

Skatteverket kritiseras för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter

Beslutet i korthet: Skatteverket tar inte emot kontant betalning av ansökningsavgiften vid ansökan om byte av förnamn.
Enligt chefsJO är huvudregeln i 4 kap. 12 § riksbankslagen tillämplig när det gäller betalning av ansökningsavgiften. Det innebär att Skatteverket har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av en sådan avgift. Skatteverket får kritik för att det saknas möjlighet att betala avgiften kontant.

Bakgrund till JO:s initiativ

I en anmälan till JO (dnr 2483-2022) framfördes klagomål mot Skatteverket. Klagomålen avsåg i huvudsak att allmänheten, vid ansökan om byte av förnamn, hänvisas till att betala ansökningsavgiften via Swish eller bankgiro enligt information på myndighetens webbplats. Enligt anmälaren stred informationen mot regleringen i 5 kap. 1 § i den dåvarande lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank eftersom det inte var möjligt att betala avgiften med kontanter.

Jag fattade beslut i ärendet den 28 mars 2022. Jag fann inte tillräcklig anledning att vidta någon annan åtgärd än att påminna om nämnda bestämmelse i den dåvarande riksbankslagen och om mina uttalanden i JO 2022/23 s. 510 där jag kritiserade Bolagsverket för dess vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Jag skickade en kopia av anmälan och beslutet till Skatteverket för kännedom.

Vid kontroll av Skatteverkets webbplats den 21 oktober 2022 framgick att informationen om hur nämnda avgift ska betalas var oförändrad. Med anledning av detta beslutade jag att i ett särskilt ärende granska hur Skatteverkets information förhåller sig till regleringen i riksbankslagen och möjligheten att betala den aktuella avgiften kontant. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

JO begärde att Skatteverket skulle yttra sig över vissa frågeställningar. I sitt remissvar anförde Skatteverket i huvudsak följande.

JO:s beslut den 28 mars 2022 behandlades på Skatteverkets folk- och fastighetsavdelnings ledningsmöte. Det har inte kommit fram hur frågan vidare skulle behandlas. Sedan våren 2022 arbetar Skatteverkets administrativa avdelning med en rutin för betalning av kopior av allmänna handlingar för den som vill vara anonym. Det är inte möjligt att betala ansökningsavgiften vid byte av förnamn kontant, varken till Skatteverket eller till Statens servicecenter. På Skatteverkets webbplats anges att ansökningsavgiften för byte av förnamn kan betalas via Swish eller bankgiro. Någon information som rör kontant betalning finns inte. Enligt Skatteverket strider inte den aktuella informationen på webbplatsen direkt mot regleringen i riksbankslagen, men det är önskvärt att uppdatera informationen om vad som gäller om kontant betalning.

Skatteverket anförde vidare att myndigheten, tillsammans med andra myndigheter, har börjat se över möjligheterna till kontant betalning.

Rättsliga utgångspunkter

Namnändring

Enligt 3 § förordningen (2017:120) om personnamn ska sökanden betala en ansökningsavgift om 250 kronor till Skatteverket för prövning av en ansökan om förvärv eller ändring av förnamn.

Skyldigheten att ta emot kontanter som betalning

Under handläggningen av detta ärende har en ny lag (2022:1568) om Sveriges riksbank trätt i kraft. Enligt 4 kap. 12 § är kontanter (dvs. sedlar och mynt) och beredskapspengar lagliga betalningsmedel. Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 1 § andra stycket i 1988 års riksbankslag med den enda skillnaden att numera är även beredskapspengar lagliga betalningsmedel. Av förarbetena till den äldre bestämmelsen framgår att innebörden av att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (se prop. 1986/87:143 s. 64). Bestämmelsen i 4 kap. 12 § i den nya riksbankslagen innebär ingen förändring i det avseendet (se prop. 2021/22:41 s. 122).

En borgenär är följaktligen i princip skyldig att ta emot betalning i kontanter. Undantag från denna skyldighet kan finnas i någon annan lag (se t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Vidare kan skyldigheten avtalas bort i civilrättsliga förhållanden.

I rättspraxis har dessutom i vissa fall rättsförhållanden, eller en del av rättsförhållanden, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha sådan civilrättslig karaktär att de har bedömts enligt civilrättsliga regler (jfr RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642).

I HFD 2015 ref. 49 behandlade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om ett landstings skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av patientavgifter. Enligt domstolen var det aktuella rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagaren inte ett offentlighetsrättsligt förhållande av civilrättslig karaktär. Vidare konstaterades att frågan om hur och var vårdavgifter ska betalas inte har reglerats särskilt i lag. Riksbankslagen var således tillämplig i målet, vilket innebar att landstinget hade en skyldighet att ta emot kontanter. Enligt domstolen var landstingsstyrelsens beslut, som innebar att vårdtagare var hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar vid kontant betalning, inte förenligt med riksbankslagens krav.

