

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 § i lagen om beskattningsförfarande

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 § i lagen om beskattningsförfarande (RP 141/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Pertti Nieminen, finansministeriet
- specialsakkunnig Jaakko Salmenhaara, finansministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Saksli, riksdagens justitieombudsmans kansli
- dataombudsman Anu Talus, dataombudsmannens byrå
- professor Sakari Melander
- docent Matti Urpilainen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om beskattningsförfarande ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att bestämmelsen om jämförelseuppgiftsgranskning i 21 § i lagen om beskattningsförfarande ändras så att den gör det möjligt att till utomstående framställa yrkanden om uppgifter i tillräcklig utsträckning med tanke på skattekontrollen. Yrkandena ska inte specificera de personer, dödsbon, samfällida förmåner, sammanslutningar eller sammanslutningar som behandlas vid jämförelseuppgiftsgranskningen. Grundlagsutskottet medverkade inte vid stiftandet av 21 § i lagen om beskattningsförfarande. Dessutom föreslås det för tydlighetens skull att jämförelseuppgiftsgranskning också får riktas upprepade gånger mot samma uppgiftsskyldige och att Skatteförvaltningen inte får överlåta uppgifter som erhållits vid jämförelseuppgiftsgranskning vidare som sådana.

(2) Skatteförvaltningen får enligt förslaget behandla särskilda kategorier av personuppgifter som avses i den allmänna dataskyddsförordningen om sådana uppgifter framgår indirekt av material som erhållits genom jämförelseuppgiftsgranskning. Däremot får en begäran om uppgifter vid jämförelseuppgiftsgranskning inte riktas till uppgifter som gäller särskilda kategorier av personuppgifter.

(3) Det föreslås att Skatteförvaltningen åläggs en uttrycklig skyldighet att vid jämförelseuppgiftsgranskningar vidta särskilda skyddsåtgärder för att säkerställa skyddet för personuppgifter. Dessa skyddsåtgärder anknyter till informationssäkerhet, dataskydd, sekretess, radering av uppgifterna och villkor som gäller den tjänsteman som behandlar uppgifterna.

(4) Enligt propositionsmotiven (s. 22) uppdaterar den föreslagna ändringen regleringen av jämförelseuppgiftsgranskning så att den motsvarar de krav som i den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella dataskyddslagen ställs på behandlingen av personuppgifter. Detta möjliggör att Skatteförvaltningen vid jämförelseuppgiftsgranskningar får tillgång till uppgifter som ger ett tillräckligt informationsunderlag vid verkställande av beskattningen och vid skattekontrollen. Med ett tillräckligt informationsunderlag säkerställs utöver skatteintäkter också jämlik beskattning och likvärdigt bemötande av skattskyldiga. Genom jämförelseuppgiftsgranskningar är det möjligt att täcka ett betydande årligt skattebortfall, som uppskattas till cirka 100 miljoner euro.

(5) Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på det skydd för privatlivet som det föreskrivs om i 10 § i grundlagen. Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Vi bör förhålla oss restriktivt när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(6) Grundlagsutskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också dataskyddsförordningen kräver måste bedömas utifrån de hot

Utlåtande GrUU 48/2025 rd

och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(7) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om datainnehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3).

(8) Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att banksekretessen inte är en faktor som hör till kärnan i det som avses med privatlivet (GrUU 14/2002 rd, s. 4/II, GrUU 7/2000 rd, s. 4/I). Sedan dess har utskottet utformat en ny syn på innebörden av kärnan i skyddet för privatlivet. Grundlagsutskottet anser att i ju större utsträckning privatpersoner gör sina betalningar via ett bankkonto i stället för att använda kontanter, desto mer detaljerad blir den bild man kan få av deras privatliv utifrån transaktionerna på kontot. Transaktionerna kan rentav avslöja känsliga uppgifter såsom medlemskap i religionssamfund och användning av hälso- och sjukvårdstjänster. Därför kan fysiska personers detaljerade kontouppgifter enligt utskottet jämföras med känsliga uppgifter som hör till kärnan i skyddet för privatlivet (t.ex. GrUU 21/2025 rd, stycke 5 och GrUU 48/2018 rd, s. 4).

(9) Utskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som EU:s dataskyddslagstiftning tillåter (se t.ex. GrUU 65/2018 rd, s. 45, och GrUU 15/2018 rd, s. 40). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 71/2014 rd, s. 3, GrUU 62/2010 rd, s. 4, och GrUU 59/2010 rd, s. 4).

(10) Enligt den rättsstatsprincip som fastställs i 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För lagar gäller det allmänna kravet att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ska dessutom alltid läggas fast i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde (GrUU 30/2010 rd, s. 6/II).

