

JO:s beslut i ett antal ärenden gällande försöket med trängselskatt i Stockholm

JO Nordenfelt meddelade den 30 juni 2006 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att bl.a. lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län. Kommitténs arbete skulle syfta till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt (dir. 2000:96). Kommittén antog namnet Stockholmsberedningen. Enligt tilläggsdirektiv den 14 mars 2002 (dir. 2002:3) skulle Stockholmsberedningen också utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken skulle kunna genomföras.

I sitt delbetänkande *Trängselavgifter* (SOU 2003:61) föreslog Stockholmsberedningen bl.a. att en lag om trängselavgifter i Stockholm skulle införas på försök. Regeringen lade under våren 2004 fram en proposition (prop. 2003/04:145 *Trängselskatt*) i ärendet och riksdagen beslutade att i enlighet med propositionen anta lagen (2004:629) om trängselskatt. Lagen innebar ett tidsbegränsat försök med trängselskatter i Stockholm – det s.k. Stockholmsförsöket. Efter viss fördröjning, beroende främst på överprövning av upphandlingen av den tekniska utrustningen, inleddes försöket den 3 januari 2006 såvitt gäller trängselskatten (Stockholmsförsöket innefattar även utökad kollektivtrafik och fler infartsparkeringar). Av övergångsbestämmelserna till lagen om trängselskatt framgår att försöket skall pågå t.o.m. den 31 juli 2006.

Anmälningar till JO med anledning av Stockholmsförsöket

Det har till JO inkommit närmare 40 anmälningar som i något avseende rör Stockholmsförsöket. Flertalet av dessa har inte föranlett någon åtgärd från JO:s sida. Det har i dessa fall rört sig om t.ex. utformningen av lagstiftningen och bedömningen av skattskyldigheten i enskilda ärenden. I något ärende har klagomålen rört sådant som redan prövats av ett annat tillsynsorgan. I vissa ärenden har från JO:s sida vidtagits enklare utredningsåtgärder, t.ex. inhämtande av upplysningar via telefon. Jag kan också nämna att de

anmälningar som kommit in till JO främst har riktats mot Vägverket men även mot Skatteverket och Stockholms stad. När det gäller de anmälningar vilka ansetts kräva en mer omfattande utredning har emellertid bedömningen gjorts att dessa anmälningar uteslutande avser Vägverket.

Det är hitintills sju anmälningar som har ansetts behöva utredas genom ett skriftligt yttrande från Vägverkets sida. Jag har därutöver på eget initiativ, med anledning av uppgifter i en tidningsartikel, tagit upp ytterligare ett ärende för utredning. Sex av anmälningarna och initiativärendet remitterades i ett sammanhang till Vägverket. Till grund för remissen låg en promemoria, som upprättats av föredraganden i ärendena hos JO, med bl.a. följande innehåll.

Rättssäkerheten vid betalning av trängselskatt

I ett ärende, dnr 1-2006, har anmälaren, AA, uppgett att han i början av november 2005, via Stockholmsförsoökets webbplats, beställde transpondrar till två fordon. AA hade ännu vid tidpunkten för sin anmälan, den 30 december 2005, inte fått de beställda transpondrarna. Han hade inte heller fått någon information om orsaken till leveransdröjsmålet. Det bör noteras att anmälan i detta ärende har riktats mot Stockholms stad.

Ett annat ärende, dnr 420-2006, rör möjligheten att betala via autogiro. Anmälaren, BB, har uppgett att han i september 2005 beställde en transponder. Fyra veckor senare fick han en blankett, i vilken bl.a. ett bankkontonummer skulle anges. BB har uppgett att han omgående skickade tillbaka den ifyllda blanketten. I november 2005 levererades en transponder till honom, men ännu fyra veckor efter leveransen hade han inte fått något meddelande från sin bank om att autogirobetalning hade aktiverats för betalning av trängselskatt. När BB den 9 januari 2006 återkom efter en semesterresa återfann han bland sin post ett brev från Vägverket, i vilket angavs att blanketten för betalning via autogiro var felaktigt ifylld. BB har uppgett att han inte har fått besked om vad felet eller felen har bestått av.

Med anledning av en artikel i Aftonbladet den 7 februari 2006 har JO Cecilia Nordenfelt inlett ett initiativärende, dnr 900-2006. Enligt artikeln har i ett fall betalning av trängselskatt utlösts av att en transponderinnehavare, CC, förvarat transpondern i en av sina byxfickor under färd med buss. Enligt artikeln upptäckte CC att tio kronor hade dragits från det konto som han anvisat för autogirobetalning av trängselskatt. Efter att han kontaktat Vägverket fick han en bild av den passage som hade utlöst betalningen. Bilden föreställde en buss.