Kammarrätten i Stockholm har i ett senare avgörande ansett att kommuners uttag av avgift för parkering på gatumark har sådana civilrättsliga inslag att det utgör ett undantag från den skyldighet att ta emot kontanter som följer av riksbankslagen (se Kammarrätten i Stockholms dom den 13 april 2017 i mål nr 4350-16). Domstolens ställningstagande motiverades med att kommuners uttag av parkeringsavgifter, till skillnad från exempelvis hälso- och sjukvård, till sin natur är en utpräglat frivillig avtalsrelation och därmed av helt annat slag än det rättsförhållande som prövades i HFD 2015 ref. 49.

I JO 2022/23 s. 510, som handlade om Bolagsverkets vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar, bedömde jag att rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar inte är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

JO har tidigare gjort vissa uttalanden om en regions information om kontant betalning av patientavgifter (se JO 2016/17 s. 102). JO uttalade bl.a. att det inte finns något hinder mot att ett landsting informerar om att det är ett önskemål att patientavgiften betalas på något annat sätt än kontant. Informationen måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter.

Betalningsutredningen m.m.

Den parlamentariska Riksbankskommittén föreslog i sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) att innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel skulle regleras i lag. Kommittén föreslog att det i lagen skulle tas in en bestämmelse om att var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som getts ut av Riksbanken, om inte något annat följer av annan författning eller avtalsvillkor. Framför allt rättighetsskäl och beredskapsskäl ansågs motivera förslaget. Kommittén betonade att alla i samhället behöver kunna göra betalningar och att vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Vidare påpekades att det bör finnas ett betalningsmedel som fungerar trots omfattande störningar i elförsörjningen eller elektroniska system (s. 1581).

Kommittén anförde att det i offentlighetsrättsliga förhållanden bör vara möjligt att betala med kontanter om det inte finns särskilda skäl emot det (s. 1582). Vidare framhöll den följande (s. 1583 f.):

Kommittén vill dock betona offentliga aktörers ansvar för att kontanter inte försvinner som betalningsmedel i närtid. Riksdagen har, i enlighet med inriktningen i kommitténs delbetänkande och regeringens proposition 2019/20:23 ansett att utvecklingen för kontanter behöver ske mer kontrollerat än i dagsläget. Därför har en enig kommitté, och även regeringen, föreslagit lagstiftningsåtgärder för att trygga tillgången till kontanter. I det läget är det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentlighetsrättsliga avgifter å sin sida bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar. Kommittén vill därför betona att det i offentlighetsrättsliga förhållanden som utgångspunkt bör vara möjligt att betala kontant. Kommittén vill sända en signal till centrala samhällsaktörer att inte ytterligare driva på utvecklingen där kontant betalning accepteras i allt lägre grad. Uppmaningen riktar sig huvudsakligen till offentliga aktörer, men även till privata aktörer som bedriver offentligfinansierad verksamhet och lyder under ett offentlighetsrättsligt regelverk, som exempelvis privata vårdcentraler m.m. Stat, landsting och kommuner bör göra det möjligt att de olika tjänster de erbjuder och avgifter som de tar ut av allmänheten kan betalas kontant av de personer som fortsatt har behov av det om inte särskilda skäl talar emot det. Kommittén anser att det är rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningsfrågan än att enbart fokusera på kostnaderna i den egna verksamheten. Ett sådant bredare perspektiv omfattar såväl de individer som vill och behöver kunna betala kontant som samhällets behov av att kontantinfrastrukturen finns kvar till dess att ett beslut fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv.

I den efterföljande propositionen uttalade regeringen att det för närvarande inte finns skäl att gå vidare med förslaget om att klargöra innebörden av lagliga betalningsmedel. Skälen för detta var att en särskild utredare hade fått i uppdrag att ta ställning till innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel, om det fortfarande finns behov av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och om innebörden av uttrycket lagliga betalningsmedel i så fall bör förändras i förhållande till i dag (se prop. 2021/22:41 s. 122 f. och dir. 2020:133). Utredningen har antagit namnet Betalningsutredningen (Fi 2020:12).

I september 2022 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2022:131) och uttalade följande:

Den 1 september 2022 upphörde ClearOn AB med sin tjänst Kassagiro. ClearOn AB var den enda aktören på marknaden som erbjöd betaltjänster som gjorde det möjligt att betala räkningar med kontanter. I och med detta går det inte längre att betala räkningar med kontanter hos betalningsombud. Det riskerar att drabba t.ex. personer som lever i digitalt utanförskap, boende i glesbygd, personer som har bristande kunskaper i svenska språket, äldre och personer med funktionsnedsättning. Sedan direktiven beslutades har dessutom Europeiska kommissionen aviserat förslag om en digital euro och omedelbara betalningar. Denna händelseutveckling behöver beaktas av utredningen för att den ska kunna fullgöra sitt uppdrag att ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra sina betalningar samt för att utreda betalningsmarknadens funktionssätt och behovet av digitala centralbankspengar.

