

Ökade möjligheter till automatiserat beslutsfattande på fastighetstaxeringsområdet

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	4
1.1 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	4
2 Bakgrund	5
3 Gällande rätt	6
4 Överväganden och förslag	8
4.1 Ökade möjligheter till automatiserat beslutsfattande	8
4.2 Undantag behöver inte föreskrivas	9
4.3 Ikraftträdande	10
5 Konsekvensanalys	11
5.1 Sammanfattning	11
5.2 Syfte och effekter av utebliven ändring	11
5.3 Offentligfinansiella effekter	11
5.4 Effekter för offentliga sektorn	11
5.5 Effekter för företagen och för enskilda	11
5.6 Effekter för Skatteverket	12
5.7 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	12
5.8 Förslagets förenlighet med EU-rätten	12
5.9 Övriga effekter	12

Sammanfattning

I promemorian föreslås att 20 kap. 2 a § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska upphävas. I paragrafen föreskrivs att grundläggande beslut om taxering av en fastighet får fattas genom automatiserad behandling om en klargörande motivering för beslutet får utelämnas enligt 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Motsatsvis följer av paragrafen att automatiserade omprövningsbeslut aldrig är tillåtna. Om paragrafen upphävs kommer det, med stöd av en bestämmelse i förvaltningslagen, vara möjligt att på fastighetstaxeringsområdet fatta såväl grundläggande beslut som beslut i omprövningsärenden genom automatiserad behandling. En förutsättning för att ett automatiserat förfarande ska kunna införas är dock givetvis att det är förenligt med övriga bestämmelser i förvaltningslagen samt fastighetstaxeringslagen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 2 a § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2020.

2 Bakgrund

Vid fastighetstaxering beräknas taxeringsvärden för fastigheter och byggnader på ofri grund. Taxeringsvärdena beräknas huvudsakligen utifrån beskaffenhet, användning och geografiskt läge, dvs. förhållanden som är tämligen konstanta över tid.

Fastighetstaxering är sedan den allmänna fastighetstaxeringen 1996 en registerbaserad taxering, dvs. den baserar sig på uppgifter i befintliga register. En fastighetsägare behöver normalt endast lämna en fastighetsdeklaration om denne inte har fått ett förslag till fastighetstaxering senast den 15 oktober året före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering äger rum (18 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152], förkortad FTL). Ett förslag till fastighetstaxering innehåller uppgifter från fastighetstaxeringsregistret vilka är tillräckliga för att ett grundläggande beslut om fastighetstaxering ska kunna fattas av Skatteverket. En fastighetsägare har, som framgår av 18 kap. FTL, möjlighet att lämna påpekanden med anledning av ett förslag till fastighetstaxering. Fastighetsägaren är dock inte skyldig att rätta eller komplettera felaktiga eller bristfälliga uppgifter i förslaget.

Om Skatteverket har kännedom om en förändring av fastigheten, eller om nödvändiga uppgifter saknas, skickas en förtryckt fastighetsdeklaration ut till en av fastighetens ägare.

Fastighetstaxeringsärenden där det har skickats ut ett förslag till fastighetstaxering och där något påpekande inte har inkommit blir automatiskt klarmarkerade i Skatteverkets IT-stöd. Sådana beslut fattas helt automatiserat och baseras på tidigare registrerade uppgifter. Även i majoriteten av de fall då påpekanden inkommer fattas beslut genom automatiserad behandling. Besluten baseras i dessa fall på vad som har framförts i påpekandena. Även beslut som baseras på uppgifter som fastighetsägaren har lämnat i en deklaration kan fattas automatiserat. Stöd för det automatiserade beslutsfattandet finns i 20 kap. 2 a § FTL, där det anges att grundläggande beslut om taxering av en fastighet får fattas genom automatiserad behandling om en klagande motivering för beslutet får utelämnas enligt 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

