

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Anmälan mot Skatteverket för att det inte är möjligt att i Blekinge betala en ansökningsavgift för id-kort med kontanter

Beslutet i korthet: Skatteverket accepterar kontant betalning av en ansökningsavgift för id-kort vid myndighetens verksamhetsställen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Enligt chefsJO är huvudregeln i 4 kap. 12 § riksbankslagen tillämplig när det gäller betalning av avgiften. Det innebär att Skatteverket har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av en sådan avgift. Eftersom möjligheten att betala med kontanter endast finns i de tre storstäderna konstaterar chefsJO att det för de allra flesta inte är praktiskt möjligt att betala en avgift för id-kort kontant. Enligt chefsJO kan det därför ifrågasättas om den servicenivå som Skatteverket erbjuder kan anses godtagbar. ChefsJO anser dock att det är mycket svårt för en myndighet att avgöra vad som krävs i form av service för att leva upp till riksbankslagens krav och finner mot bakgrund av detta inte skäl att rikta någon kritik mot Skatteverket.

Två utredningar har på senare tid lämnat förslag vad gäller skyldigheten för bl.a. myndigheter att acceptera kontanter som betalningsmedel för offentligrättsliga avgifter. Mot bakgrund av detta, och då ärendet belyser att det kan finnas ett behov av att öka servicenivån när det gäller möjligheten att betala sådana avgifter med kontanter, lämnar chefsJO över en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Skatteverket. Han anförde bl.a. följande. När han skulle boka tid för beställning av Skatteverkets id-kort vid ett av Statens servicecenter i Blekinge län i mars 2023 fick han besked om att det inte var möjligt att betala avgiften för id-kortet med kontanter. I kontakt med Skatteverket i mars 2024 fick han information om att myndigheten inte tar emot kontant betalning för avgiften inom Blekinge län. Han hänvisades i stället till någon av de tre största städerna i Sverige för att betala avgiften med kontanter.

Utredning

JO begärde att Skatteverket skulle yttra sig över det som förts fram i anmälan om möjligheten att betala med kontanter. Yttrandet skulle särskilt beröra frågan hur myndigheten ser på skyldigheten att acceptera kontant betalning för den aktuella avgiften och vilken möjlighet enskilda har att betala avgifter till

myndigheten med kontanter. Myndigheten skulle även redogöra för hur den ser på frågan om en godtagbar servicenivå för kontant betalning.

I sitt remissvar anförde Skatteverket bl.a. följande.

Bakgrund

Skatteverket har tagit fram en rutin för att privatpersoner ska kunna betala avgifter kontant. Sedan den 1 januari 2024 finns nu möjlighet att betala diverse avgifter till Skatteverket kontant på tre orter i Sverige. Det är Skatteverkets receptioner i Göteborg, Malmö och Stockholm som erbjuder denna möjlighet.

Anledningen till att möjligheten inte finns på fler orter är att Skatteverket inte har receptioner på övriga orter som möjliggör ett fysiskt kundmöte. Vidare är det beslutat att det fysiska kundmötet ska ske hos Statens servicecenter.

Sedan 2019 ansvarar Statens servicecenter, SSC, för en samlad organisation kring lokal statlig service och utför vissa uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Tjänsterna som utförs på servicekontoren regleras genom det serviceavtal och de överenskommelser som är upprättade mellan Skatteverket och Statens servicecenter.

Både av serviceavtalet och av överenskommelsen kring id-kortsverksamheten på ett servicekontor (dnr 210 242679-19/131) framgår att Statens servicecenter har i uppdrag att utfärda id-kort för Skatteverkets räkning. Statens servicecenter ska i samband med ansökan om id-kort kontrollera att betalning är gjord. I Statens servicecenters nuvarande uppdrag ingår inte att ta emot betalningar för Skatteverkets räkning.