Rättssäkerheten vid handläggning av ärenden om trängselskatt

Antalet skattepliktiga passager är mycket stort. Enligt uppgifter på Stockholmsförsoökets webbplats sker under en dag, då trängselskatt uttas, mellan 320 000 och 350 000 skattepliktiga passager. Antalet skattebeslut under en dag kan uppgå till över 100 000. En förutsättning för att denna mängd ärenden skall kunna hanteras är en långt driven automatisering av förfarandet. Flera anmälare har ifrågasatt om handläggningen är rättssäker och förenlig med de krav som förvaltningslagen ställer på ärendehandläggning.

Ett ärende, dnr 173-2006, rör bemötandefrågor. Anmälaren, DD, har berättat om svårigheter att få tala med ärendehandläggare i ansvarig position. Han har som

ett exempel angett ett tillfälle den 6 januari 2006. Betalsystemet var ur funktion under några timmar denna dag och DD ringde därför till Vägverkets kundtjänst för att begära anstånd med betalningen. Av den första handläggaren han talade med, Lisa, fick han besked att anstånd inte medgavs. Han fick inte heller tala med någon chef, trots att han begärde det. Vid nästa samtal, med handläggaren Nils, fick han besked om att någon i chefställning skulle ringa honom inom kort, vilket dock inte skedde. Vid ett tredje samtal fick DD tala med handläggaren Veronika, vilken även hon meddelade att DD skulle bli uppringd av någon i högre ställning. Tre dygn senare fick DD ett samtal från en EE, som uppgav sig vara chef. Denne uppgav först att anstånd inte medgavs, men meddelade senare under samtalet att ärendet skulle utredas.

DD är i grunden kritisk till att han i efterhand inte kan relatera Vägverkets ställningstaganden till vare sig någon person eller ärendebeteckning. Han ifrågasätter om det är tillåtet för den som är anställd vid en myndighet att vara "anonym" genom att endast uppge förnamn vid kontakter med allmänheten. DD gör en jämförelse med hanteringen av fordonsskatt, där såväl handläggare som beslutsfattare är identifierbara. Även anmälaren BB (dnr 420-2006, vilket behandlats ovan) har varit inne på denna aspekt.

FF har i sin anmälan (dnr 62-2006) riktat kritik mot att Vägverket inte motiverar sina s.k. grundbeslut i ärenden om trängselskatt. Enligt FF strider detta mot 20 § förvaltningslagen. FF uppger också att han vid kontakt med Vägverkets kundtjänst fått besked om att den som har påförts trängselskatt inte kommer att få någon särskild underrättelse om detta. Han ifrågasätter om förfarandet är förenligt med 21 § förvaltningslagen.

Ett annat ärende, dnr 355-2006, rör samma frågeställning som ovanstående ärende. Anmälaren, GG, har uppgett att han hos Vägverket förgäves har begärt att få skriftlig information om eventuell påford skatt. GG har till sin anmälan bifogat e-postkorrespondens mellan honom och Vägverket. I ett e-postmeddelande den 20 januari 2006 från Vägverket anges att Vägverket inte anser det "möjligt att tillhandahålla information om skattebeslut skriftligen, varken per post eller via e-post". Enligt GG kan en myndighet inte kräva att medborgare skall söka information via Internet eller telefon. Han menar att Vägverket är skyldigt att tillhandahålla begärd information skriftligen.

HH:s anmälan, dnr 893-2006, slutligen, gäller skyldigheten att underrätta part om hur ett beslut kan överklagas. HH ifrågasätter om det är rimligt att skattskyldiga skall behöva ringa till Vägverket för att få besked om överprövningsmöjligheterna. Det kan i detta sammanhang noteras att bestämmelsen i 21 § andra stycket förvaltningslagen avser överklagande. Det skulle dock kunna hävdas att det ligger i sakens natur att ett s.k. grundbeslut, som inte får överklagas, bör innehålla eller åtföljas av en upplysning om möjligheten att begära omprövning.

Utöver de ärenden som nämns i promemorian har ytterligare en anmälan remitterats till Vägverket. I det ärendet, dnr 1780-2006, har anmälaren klagat på att han har påförts trängselskatt trots att den aktuella passagen genomfördes med ett fordon som var undantaget från skatteplikt.

Utredning

Vägverket anmodades att yttra sig över innehållet i promemorian. I sitt remissvar den 28 april 2006 anförde Vägverket, genom generaldirektören JJ, följande.

Övergripande beskrivning

Skattskyldighet och beslut m.m.

Av vad som följer av lagen (2004:629) om trängselskatt inträder skattskyldighet för bilens ägare när en skattepliktig bil brukas vid passage av en sådan betalstation som närmare anges i bilaga till lagen. Rent praktiskt registreras passagen genom att den för Vägverket tillgängliga tekniska utrustningen vid betalstationen, jämte att ange tid och plats, fotograferar bilens främre och bakre registreringsskylt samt mottar en eventuell elektronisk signal från en i bilen anbringad elektronisk dosa, en s.k. transponder. En skattepliktig bil identifieras således genom en transpondersignal och/eller genom identifikation av registreringsnummer.

