabbare än vad som i dagsläget är fallet, medför förslaget positiva effekter för företag och privatpersoner då handläggningstiderna minskar. Företags och privatpersoners rätt att begära omprövning av eller överklaga ett beslut påverkas inte.

Förslaget innebär att det inte längre kommer att finnas någon skyldighet för Skatteverket att på eget initiativ underrätta mottagaren av ett beslut om vem som har fattat beslutet. Även om detta kan innebära en viss nackdel för enskilda anser Skatteverket att möjligheten att på begäran ta del av information om beslutsfattaren är tillräcklig ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

5.6 Jämställdhet

Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten.

5.7 Offentlig sektor

5.7.1 Skatteverket

Förslaget innebär att Skatteverket ges förutsättningar att öka graden av automatisering i vissa beslutsprocesser. En ökad grad av automatisering innebär att resurser som tidigare lades på att fatta beslut inom dessa processer frigörs och kan användas för andra arbetsuppgifter. Förslaget leder på så vis till ökad resurseffektivitet inom myndigheten.

Den totala effektivitetsvinsten kan kvantifieras utifrån den tid som sparas in i ärenden som kan hanteras helt automatiserat. Tabell 1 beskriver antalet och vilka typer av ärenden det rör sig om, samt beräknad tidsbesparing under skönsmässigt

antagande att det vid manuellt beslutsfattande krävs ca 15 minuter per beslut eller en helårsarbetskraft per ca 8 000 ärenden.

Tabell 1. Effektivitetsvinster i helårsarbetskrafter

Beslut	Uppskattat antal	Antal timmar ²	Helårsarbetskrafter
<i>Skönsbeskattning</i>	40 000	10 000	5
<i>Förseningsavgifter</i>	240 000	60 000	30
<i>Omprövning avseende preliminär skatt¹</i>	180 000	45 000	22
<i>Omprövning avseende skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt¹</i>	550 000	138 000	68
<i>Omprövning avseende punktskatt¹</i>	5 000	1 000	1
<i>Omprövning avseende slutlig skatt¹</i>	60 000	15 000	7
<i>Vissa omprövningsbeslut som fattas på Skatteverkets initiativ</i>	40 000	10 000	5
<i>Totalt</i>	<i>1 115 000</i>	<i>279 000</i>	<i>138</i>

1. Avser beslut som fattas på den enskildes initiativ och som innebär att begäran om omprövning bifalls helt.

2. Avrundat till närmaste tusental.

Utifrån detta antagande kan den inbesparing i handläggningstid som förslaget medför uppskattas till 279 000 avrundade timmar per år, ojämnt fördelat över året. Detta motsvarar 138 helårsarbetskrafter och ca 94 miljoner kronor årligen.

För att automatisera de beslutsprocesser som är aktuella krävs systemutveckling. Kostnaden för denna estimeras till ca 3,5 miljoner kronor. Ett årligt underhåll kommer kosta ca 500 000 kronor. Kostnaden för systemutveckling och underhåll bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget ger också Skatteverket bättre möjligheter att förebygga hot och trakasserier mot personalen i ärenden där beslut fattas av handläggare. Eftersom detta förutsätter att innehållet i beslutsunderrättelser ändras kan det även i denna del krävas systemutveckling. Kostnaden är i dagsläget inte möjlig att uppskatta. Som framgår av avsnitt 4.3 bör frågan om innehållet i beslutsunderrättelser bli föremål för fortsatta överväganden inom Skatteverket.

5.7.2 Andra myndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar

Förslaget bedöms inte påverka andra myndigheter eller allmänna förvaltningsdomstolar.