Vid den allmänna fastighetstaxeringen 2015 skickade Skatteverket ut 2 264 216 förslag till fastighetstaxering och 108 269 fastighetsdeklarationer. 263 395 påpekanden på förslag inkom, dvs. sådana påpekanden inkom i ca 11,6 procent av de fall då förslag skickats ut. I de ärenden där påpekanden inkommit fattade Skatteverket beslut genom automatiserad behandling i 196 238 fall, dvs. i ca 74,5 procent av ärendena. Vid den förenklade fastighetstaxeringen 2018 skickade Skatteverket ut 2 343 841 förslag till fastighetstaxering och 64 654 fastighetsdeklarationer. Vid denna taxering inkom 254 451 påpekanden på förslag, dvs. påpekanden inkom i ca 10,9 procent av fallen. I de ärenden då påpekanden inkommit fattades 190 570 beslut genom automatiserad behandling, dvs. sådana beslut fattades i ca 74,9 procent av fallen.

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § FTL innebär att andra beslut än grundläggande beslut inte får fattas genom automatiserad behandling. Automatiserade omprövningsbeslut är således inte tillåtna ens när omprövningen sker på fastighetsägarens initiativ och beslutet är helt i enlighet med dennes yrkande.

3 Gällande rätt

Bestämmelser om förfarandet vid fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), förkortad FTL, och fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199). Även förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, är tillämplig. Dock framgår av dess 4 § att avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar har företräde framför bestämmelserna i förvaltningslagen.

Enligt 20 kap. 2 a § FTL får grundläggande beslut om taxering av en fastighet fattas genom automatiserad behandling om en klagörande motivering för beslutet får utelämnas enligt 32 § första stycket FL. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. att det kan bedömas som uppenbart obehövligt att motivera ett skattebeslut som uteslutande grundas på uppgifter som deklaranten själv har lämnat (prop. 2016/17:180 s. 191–192).

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § FTL reglerar i vilka fall automatiserade beslut får fattas på fastighetstaxeringsområdet. 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).

Av förvaltningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2018, framgår uttryckligen att en myndighets beslut kan fattas automatiserat (28 § första stycket FL). Härigenom 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). Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § FTL – som i sin ursprungliga lydelse infördes 1999 – måste dock tolkas som en uttömmande reglering av i vilka fall automatiserat beslutsfattande får användas på fastighetstaxeringsområdet. Den innebär således ett hinder mot att fatta andra typer av beslut än grundläggande beslut genom automatiserad behandling. Av 4 § FL framgår att bestämmelsen i 20 kap. 2 a § FTL har företräde framför bestämmelsen i 28 § första stycket FL.

På inkomsttaxeringsområdet fanns tidigare en bestämmelse om automatiserat beslutsfattande i 4 kap. 2 a § taxeringslagen (1990:324). Av denna bestämmelse framgick att grundläggande beslut om årlig taxering fick fattas genom automatisk databehandling i det fall skälen för beslutet fick utelämnas enligt 20 § första stycket 1 i den tidigare förvaltningslagen (1986:223). När taxeringslagen ersattes av skatteförfarandelagen (2011:1244) togs någon motsvarande bestämmelse inte in i skatteförfarandelagen. Skälet till det var regeringens bedömning att lagstiftningen i största möjliga utsträckning borde utformas utan bestämmelser som begränsar en teknisk utveckling. Föreskrifter om förfarandet hos myndighet ansågs lämpligen kunna ges i förordning (prop. 2010/11:165 s. 496).

I skatteförfarandeförordningen (2011:1261), förkortad SFF, finns i 17 kap. bestämmelser om underrättelse av 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 obehövligt. 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.

Bestämmelsen i 17 kap. 3 § SFF kan tolkas som att den utgör ett hinder mot att automatiserade beslut fattas i de i bestämmelsen 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.

Skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen gäller inte för fastighetstaxering. Fastighetstaxeringsförordningen innehåller inte någon motsvarighet till 17 kap. 3 § SFF.