Det fattas ett skattebeslut per kalenderdygn för varje bil som under det ifrågavarande dygnet brukats och identifierats vid en eller flera passager. Själva skattebeslutet fattas av Vägverket genom en i allt väsentligt automatiserad behandling av identifikationsuppgifterna med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. Något beslut i skriftlig form expedieras inte till den skattskyldige. Det är alltså här fråga om beslut som till sin utformning avviker från vad som karaktäriserar ett beslut i en mer traditionell bemärkelse. Någon särskild motivering eller annan i beslutssammanhang bruklig underrättelse lämnas följaktligen inte heller till den enskilde.

Närmare om betalningen av trängselskatt

När skattskyldighet har inträtt skall betalning ske enligt närmare i lagen angivna förutsättningar. Betalningen, som författningen enligt skall ske utan särskild anmodan, kan för närvarande utföras genom nyttjande av autogiro, genom manuell hantering hos Pressbyrån eller 7-Eleven eller genom användande av tjänster hos bank eller Svensk kassaservice. Betalning genom autogiro förutsätter dock att bilägaren, genom lån från Vägverket, erhåller och i bilen monterar in den s.k. transpondern.

En nödvändig förutsättning för att komma i besittning av en transponder är att bilägaren undertecknar ett avtal om lån av transponder samt ett därtill kopplat medgivande om betalning av trängselskatt via autogiro. Av avtalet framgår de närmare villkoren för hur transpondern skall användas m.m. samt villkoren för autogiro. Kort efter att en anmälan har inkommit, och då alla nödvändiga uppgifter bedömts vara korrekt ifyllda och handlingen egenhändigt undertecknats, sänds en transponder till bilägaren. Den till transponderinnehavet kopplade betalningen via autogiro kan dock börja användas först när en anmälan härom godkänts av aktuell bank och då bankgirocentralen har registrerat och, så att säga, öppnat autogiro. Det får därvid framhållas att det ankommer på den skattskyldige att tillse att autogiro är aktiverat. I avtalet för anmälan av autogiro påpekas också särskilt att den skattskyldige har att betala på annat sätt i tiden före det att autogiro medgivande har lämnats.

Redogörelser och ställningstaganden

Ärenden som huvudsakligen rör frågor om betalning

I JO:s ärenden med dnr 1-2006, 420-2006 samt 900-2006 aktualiseras frågor om betalning och de rutiner som hänför sig härtill.

När det inledningsvis gäller anmälan i ärende med dnr 1-2006 framgår av för Vägverket tillgängliga uppgifter att ett avtal för transponderinnehav expedierades till anmälaren den 29 december 2005. Det avtalet återkom till Vägverket den 12 januari 2006. Det visade sig därvid att den ifrågavarande anmälaren hade anbringat ytterligare, egenhändigt utformade, villkor till det aktuella avtalet som medförde att behandlingen inte kunde ske enligt normala

rutiner. Enligt Vägverkets noteringar översändes dock under alla förhållanden en transponder den 13 januari 2006 och autogiro kunde tas i bruk den 19 januari 2006.

Någon uppgift som hänför sig till den av anmälaren uppgivna beställningen från början av november 2005, och som kastar ljus över dröjsmålet med leveransen av transponder, har emellertid inte kunnat anträffas. Mot denna bakgrund går det inte att dra några tillförlitliga slutsatser om det närmare händelseförloppet och dess orsaker. Vägverket får dock beklaga den olägenhet som anmälaren av allt att döma har drabbats av och samtidigt framhålla att ett inte ringa arbete läggs ned på att kontinuerligt förbättra servicen för den enskilde.

När det sedan gäller kritiken i ärende med dnr 420-2006 har upplysts att anmälaren under senhösten 2005 inkom med en beställning av autogiro för betalning av trängselskatt. I den handling som anmälaren gav in har han emellertid, av vad som i efterhand gått att få fram från bankgirocentralen, angivit felaktigt kontonummer, felaktigt clearingnummer samt felaktig s.k. checksiffra om personkonto. Dessutom har framkommit att den aktuella bilen är registrerad på anmälares bolag. Därvid gäller att om kontoinnehavaren är en annan än fordonsägaren, vilket var fallet här, så medges inte betalning via autogiro.

Eftersom uppgifterna i de handlingar av det slag det nu är fråga om läses in maskinellt så tar det viss, ibland relativt lång, tid att manuellt reda ut sakförhållandena när det föreligger felaktigheter.

Annat har dock inte framkommit än att beskeden till anmälaren i det aktuella ärendet kunde ha varit väsentligt tydligare och gått snabbare.

I ärendet med dnr 900-2006 – det s.k. initiativärendet – aktualiseras frågor mer direkt kopplade till den tekniska säkerheten vid skattebeslut och uppbörd.

Vägverket får i detta sammanhang inledningsvis framhålla att försöket med trängselskatt, för att vara praktiskt och ekonomiskt genomförbart, kräver en hög grad av automatisering. Automatiseringen består därvid, och som är av intresse i förevarande ärende, bl.a. i att en fordonspassage registreras av en betalstation genom att den tekniska utrustningen vid betalstationen mottar en eventuell transpondersignal samt fotograferar fordonets främre och bakre registreringsskylt.