Betalningen kan ske via bankgiro eller i Skatteverkets receptioner i Göteborg, Malmö och Stockholm. På dessa orter finns resurser som kan hantera kontanterna. Dessutom finns kassaskåp och väktare vilket även minskar risken att bli utsatt för rånförsök, allt för att trygga kundens och personalens säkerhet.

Skatteverkets svar på JO:s frågor

Hur ser Skatteverket på skyldigheten att acceptera kontant betalning av den aktuella avgiften?

Skatteverket känner till skyldigheten att acceptera kontant betalning för avgifter. JO har i beslut från den 21 mars 2023, dnr 8524-2022, riktat kritik mot Skatteverket för avsaknad av möjlighet till kontant betalning av avgift. Skatteverket har därför bedrivit ett arbete för att möjliggöra kontant betalning för diverse avgifter.

Skatteverket har från och med den 1 januari 2024 förbättrat sina möjligheter att ta emot kontant betalning genom att erbjuda betalning av diverse avgifter kontant på tre orter i Sverige. Det är Skatteverkets receptioner i Göteborg, Malmö och Stockholm som erbjuder denna möjlighet. Skatteverket har inte receptioner på andra orter i landet, utan det fysiska kundmötet sker på Statens servicecenter som har kontor i större delen av landet.

Vilken möjlighet har enskilda att betala avgifter till Skatteverket med kontanter? Hur ser myndigheten på frågan om en godtagbar servicenivå för kontant betalning?

Enskilda kan idag erlägga kontant betalning för diverse avgifter på tre större orter i Sverige, Göteborg, Malmö och Stockholm. Att betalning kontant inte kan ske på andra orter beror på att Skatteverket inte har receptioner på andra orter.

Det fysiska kundmötet sker idag ute på Statens servicecenter. Statens servicecenter kan idag inte ta emot kontanta betalningar på sina kontor. Det serviceavtal som idag gäller mellan parterna möjliggör inte hantering av kontanter. Hantering av kontanter ställer helt andra krav i form av kassaskåp, lokalanpassning, transport av kontanter och säkerhet.

Skatteverkets bedömning

Mot bakgrund av gällande bestämmelser i riksbankslagen är Skatteverket skyldigt att ta emot kontant betalning för sina avgifter. I dagsläget är det möjligt att betala kontant hos Skatteverket på tre orter; Göteborg, Malmö och Stockholm.

Av utredningen i ärendet har inte kommit fram annat än att AA fått korrekt information om nuvarande möjligheter till kontant betalning av aktuell avgift.

- - -

AA yttrade sig över remissvaret.

Rättslig reglering

Skatteverkets identitetskort

Den som har fyllt 13 år och är folkbokförd i Sverige kan ansöka om ett id-kort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Skatteverket är utfärdande myndighet för id-kort enligt nu nämnda lag (se 2 § förordningen [2015:904] om identitetskort för folkbokförda i Sverige). En sökande ska betala en ansökningsavgift för prövning av en sådan ansökan (se 16 § nyss nämnda förordning).

Skyldigheten att ta emot kontanter som betalning

Enligt 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank är kontanter 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).

Aktuell reglering i riksbankslagen innebär följaktligen att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter. Undantag från denna skyldighet kan finnas i annan lag, t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det framgår att skatter och avgifter ska betalas in till skattekontot. 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.

Bedömning

Som framgår ovan är en myndighet som utgångspunkt skyldig att ta emot kontant betalning för offentlighetsrättsliga avgifter om inte annat följer av lag eller av att ett visst rättsförhållande är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

I JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020, 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. Jag gjorde samma bedömning i JO 2023 s. 334, dnr 8524-2022, som gällde Skatteverkets skyldighet att ta emot kontant betalning för ansökningsavgift för en ansökan om byte av förnamn.