I förvaltningslagen finns en bestämmelse om dokumentation av beslut (31 § FL). 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, se prop. 2016/17:180 s. 185 där man även uttalar följande:

”När ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person, kan några sådana uppgifter naturligen inte ingå i dokumentationen. Det får anses följa redan av den gällande regleringen i 21 § myndighetsförordningen. På motsvarande sätt bör man se på saken när det gäller automatiserade beslut. När ett beslut fattas helt på automatiserad väg saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges i den föreslagna punktuppställningen, bl.a. uppgift om beslutsfattare och föredragande. Enligt regeringens uppfattning hindrar inte den lagtekniska utformningen av bestämmelsen som utredningen föreslår en sådan tillämpning.”

4 Överväganden och förslag

4.1 Ökade möjligheter till automatiserat beslutsfattande

Förslag: Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) om att grundläggande beslut om taxering av en fastighet i vissa fall får fattas genom automatiserad behandling upphävs. Härigenom möjliggörs att även andra beslut än grundläggande beslut får fattas genom automatiserad behandling.

Skälen för förslaget: På fastighetstaxeringsområdet får enbart grundläggande beslut fattas genom automatiserad behandling. Detta följer av 20 kap. 2 a § FTL. I denna bestämmelse föreskrivs att grundläggande beslut om taxering av en fastighet får fattas genom automatiserad behandling om en klagörande motivering för beslutet får utelämnas enligt 32 § första stycket FL. Motsatsvis följer av bestämmelsen att automatiserade omprövningsbeslut aldrig är tillåtna. Som framgår av avsnitt 2 ovan fattas en mycket stor andel av alla grundläggande fastighetstaxeringsbeslut genom automatiserad behandling.

Det ska framhållas att förhållandena i ett omprövningsärende i många fall är jämförbara med förhållandena inför ett grundläggande beslut. Till exempel kan en fastighetsägare som har underlåtit att lämna påpekanden med anledning av ett förslag till fastighetstaxering i stället begära omprövning av det grundläggande beslut som Skatteverket har fattat på grundval av förslaget. Även i detta fall handlar det om att fastighetsägaren har invändningar mot förslaget till fastighetstaxering. I och med att invändningarna framförs först genom en begäran om omprövning saknar Skatteverket dock i dag – oavsett omständigheterna i det enskilda fallet – möjlighet att avgöra ärendet genom automatiserad behandling.

Uppgifter som en fastighetsägare lämnar vid taxeringen i en deklaration eller i ett påpekande på ett förslag till fastighetstaxering granskas av handläggare endast i det fall ärendet faller ut för granskning utifrån i förväg fastställda parametrar. Ett omprövningsärende handläggs och granskas däremot alltid manuellt, oavsett uppgifternas art eller ärendets svårighetsgrad. En stor andel av omprövningsärendena kräver dock ingen granskning. Ofta är det fråga om uppgifter som lika gärna skulle ha kunnat lämnas vid taxeringen och då skulle ha godkänts automatiskt.

Under perioden 1 juli 2015–31 juni 2018 inleddes sammanlagt 10 056 omprövningsärenden – avseende den allmänna fastighetstaxeringen 2015 – av fastighetsägare. Vid analys av 1 254 omprövningsärenden som initierades av fastighetsägare under perioden 1 mars–30 april 2016 framkom att en övervägande del av dessa – 57 procent – var rena bifallsärenden som inte krävde någon utredning.

En stor andel av omprövningsärendena initieras under en relativt begränsad tidsperiod i samband med att de grundläggande besluten meddelas fastighetsägarna. Detta medför givetvis en stor påverkan på Skatteverkets verksamhet genom att betydande resurser måste avsättas till arbete med omprövningar. Dessutom infaller denna period under sommarmånaderna juli och augusti vilket medför längre handläggningstider.