I det fall som aktualiseras i initiativärendet har det uppenbarligen varit fråga om att en person – i och för sig i strid med vad som föreskrivs i avtalet som reglerar hur utrustningen skall användas – lagt den elektroniska dosan i en ficka varpå den medföljde honom när han var passagerare på en buss som passerade genom en betalstation. Följaktligen, och med den logik som följer av den tekniska lösningen för systemet, har det skett en kommunikation mellan transpondern och betalstationen varpå det i det tekniska systemet förelegat förutsättningar för påförande av skatt.

Det sagda ger i det här läget av beskrivningen vid handen att konstruktionen med en elektronisk kommunikation av uppenbara skäl fordrar att den därtill använda utrustningen används på ett föreskrivet sätt.

För att bl.a. säkerställa skattebeslutens lagenlighet och för att tillgodose berättigade rättssäkerhetskrav tas emellertid, som ovan berörts, ett fotografi av fordonets registreringsskyltar oberoende av kommunikationen på elektronisk väg.

Dagen efter passage kontrolleras med hjälp av nämnda fotografier att den elektroniska kommunikation som genererat ett skattebeslut verkligen har föranletts av en passage av det fordon som transpondern rätteligen skall vara anbringad i. För det fall, såsom i ifrågavarande ärende, ett skattebeslut har fattats på felaktiga grunder vidtas rättelseåtgärder samt tas kontakt med fordonsägaren

varpå denne anmodas att härefter hantera den tekniska utrustningen på föreskrivet sätt. Sker inte rättelse efter anmodan kan Vägverket, enligt vad som närmare följer av avtalet om transponderinnehav, ytterst komma att spärra möjligheten för den enskilde att använda transponder för betalning av skatten.

Vägverket kan mot nu angiven bakgrund konstatera att den enskilde, även om den tidningsartikel som synbarligen föranlett JO:s initiativ ger visst sken av motsatsen, inte har drabbats av någon rättsförlust med anledning av det inträffade.

Ärenden som huvudsakligen gäller efterlevnaden av förvaltningslagen (1986:223)

I ärende med JO:s dnr 173-2006 har påtalats brister i bemötandet hos den för försöket inrättade kundtjänsten. Kritiken riktar sig – i allt väsentligt – mot att till anmälaren riktade ställningstaganden som gjorts i kundtjänsten inte har kunnat relateras till någon individualiserad person samt att personalen inte har kunnat identifieras på annat sätt än genom förnamn.

Vägverket får därvid inledningsvis tydliggöra att den personal som arbetar i kundtjänsten tillhör Manpower och är engagerade av IBM för att uppfylla de åtaganden som föreskrivs i det aktuella kontrakt som gäller för uppdraget. Till kundtjänsten skall den enskilde kunna vända sig för att få svar på frågor av enklare karaktär, såsom bl.a. frågor om betalning. För det fall frågorna bedöms vara av mer komplicerad art skall de föras inåt i organisationen för att som längst, när sådant behov är påkallat, hamna hos av Vägverket anställd personal.

Arbetet i trängselskatteförsökets kundtjänst följer särskilda instruktioner som är utarbetade i samråd med Vägverket och som anger det sätt varpå arbetet närmare skall utföras. Det kom redan i ett relativt tidigt skede till Vägverkets kännedom att det vid kontakter med enskilda förekommit brister i bemötandet av det slag som beskrivits i anmälan. Vägverket – som fann hanteringen oacceptabel och som utan omsvep beklagar att anmälaren fått ett annat bemötande än vad han med fog kunnat förvänta – vidtog till följd av det som uppdagades ett antal åtgärder som bedömdes nödvändiga för att, jämte annat, säkra kvaliteten på bemötandet. Åtgärderna bestod bl.a. i att rutinen för kundtjänsten förtydligades såtillvida att de som arbetar mot kund alltid skall svara med korrekt såväl för- som efternamn. Vidare skall det numera alltid gå att relatera de ståndpunkter som redovisas i kundtjänsten till en enskild person. Det är därutöver numera möjligt att ha en och samma kontaktperson i frågor som behöver ytterligare utredning och där mer frekventa kontakter är nödvändiga.

När det härefter gäller övriga ärenden (dnr 62-2006, 355-2006 samt 893-2006) aktualiseras, så skrivelserna får förstås, invändningar som är kopplade till utformningen av den del av försöket som utgörs av det automatiserade beslutsförfarandet.

Vägverket får i detta sammanhang framhålla att regeringen (prop. 2003/04:145 s. 52 f.) anfört bl.a. följande.