Nödvändighetskriteriet och kravet på exakthet och noggrann avgränsning

(11) Enligt föreslagna 21 § 1 mom. i lagen om beskattningsförfarande får skattegranskning verkställas också enbart i syfte att inhämta uppgifter eller kräva utlämnande av uppgifter som kan användas vid beskattningen av en annan skattskyldig.

Utlåtande GrUU 48/2025 rd

(12) Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär bestämmelsen att Skatteförvaltningen har befogenhet att utföra jämförelseuppgiftsgranskning med stöd av sitt yrkande på utlämnande av uppgifter. Förslaget kan inte anses vara godtagbart med avseende på 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom det inte framgår vilken prövning Skatteförvaltningen grundar sin befogenhetsanvändning på. Av skäl som följer av 10 § i grundlagen måste bestämmelsen preciseras så att det framgår på vilka grunder Skatteförvaltningen kan motivera en jämförelseuppgiftsgranskning. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(13) Enligt 2 mom. får Skatteförvaltningen till en utomstående framställa ett yrkande på att uppgifter ska lämnas så att alla de personer, dödsbon, samfällda förmåner, sammanslutningar eller samfund som behandlas vid jämförelseuppgiftsgranskningen inte specificeras i yrkandet. Begäran om uppgifter ska vara motiverad och exakt avgränsad till de uppgifter som är nödvändiga vid skattekontrollen. Begäran om uppgifter ska avgränsas så att de fakta, ekonomiska händelser eller ekonomiska aktörer som är av betydelse för beskattningen, och utifrån vilka den uppgiftsskyldige kan identifiera de nödvändiga uppgifter som jämförelseuppgiftsgranskningen riktas mot, framgår av begäran.

(14) Grundlagsutskottet noterar att den föreslagna regleringen är mycket allmänt hållen och att den inte innehåller några kriterier utifrån vilka uppgifternas nödvändighet bedöms. Den föreslagna regleringen låter Skatteförvaltningen själv i problematiskt stor omfattning avgöra vilka uppgifter den anser vara nödvändiga med tanke på den skattekontroll som hör till dess uppgifter. Propositionen innehåller allmänna skyldigheter i fråga om grunderna för det yrkande som framställs som begäran om information, men ingen direkt skyldighet att anteckna de faktiska omständigheterna i begäran, vilket skulle göra det möjligt att bedöma nödvändigheten även vid en efterhandskontroll.

(15) Enligt grundlagsutskottet uppfyller den föreslagna regleringen inte de krav på exakthet och noggrann avgränsning som utskottet i sin praxis har ställt för rätten att få uppgifter. Av skäl som följer av 10 § i grundlagen måste den föreslagna regleringen preciseras så att den närmare anger de förutsättningar på basis av vilka det kan bedömas att de begärda uppgifterna är nödvändiga för skattekontrollen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(16) När det gäller regleringens exakthet fäster grundlagsutskottet också uppmärksamhet vid att det i motiveringen till propositionen (s. 34—35) anses att nödvändigheten återspeglar jämförelseuppgiftsgranskningens karaktär av sista utväg. Enligt motiveringen ska jämförelseuppgiftsgranskning inte utnyttjas, om Skatteförvaltningen har tillgång till någon annan metod att få uppgifterna. Enligt propositionen (s. 52) kan Skatteförvaltningen rikta en vanlig skattegranskning enligt 14 § i lagen om beskattningsförfarande till en enskild skattskyldig. I samband med granskningen kan till exempel bankerna ombes lämna uppgifter om kontotransaktioner med stöd av 18 a och 19 § i lagen om beskattningsförfarande. Grundlagsutskottet anser att det uttryckligen bör föreskrivas i lag att nödvändigheten kopplas till karaktären av sista utväg, till exempel så att jämförelseuppgiftsgranskning får användas endast om Skatteförvaltningen inte har fått de nödvändiga uppgifterna genom en vanlig, riktad skattegranskning eller genom en riktad skyldighet för utomstående att lämna uppgifter. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 48/2025 rd

(17) Den avgränsning i begäran om uppgifter som avses i 2 mom. kan enligt propositionsmotiven (s. 35) vara till exempel uttrycket ”salary”, som syftar till att utreda gränsöverskridande betalningar, eller minimibeloppet av en enskild betalning som fastställts på en viss grund. Enligt utredning till utskottet kan avgränsningen på motsvarande sätt gälla exempelvis vissa kontoöverföringar mellan nära släktingar. Det innebär att jämförelseuppgiftsgranskningen kan gälla till exempel alla som anlitar en viss finansmarknadsaktörs tjänster och som överför pengar till en nära släkting. I den föreslagna formen verkar regleringen också göra det möjligt att samla in uppgifter i stor skala och utan specificering. Grundlagsutskottet anser att till den del så är fallet kan den föreslagna regleringen inte anses vara nödvändig eller proportionerlig i förhållande till skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Utskottet anser att det med tanke på proportionaliteten också kan anses problematiskt att den föreslagna regleringen innehåller en möjlighet att besluta om att en sådan granskning ska utföras upprepade gånger utan några ytterligare förutsättningar.