Om vissa omprövningsbeslut skulle kunna fattas genom automatiserad behandling skulle hanteringstiden för dessa beslut kunna minimeras. Dessutom skulle handläggarresurser kunna frigöras och i stället läggas på sådana ärenden som

kräver utredning. Därigenom skulle även den sistnämnda typen av ärenden kunna avgöras snabbare.

Skatteverket anser mot bakgrund av vad som nu sagts att det bör vara möjligt att fatta automatiserade omprövningsbeslut på fastighetstaxeringsområdet. För att uppnå detta bör bestämmelsen i 20 kap. 2 a § FTL upphävas. I avsaknad av specialreglering kommer det då följa av förvaltningslagen att såväl grundläggande beslut som omprövningsbeslut kan fattas genom automatiserad behandling. Av 28 § första stycket FL framgår att ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.

I 20 kap. 4 och 5 §§ och, såvitt gäller särskild fastighetstaxering, 28 kap. 3 § FTL finns bestämmelser om vad ett beslut om fastighetstaxering ska innehålla. Dessa bestämmelser gäller givetvis även när beslut fattas genom automatiserad behandling.

4.2 Undantag behöver inte föreskrivas

Bedömning: Något undantag från möjligheten att fatta beslut genom automatiserad behandling behöver inte föreskrivas.

Skälen för bedömningen: Ovan föreslås att bestämmelsen i 20 kap. 2 a § FTL upphävs, vilket skulle medföra att såväl grundläggande beslut som omprövningsbeslut kan fattas genom automatiserad behandling på fastighetstaxeringsområdet. Förslaget innebär också att den begränsning av möjligheten att fatta automatiserade grundläggande beslut som i dag gäller – dvs. att sådana beslut bara får fattas om en klagörande motivering får utelämnas – försvinner. Fråga uppkommer då om det i lag eller förordning bör tas in andra bestämmelser som begränsar Skatteverkets möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande.

Alla ärenden kan givetvis inte avgöras genom automatiserad behandling. Som E-delegationen framhåller i betänkandet *Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering* är det mycket viktigt att frågor om rättssäkerhet, persondataskydd och informationssäkerhet är grundligt genomlysta innan ett automatiserat beslutsförfarande införs. Sådana rutiner kan inte komma i fråga om någon brist har identifierats, som inte kunnat avhjälpas helt genom en automatiserad rutin (SOU 2014:75 s. 70). Frågan är dock om det tillför något att i lag eller förordning föreskriva att vissa typer av beslut inte får fattas genom automatiserad behandling. Såväl vid automatiserat som manuellt beslutsfattande finns regler i fastighetstaxeringslagen och förvaltningslagen som Skatteverket måste följa. Dessa bestämmelser sätter i praktiken gränser för möjligheten att fatta beslut genom automatiserad behandling. Till exempel framgår det av 20 kap. 3 a § FTL att Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda. En liknande bestämmelse finns i 23 § första stycket FL, där det föreskrivs att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. 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 klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt (vissa undantag anges i andra stycket). En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Ett automatiserat beslut kan enbart innehålla en standardiserad motivering och bestämmelsen innebär således ett hinder mot automatiserade beslut i de fall en mer individualiserad motivering krävs. Mot bakgrund av den reglering som redan finns i fastighetstaxeringslagen och förvaltningslagen anser Skatteverket att det inte i lag eller förordning behöver föreskrivas något undantag från möjligheten att fatta beslut genom automatiserad behandling på fastighetstaxeringsområdet.

4.3 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2020.
--

Skälen för förslaget: Skatteverket anser att det är lämpligt att ändringen i fastighetstaxeringslagen träder i kraft den 1 juli 2020. Ändringen innebär att Skatteverket får möjlighet att fatta fler typer av beslut genom automatiserad behandling. 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 att ge Skatteverket möjlighet att fatta vissa omprövningsbeslut på fastighetstaxeringsområdet genom automatiserad behandling. I dag är automatiserat beslutsfattande enbart tillåtet när det gäller grundläggande beslut om fastighetstaxering.