Vägverket för redan i dag vägtrafikregistret och föreslås nu också i nämnda register få utföra registrering som är nödvändig för att trängselskatt skall kunna tas ut. Med hänsyn härtill finns skäl att i likhet med vad som gäller för t.ex. fordonsskatten föreslå en ordning enligt vilken Vägverket för beskattningsmyndighetens räkning beslutar om trängselskatt samt verkställer uppbörden. Uppbörden sker genom automatiserad behandling och något formellt beslut i traditionell mening fattas således inte var gång en person skall påföras trängselskatt.

Vägverket har inte haft anledning att förstå det nu anförda på annat sätt än att det – utan att de bestämmelser som nu röner särskilt intresse (20 och 21 §§ förvaltningslagen) närmare berörs i förarbetena – är möjligt för verket att avvika

från den brukliga beslutsutformningen på det sätt som sker, dvs. att det inte utformas och expedieras särskilda beslutshandlingar. Vid sidan av vad regeringen har anfört fäster verket i sin bedömning därvid särskilt avseende vid de undantagsmöjligheter som föreskrivs i nu upptagna bestämmelser i förvaltningslagen. Vägverket får i samband härmed även påpeka att ett avvikande synsätt skulle vara i praktiken omöjligt att realisera i och med att det här är fråga om i storleksordningen 110 000 skattebeslut per dygn.

En annan sak är att Vägverket på varje görligt sätt bör underlätta för den enskilde att kunna tillvarata sin rätt samt att bistå med information m.m. om såväl de generella förutsättningarna som enskildheter i det individuella ärendet. En förstärkning härav sker också bl.a. genom den ovan förmälda uppstramningen av rutinerna i kundtjänsten men också genom att det numera är möjligt att på Vägverkets hemsida (www.vv.se) under rubriken *Mina skattebeslut* ta del av ingående upplysningar om hur man som enskild skall gå till väga när det gäller bl.a. begäran om omprövning m.m. av det ursprungliga skattebeslutet.

I sitt remissvar i ärende dnr 1780-2006 anförde Vägverket följande.

Bakgrund

Bestämmelser om trängselskatt återfinns i bl.a. lagen (2004:629) om trängselskatt.

Av 2 § sagda lag framgår att det är Vägverket som, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, skall besluta om trängselskatt, expeditionsavgift och tilläggsavgift samt verkställa uppbörd av sådan skatt och avgift.

Av särskilt intresse i förevarande ärende är därjämte att det enligt 6 § i den nu upptagna författningen ankommer på Skatteverket att efter ansökan från den som enligt särskilda föreskrifter beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade besluta om att till följd av parkeringstillståndet undanta en viss bil från skatteplikt.

När Skatteverket beslutat om beviljande av sådant undantag som avses i 6 § skall – till följd av vad som följer av bestämmelsen i 2 § – underrättelse härom tillställas Vägverket för införande av uppgiften i vägtrafikregistret samt i ett för trängselskatten särskilt tillskapat register kallat CTS. Den manuella och tekniska process som krävs för att uppgiften om undantag skall finnas i registren tar, räknat från beslutsdagen, normalt två till tre dagar.

Ärendet

Redogörelse

Av från Skatteverket inhämtade uppgifter framgår att anmälaren i ifrågavarande ärende inkom till nämnda verk med ansökan om undantag från skatteplikt den 10 januari 2006. Skatteverket begärde därvid komplettering med hänvisning till att anmälaren inte, som föreskrivits, till ansökan bifogat kopia på giltigt parkeringstillstånd för rörelsehindrad. Den 22 januari 2006 inkom komplettering i begärt avseende varpå Skatteverket i beslut den 23 januari 2006 beviljade anmälares fordon undantag från skatteplikt med giltighet från och med beslutets datum till och med den 31 januari 2006. Beslutet expedierades, av för Vägverket tillgängliga uppgifter, med ordinarie postgång.

När det sedan gäller agerandet i övrigt framgår av akten i anmälningsärendet att trängselskatt m.m. påfördes för passager med det från skatteplikt befriade fordonet den 23 och den 24 januari 2006. I omprövningsbeslut den 13 februari

2006 fann dock Skatteverket att anmälaren skulle befrias från betalning av skatt och avgifter för nämnda passager varefter ett utbetalningskort om den överskjutande skatten m.m. expedierades.

Ställningstagande

Av vad som framkommit har de fordonspassager som genererat påförande av skatt och Skatteverkets beslut om undantag från skatteplikt i det närmaste sammanträffat i tiden. Med hänsyn härtill, och till den fördröjning som den myndighetsöverskridande manuella och tekniska hanteringen innebär för införandet av beslutets verkningar i nödvändiga register, har uppgiften om undantag från skatteplikt inte varit tillgänglig för Vägverket vid tidpunkterna för nu aktuella skattebeslut. Vid detta förhållande har det således, och även om det kan synas i någon mening paradoxalt, varit riktigt av Vägverket att besluta om påförande av skatt.