(18) Av skäl som följer av 10 § i grundlagen måste den föreslagna regleringen preciseras så att den inte möjliggör massinsamling och ospecificerad insamling av uppgifter och inte heller att granskningar utförs upprepade gånger utan lagfästa, behöriga tilläggsvillkor. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(19) Grundlagsutskottet anser i och för sig att det är möjligt att förbättra den föreslagna regleringens acceptans och proportionalitet med tanke på skyddet för privatlivet, som är en grundläggande fri- och rättighet, till exempel genom att precisera regleringen så att den endast gäller kontroll av transaktioner som med hänsyn till skattetagarnas beskattningsintresse är avgränsade och förknippade med hög risk.

Skyddsåtgärder och rättsskydd

(20) I 21 § 4 mom. i lagförslaget har man försökt skapa skyddsåtgärder för att säkerställa skyddet för personuppgifter. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att skyddsåtgärderna i fråga till sitt innehåll är beroende av förstärkningsord som är påfallande öppna och därför i praktiken saknar sakinnehåll. Dessutom har man i förslaget delvis använt uttryck som är något främmande för lagspråket och som lämnar utrymme för kontradiktoriska slutsatser (särskilt 21 § 4 mom. 2 punkten).

(21) Grundlagsutskottet betonar att lagförslagets bestämmelser om skyddsåtgärder bör vara konkreta och särskilda i förhållande till annan tillämplig reglering, om avsikten med dessa krav är att betona till exempel en tekniskt högklassig informationssäkerhet, etisk behandling, synnerlig tillförlitlighet, kompetens eller höga yrkesmässiga krav, som bestämmelsen nu nämner. Grundlagsutskottet har upprepade gånger konstaterat att skyddet för uppgifter från obehörig användning inte uteslutande kan baseras på det tjänsteansvar som gäller för den personuppgiftsansvarige eller den som hanterar uppgifterna (GrUU 4/2021 rd, GrUU 65/2018 rd, GrUU 52/2018 rd, GrUU 51/2018 rd). Den föreslagna regleringen om skyddsåtgärder bör preciseras.

(22) Utifrån propositionen förblir det oklart hur en person vars beskattning inte är föremål för granskning får information om att dennes känsliga personuppgifter behandlas. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter är problematiskt att pro-

Utlåtande GrUU 48/2025 rd

positionen inte innehåller några förslag till ett effektivt rättsskydd i efterhand, vilket ställer särskilda krav på förhandskontrollen.

(23) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på 10 och 21 § i grundlagen är nödvändigt att stärka bestämmelserna om individens rättsskydd i efterhand. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(24) Enligt propositionen (s. 9 och 48) har den uppgiftsskyldige i enlighet med 65 a § 7 mom. i lagen om beskattningsförfarande möjlighet att få ett överklagbart beslut om den begäran om uppgifter som framställs vid jämförelseuppgiftsgranskningen. Ändring i beslutet kan sökas genom en skriftlig begäran om omprövning hos skatterättelsenämnden. Utskottet betonar den uppgiftsskyldiges rätt att få ett överklagbart beslut om en begäran om information.

Den fortsatta behandlingen av propositionen

(25) Grundlagsutskottet har ovan framfört flera ändringar som är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottets uppfattning gäller dessa ändringar åtminstone delvis lagförslagets centrala delar. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningsdåd att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II).

(26) Grundlagsutskottet anser att den reglering som nu bedöms inte är särskilt omfattande till sin längd (se även GrUU 12/2021 rd, stycke 76). Regleringens betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna talar dock för att beredningen hänskjuts till statsrådet. Utskottet anser att finansutskottet noggrant måste överväga om det är möjligt att ändra lagförslaget i riksdagen. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för en ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om finansutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska finansutskottets utkast till betänkande hänskjutas till grundlagsutskottet för behandling. Det är i så fall ett villkor för att lagförslagen i propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se även GrUU 40/2021 rd, styckena 23—24).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om precisering av regleringen, bestämmelserna om grunderna för att utföra jämförelseuppgiftsgranskning, jämförelseuppgiftsgranskningens karaktär av sista utväg, omfattningen av insamlingen av uppgifter, upprepade granskningar, rättsskyddet samt behovet av att hänskjuta finansutskottets betänkandeutkast till grundlagsutskottet beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 48/2025 rd

Helsingfors 20.11.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.