Vad gäller den nu aktuella avgiften för id-kort kan jag inledningsvis konstatera att avgiften inte omfattas av ovan nämnd reglering i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (jfr 2 kap. 2 § samma lag). Frågan om hur och var en sådan avgift ska betalas har inte heller reglerats särskilt i någon annan författning. Rättsförhållandet mellan Skatteverket och en enskild som ansöker om ett id-kort kan inte heller anses ha en sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler (jfr beträffande nationella id-kort SOU 2023:16 s. 670). Detta innebär att riksbankslagen är tillämplig på förhållandet och att Skatteverket har en skyldighet att acceptera kontanter som betalning för den aktuella avgiften.

Som framgår har jag tidigare kritiserat Skatteverket för att en enskild inte hade möjlighet att använda kontanter som betalningsmedel för en ansökningsavgift gällande namnbyte. Skatteverket har i sitt remissvar redogjort för att myndigheten som en följd av mitt tidigare beslut numera accepterar kontant betalning för vissa avgifter där myndigheten har receptioner, dvs. i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är positivt att Skatteverket har vidtagit konkreta åtgärder för att möjliggöra för enskilda att betala med kontanter. Det kan dock vara både svårt och kostsamt för en enskild att ta sig till någon av dessa tre

orter. Möjligheten för en enskild att betala en avgift för id-kort med kontanter framstår därmed som mycket begränsad.

Skatteverket har i sitt remissvar inte närmare utvecklat hur myndigheten ser på frågan om en godtagbar servicenivå för kontant betalning. Även om Skatteverket har vidtagit åtgärder för att förbättra möjligheten att betala med kontanter kan jag konstatera att den nuvarande lösningen innebär att det för de allra flesta inte är praktiskt möjligt att betala en avgift för id-kort kontant. Det kan därför ifrågasättas om den servicenivå som Skatteverket erbjuder kan anses godtagbar.

I mitt yttrande över betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16) framhöll jag att det är mycket svårt för en myndighet att avgöra vad som krävs i form av service för att leva upp till riksbankslagens krav (se JO:s ärende med dnr R 47-2023). Jag framhöll också att det inte framstår som lämpligt att lämna över till rättstillämpningen att avgöra vad som är en godtagbar servicenivå när det gäller möjligheten för enskilda att betala med kontanter och att frågan bör övervägas inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet med anledning av utredningens förslag. I enlighet med dessa överväganden anser jag mig inte ha skäl att rikta någon kritik mot Skatteverket.

Avslutningsvis vill jag lägga till följande.

Skatteverket har i sitt remissvar redogjort för att det fysiska kundmötet vid utfärdande av myndighetens id-kort sker på Statens servicecenter. Det framstår i många fall som lämpligt och ändamålsenligt att en myndighet organiserar sin verksamhet på ett sådant sätt att bl.a. kundmöten kan genomföras vid något av de servicekontor som finns i varje län. Det är också den väg som lagstiftaren har ansett lämplig för att möjliggöra en väl utvecklad lokal närvaro och service (se t.ex. prop. 2018/19:47 s. 11). Som framgår av Skatteverkets yttrande kan Statens servicecenter inte ta emot kontant betalning på sina kontor. Ett sätt att öka servicenivån hos de myndigheter som anlitar Statens servicecenter skulle därför kunna vara att göra det möjligt för servicekontoren att ta emot kontanta betalningar. Överväganden i denna riktning har även gjorts i det ovan nämnda betänkandet Staten och betalningarna (se s. 963 f.).

Frågan om möjligheten för enskilda att kunna betala bl.a. offentligrättsliga avgifter med kontanter har under senare år varit föremål för utredning. Utöver det tidigare nämnda betänkandet har frågan även belysts i Kontantutredningen (Fi2024/00068). Där föreslås bl.a. att det ska fastställas i lag att offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant. Riksbanken har i sin betalningsrapport för 2025 också berört angränsande frågor (se Betalningsrapport 2025, Sveriges riksbank, s. 55, publicerad den 10 mars 2025).

Mot bakgrund av de utredningsförslag som lämnats på området, och då detta ärende belyser att det kan finnas ett behov av att öka servicenivån när det gäller

möjligheten att betala offentligrättsliga avgifter med kontanter, lämnar jag över en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Emma Johnsson har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.