Vägverket får likafullt uppriktigt beklaga att anmälaren drabbats av olägenheter med anledning av det inträffade men får samtidigt konstatera att den enskilde, efter utgången i omprövningsärendet, under alla förhållanden befunnit sig på en betryggande rättssäkerhetsnivå. När det sedan gäller vad anmälaren i övrigt uppgivit angående bl.a. återbetalning får Vägverket konstatera att det vid handläggningen av ärendet inte gjorts några avsteg från det normala förfarings sättet.

Anmälarna fick tillfälle att yttra sig över remissvaren. Flera av dessa inkom med synpunkter på remissvaren. FF påtalade bl.a. att Vägverkets förfarings sätt förutsätter att den enskilde har tillgång till Internet och att den information som lämnas därigenom inte är komplett såtillvida att det inte framgår vilka betalstationer som passerats och vid vilken tidpunkt passagen skedde. KK ansåg bl.a. att återbetalningen av den felaktigt debiterade skatten inte hållit honom ekonomiskt skadeslös eftersom han blev tvungen att betala en uttagsavgift som översteg det återbetalade beloppet.

Bedömning

Genomförandet av Stockholmsförsöket innefattar metoder som inte tidigare förekommit inom förvaltningen i den omfattning som det nu är fråga om. Det är särskilt den långt drivna automatiseringen av förfarandet som gör försöket speciellt ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Därtill skall också läggas att genomförandet av försöket delvis anförtrotts ickeoffentliga aktörer; det är bl.a. fråga om utförande av uppgifter som normalt ingår i myndigheternas serviceskyldighet. Mot denna bakgrund och, inte minst, med beaktande av det stora antalet passager som sker in i och ut ur det skattepliktiga området är det enligt min mening knappast förvånande att handläggningen i enskilda ärenden haft brister. Eftersom det dessutom är fråga om en försöksverksamhet finner jag inte anledning att rikta någon egentlig kritik mot Vägverket eller att göra några uttalanden med anledning av handläggningen i de nu aktuella ärendena.

I det följande kommer jag att mer övergripande försöka belysa det avvägningsproblem som uppstår mellan å ena sida intresset av en snabb och effektiv uppbörd av trängselskatt och å andra sidan enskildas intresse av en rättssäker handläggning. I förarbetena till lagen om trängselskatt anförs bl.a. att frågor om

kontroll och sanktioner har stor betydelse för att ett system skall upplevas som trovärdigt och rättvist, vilket i sin tur har betydelse för om trafikanterna skall acceptera systemet (prop. 2003/04:145 s. 55). Enligt min uppfattning torde trafikanternas acceptans för systemet med trängselskatter i minst lika hög grad vara beroende av att hanteringen är rättssäker, dvs. att de beslut som fattas så långt som möjligt är riktiga och att felaktiga beslut i förekommande fall rättas på ett snabbt och enkelt sätt. I detta borde ligga även att felaktigt debiterad trängselskatt återbetalas utan kostnader för den enskilde. Jag har således förståelse för att enskilda, som inte betalar trängselskatt via autogiro, tycker att det är orimligt med en ordning som kan innebära en kostnad för att få tillbaka felaktigt debiterad skatt.

Systemet med trängselskatt bygger som nyss nämnts på en långtgående automatisering av förfarandet för beslut och uppbörd. Automatiseringen sträcker sig emellertid längre än så. Också när det gäller information om trängselskattesystemet och om skattebeslut som rör den enskilde hänvisas i stor utsträckning till Vägverkets webbplats. Jag har inga invändningar i princip mot att den moderna tekniken utnyttjas på detta sätt men jag vill samtidigt understryka att information om hur man som enskild tar till vara sin rätt inte får göras beroende av tillgång till Internet. Informationen måste alltså också finnas tillgänglig på annat sätt.

Automatisering av förvaltningsförfarandet är inte någon ny företeelse. I förarbetena till förvaltningslagen (1986:223) understryks att förvaltningslagen gäller också i dessa fall. Där anförs bl.a. följande (prop. 1985/86:80 s. 57).

Under senare år har myndigheterna i allt större utsträckning kommit att använda datorer vid sin ärendehandläggning. Detta hjälpmedel kan i vissa fall användas så att själva handläggningen automatiseras helt eller delvis. Lagen är tillämplig också i dessa fall.

När man utarbetar rutiner för handläggning genom automatisk databehandling skall man alltså inte bara beakta de tekniska och ekonomiska faktorerna. De rättssäkerhetskrav som gäller enligt förvaltningslagen måste också tillgodoses.

Numera synes ”automatiserad behandling” eller ”automatisk databehandling” vara vedertagna begrepp i lagstiftningen. Dessa begrepp förekommer t.ex. i 4 kap. 2 a § taxeringslagen (1990:324), 4 kap. 1 § vägtrafikskattelagen (2006:227), 13 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och 2 § lagen om trängselskatt.

Förvaltningslagens regler gäller alltså även vid handläggning som helt eller delvis består i automatiserad behandling. I 20 § förvaltningslagen anges att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I 21 § förvaltningslagen anges bl.a. att en part i ett ärende skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan

överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Enligt 20 § förvaltningslagen får skälen utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Underrättelse enligt 21 § behöver inte ske om det är uppenbart obehövt.