Utredningstiden förlängdes, och uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

Bedömning

Skatteverket har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av ansökningsavgiften

Bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen innebär att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter.

Som jag redogjort för finns det vissa undantag från denna skyldighet. Det gäller t.ex. när rättsförhållanden på offentligrättsligt reglerade områden kan anses ha sådan civilrättslig karaktär att de bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

I JO 2022/23 s. 510 uttalade jag att när det gäller offentligrättsliga avgifter torde det sällan vara fallet att rättsförhållandet har sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Vidare gjorde jag bedömningen att rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar inte är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. I det aktuella fallet som gäller rättsförhållandet mellan Skatteverket, i egenskap av beslutande myndighet, och en enskild som vill ansöka om byte av förnamn är detta undantag inte tillämpligt.

Det kan även finnas undantag från bestämmelsen i riksbankslagen i någon annan lag. Som jag tidigare nämnt finns ett sådant undantag i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen. Där framgår det att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår vilka avgifter som lagen gäller för. Ansökningsavgift vid byte av förnamn räknas inte upp i den bestämmelsen. Frågan om hur och var en sådan avgift ska betalas har inte heller reglerats särskilt i någon annan författning.

Det står således klart att huvudregeln i 4 kap. 12 § riksbankslagen är tillämplig när det gäller betalning av ansökningsavgift vid ansökan om byte av förnamn. Det innebär att Skatteverket har en skyldighet att ta emot betalning av en sådan avgift i kontanter.

Skatteverket har anfört att det inte är möjligt att betala ansökningsavgiften med kontanter, varken till Skatteverket eller Statens servicecenter.

Det är anmärkningsvärt att möjligheten till kontant betalning av denna offentligrättsliga avgift saknas trots den sedan länge gällande regleringen i riksbankslagen och den praxis som utvecklats kring den. Det måste senast i samband med Högsta förvaltningsdomstolens dom 2015 ha stått klart för Skatteverket vilka skyldigheter verket har att ta emot kontant betalning. Jag kan också konstatera att Skatteverket inte tycks ha vidtagit några konkreta åtgärder som rör möjligheten till kontant betalning av ansökningsavgiften vid ansökan om namnbyte med anledning av mitt beslut den 28 mars 2022.

Skatteverket ska kritiseras för att det inte är möjligt att betala den aktuella ansökningsavgiften med kontanter. Som framgår närmare nedan är det t.ex. möjligt att uppsöka en bank och betala ansökningsavgiften med kontanter där genom en bankgiroinbetalning. Att denna möjlighet finns innebär dock inte att Skatteverket har levt upp till sin skyldighet enligt riksbankslagen.

Avslutande synpunkter

På Skatteverkets webbplats anges som nämnts att ansökningsavgiften för byte av förnamn kan betalas via Swish eller bankgiro. En betalning via bankgiro gör man vanligtvis genom att använda en internetbank även om det i och för sig är möjligt att uppsöka ett bankkontor för att göra en betalning där. För den som vill betala med kontanter är det dock en förutsättning att bankkontoret i fråga tar emot kontanter, vilket långt ifrån alla bankkontor gör i dag. Vidare tar många banker ut en avgift för att utföra den tjänsten, och en avgift om 150 kronor är inte ovanlig. Som jag redogjort för ovan har dessutom möjligheten till kontant betalning via ClearOn AB:s tjänst Kassagirot nu avvecklats. En enskild som önskar använda kontanter för att betala ansökningsavgiften möter således betydande svårigheter och i regel också kostnader.

Frågan om bristande möjligheter till kontant betalning av offentligrättsliga avgifter var en av flera aspekter på myndigheters digitalisering som uppmärksammades i JO:s senaste ämbetsberättelse. Detta noterades också av konstitutionsutskottet som i sitt betänkande över ämbetsberättelsen påminde regeringen om sitt tidigare uttalande att regeringen bör säkerställa att myndigheterna är tillgängliga och erbjuder fullgoda alternativ till digital service, så att också de som inte kan eller vill vara digitala kan ta till vara sina intressen i kontakter med myndigheter. Utskottet framhöll att frågan är viktig för att upprätthålla medborgarnas förtroende för de statliga myndigheterna (se 2022/23:KU11 s. 19).

Som jag har redogjort för ovan har en enig parlamentarisk kommitté uttryckt oro för den kraftigt minskade möjligheten till kontant betalning under senare tid. Kommittén har ansett det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentligrättsliga avgifter bidrar till att påskynda utvecklingen genom att inte ta emot kontant betalning. Det initiativ som jag har tagit i detta ärende är ett exempel på denna problematik. Som kommittén påpekat behöver alla i samhället kunna göra betalningar.

Jag vill avslutningsvis framhålla att mina uttalanden i detta ärende naturligtvis är relevanta även för andra typer av offentligrättsliga avgifter.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte skäl till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.