Förslaget förväntas inte medföra några offentligfinansiella effekter eller påverka offentlig sektor, den kommunala självstyrelsen, miljön, jämställdhet, jämlikhet eller de integrationspolitiska målen. Ett automatiserat omprövningsförfarande kommer att innebära kortare handläggningstider, främst för sådana omprövningsärenden som kan hanteras genom automatiserad behandling men sannolikt även för ärenden som måste hanteras manuellt. I övrigt påverkas inte enskilda eller företag. För Skatteverket skulle ett automatiserat omprövningsförfarande medföra en inbesparing i handläggningstid som uppskattas till ca 1 miljon kronor i genomsnitt per år. Kostnader för att utveckla system är ca 1,5 miljoner kronor med kostnader för ett årligt underhåll på ca 200 000 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 Syfte och effekter av utebliven ändring

Syftet med förslaget är att ge Skatteverket möjlighet att fatta vissa omprövningsbeslut på fastighetstaxeringsområdet genom automatiserad behandling. Under förutsättning att det även utvecklas tekniska förutsättningar för att fatta automatiserade omprövningsbeslut kommer förslaget att innebära kortare handläggningstider i omprövningsärenden.

Om förslaget inte genomförs kommer de i första stycket redovisade effekterna att utebli.

5.3 Offentligfinansiella effekter

Förslaget påverkar inte beskattning eller avgifter och medför därför inga offentligfinansiella effekter.

5.4 Effekter för offentliga sektorn

Förslaget har inte någon effekt på den offentliga sektorn.

5.5 Effekter för företagen och för enskilda

Under förutsättning att det utvecklas tekniska förutsättningar för att hantera omprövningsärenden på det sätt som föreslås kommer förslaget att medföra att den tid som det tar för en fastighetsägare att få besked i sitt ärende förkortas. Detta gäller i första hand de ärenden som kan hanteras genom automatiserad behandling. I dessa fall kommer beslut att kunna fattas direkt eller inom en eller ett fåtal dagar.

Även i de ärenden som måste hanteras av handläggare bör hanteringstiden kunna förkortas, genom att handläggares resurser i större utsträckning kan koncentreras till dessa ärenden. Utöver förkortade handläggningstider bedöms förslaget inte påverka företag eller enskilda.

5.6 Effekter för Skatteverket

Ett automatiserat omprövningsförfarande kräver systemutveckling. Kostnaden för denna estimeras till 1,5 miljoner kronor. Ett årligt underhåll kommer kosta ca 200 000 kronor.

Ett automatiserat omprövningsförfarande kommer medföra att mindre tid än i dag behöver läggas på att manuellt hantera ärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden för omprövningar var under perioden 2014-2017 ca 2,7 omprövningar per handläggare och dag. Då det här är fråga om hantering av ärenden av enklare beskaffenhet har handläggningstiden – inklusive administrativ hantering – skönsmässigt uppskattats till 10 ärenden per handläggare och dag, dvs. ca 50 minuter per ärende. Utifrån detta antagande kan den inbesparing i handläggningstid som förslaget medför uppskattas till i genomsnitt 1 500 avrundade timmar per år, ojämnt fördelat över året. Detta motsvarar ca 1 miljon kronor årligen.

Inbesparingen i handläggningstid skulle innebära att mer resurser kan läggas på annat, t.ex. sådana omprövningsärenden som kräver manuell hantering. Därmed kan även handläggningstiden för dessa förkortas.

Kostnaden för systemutveckling bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

5.7 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget har inte någon betydelse för myndigheter i övrigt eller för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

5.8 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms inte stå i strid med EU-rätten.

5.9 Övriga effekter

Konsekvensutredningen ska belysa förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för miljön, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Fördelningseffekter ska även beaktas. Skatteverket gör bedömningen att inga av de uppräknade områdena påverkas av förslaget.