Som framgår av Vägverkets svar på JO:s första remiss tillämpas inte bestämmelserna i 20 och 21 §§ förvaltningslagen fullt ut i ärenden om trängselskatt. Jag kan emellertid inte se att det föreligger någon av de undantagssituationer som anges i 20 respektive 21 §§ förvaltningslagen. Att det är fråga om massärenden utgör i sig inte att någon undantagssituation är för handen. I förarbetena till 1971 års förvaltningsreform förutsattes tvärtom att frågan om undantag för massärenden skulle regleras i specialförfattningarna (prop. 1971:30 s. 469 och 494). Det skulle i och för sig kunna hävdas såväl att det är uppenbart obehövt med underrättelse som att de beslut det är fråga om inte gått den enskilde emot, eftersom de allra flesta som passerar en betalstation är medvetna om att det innebär att de kommer att påföras trängselskatt. Det har emellertid framgått av tidningsartiklar och anmälningar till JO att det i en viss omfattning förekommit att fordonsägare påförts skatt utan att grund härför förelegat och där således fordonsägaren inte haft anledning att tro att så skulle ske. Argumenten om att det skulle vara uppenbart obehövt med underrättelse och att beslut om trängselskatt inte går den enskilde emot faller därmed.

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, gäller enligt 3 § förvaltningslagen den bestämmelsen. Det finns inte någon bestämmelse i lagen om trängselskatt eller förordningen (2004:987) om trängselskatt som uttryckligen undantar Vägverket från skyldigheten att tillämpa ovan nämnda bestämmelser. I 12 § lagen om trängselskatt anges visserligen att trängselskatt skall betalas utan uppmaning. Denna bestämmelse riktar sig emellertid mot enskilda och inte, i vart fall som den nu är utformad, till Vägverket.

Oavsett det ovan anförda har jag förståelse för Vägverkets förfaringssätt. Såsom systemet med uttag av trängselskatt är utformat i dag synes det nära nog praktiskt omöjligt att t.ex. lämna underrättelser i den omfattning som anges i förvaltningslagen. Samtidigt uppstår här ett uppenbart avvägningsproblem. Bestämmelserna i förvaltningslagen är till för att bl.a. främja rättssäkerheten för den enskilde. Om reglerna däri åsidosätts måste det finnas andra regler eller förfaringssätt som gör att enskilda inte drabbas av rättsförluster. Vid genomförandet av Stockholmsförsöket sker underrättelser om påford skatt via

Vägverkets webbplats, där det numera också finns information om hur man går till väga för att begära omprövning. Jag har inledningsvis i min bedömning påpekat att information om hur man som enskild tar till vara sin rätt inte får göras beroende av tillgång till Internet. Trängselskattesystemet är också utformat så att en fordonsägare även genom Vägverkets kundtjänst och på något av Pressbyråns och 7-Elevens försäljningsställen kan få information om eventuella skattebeslut. Jag utgår från att fordonsägaren den vägen också kan få skriftlig information om hur man begär omprövning av ett skattebeslut. Jag kan dock konstatera att Vägverkets informationsbroschyr *Trängselskatt i Stockholm* inte innehåller upplysningar i detta hänseende. I detta sammanhang vill jag nämna att bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen om överklagandehänvisning i princip inte avser beslut som måste omprövas innan de kan överklagas. Det har dock ansetts ligga i sakens natur att även i sådana fall lämna upplysning om möjligheten att begära omprövning, se t.ex. JO 1997/98 s. 375, särskilt s. 390.

I praktiken har det visat sig att det finns brister när det gäller tillförlitligheten i de tekniska systemen. Det har vid flera tillfällen hänt att Vägverkets system med information om skattebeslut varit ur funktion. Likaså har vid upprepade tillfällen betalssystemen fallerat. Detta är naturligtvis inte acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller den tekniska utrustningen är det emellertid svårt för mig att komma med några andra synpunkter än att Vägverket kontinuerligt måste utvärdera och i förekommande fall rätta till eventuella brister.

Inte heller den manuella servicen har varit felfri. Som framgår av remissvaret har Vägverket anförtrott åt IBM att utföra denna. IBM har i sin tur anlitat Manpower för bemanningen. Utförandet är reglerat i en arbetsordning som utarbetats i samråd med Vägverket. Såvitt jag kan förstå är tanken att personalen från bemanningsföretaget skall svara på enkla frågor, som t.ex. om en fordonsägare har påförts skatt, medan svårare frågor skall föras vidare till mer kvalificerade handläggare. Denna något diffusa ordning synes ha orsakat praktiska problem. Det har i vissa fall varit svårt för en fordonsägare att komma i kontakt med behöriga handläggare. Dessa svårigheter förstärktes tidigare av att personalen från bemanningsföretaget endast uppgav sina förnamn. Det sistnämnda förhållandet har numera åtgärdats men jag ser ändå alltså en överhängande risk för att enskilda hamnar "mellan stolarna". Det är uppenbart att Vägverket synnerligen noga måste överväga och utforma sina instruktioner till kundtjänsten om Vägverket skall kunna uppfylla de krav på service som uppställs i förvaltningslagen.

En viktig aspekt, som jag hittills inte närmare berört, i den enskildes rättsskydd är möjligheten att begära ändring av beslut och i förekommande fall överklaga beslut. Att det finns sådana rättsmedel tillgängliga för den enskilde innebär inte att den beslutande myndigheten kan vara mindre noggrann i sin handläggning,

oavsett om det rör sig om manuell handläggning eller ”automatiserad behandling”. I det sistnämnda fallet innebär kravet på noggrannhet bl.a. att beslutsunderlaget i princip vid varje tidpunkt skall innehålla relevant information. För att ta ett konkret exempel: om Skatteverket dag 1 beslutar att ett fordon skall undantas från skatteplikt bör enligt min uppfattning denna information ingå i Vägverkets beslutsunderlag åtminstone dag 2. Utifrån en allmän föreställning om vad datorer förmår anser jag också att, i den mån ett fel sker på grund av fördröjda överföringar, uppdateringar osv., detta borde kunna upptäckas och korrigeras när väl uppdateringen har skett. I t.ex. KK:s fall (JO:s dnr 1780-2006) borde det följaktligen i samband med att han påfördes expeditionsavgift ha skett en automatisk kontroll av det grundläggande beslutets riktighet, vilket rimligen skulle ha lett till att beslutet hade ändrats.

I detta sammanhang vill jag kort nämna ytterligare ett klagomålsärende (dnr 2914-2006) i vilket jag ännu inte fattat något beslut. I det ärendet hade klaganden sålt sin bil. På grund av tidsförskjutning mellan registreringarna hos Vägverket kom han emellertid att påföras trängselskatt flera dagar efter det att ägarbytet hade anmälts till bilregistret. Han påfördes sedermera även expeditionsavgift eftersom han inte betalade skatten. Efter det att klaganden begärt omprövning beslutade Skatteverket i ett omprövningsbeslut den 19 juni 2006 att skyldighet att betala påförd skatt och expeditionsavgift inte förelåg. Klaganden hade då redan betalat in skatt och avgift. Den aktuella problemställningen togs upp i förarbetena till lagen om trängselskatt (prop. 2003/04:145 s. 48 f.). Däri gjordes bedömningen att felaktigheter som uppstår på grund av tidsåtgången för att registrera ett ägarbyte får handläggas enligt reglerna om omprövning och överklagande. Jag känner inte närmare till omfattningen av problemet, men jag anser – för att anknyta till det jag anfört i föregående stycke – att även felaktigheter av detta slag bör kunna åtgärdas, utan att den enskilde begär omprövning eller överklagar, i anslutning till att ”obetalad” trängselskatt upptäcks vid den automatiserade behandlingen.

Som jag anfört inledningsvis har jag utformat detta beslut med hänsyn till att det är fråga om en försöksverksamhet. Jag har belyst några problem som kan uppstå vid hanteringen och förhoppningsvis kommit med någon konstruktiv synpunkt när det gäller behovet av förbättringsåtgärder.

Stockholmsförsöket kommer att pågå t.o.m. den 31 juli 2006. Som jag har uppfattat saken kommer försöket därefter att utvärderas såvitt gäller de miljö- och trafikmässiga konsekvenserna av det. I samband med valet i höst kommer man att hålla en folkomröstning i Stockholms kommun om huruvida miljöavgifter i någon form bör ingå som en del av en mer permanent lösning för Stockholmstrafiken. Det ankommer därefter på regering och riksdag att ta ställning till frågan om ett eventuellt permanentande av försöket. Vissa andra

kommuner i Stockholms län har aviserat att de också kommer att hålla en folkomröstning i frågan.

Om i en framtid trängselskatter införs permanent utgår jag från att det nuvarande försöket kommer att utvärderas också ur juridisk synvinkel och att man i samband med beredningen undersöker alternativa former för hanteringen. På grund av investeringarna i den tekniska utrustningen torde det i och för sig kunna antas att utrymmet för förändringar jämfört med försöksmodellen är begränsat. Man skulle emellertid kunna tänka sig mindre justeringar, t.ex. att skattebeslutet avser en längre period än vad som nu är fallet, t.ex. en månad i stället för ett dygn. Då skulle det också vara möjligt att underrätta fordonsägaren om påförd skatt på det sätt som i princip anvisas i förvaltningslagen. Det finns enligt min mening också anledning att göra en djupare analys av möjligheten att inordna trängselskatterna i skattekontosystemet eller att införa ett liknande system för t.ex. fordonskatt och trängselskatt. En sådan ordning skulle inte bara kunna undanröja vissa av de olägenheter som nuvarande återbetalningsrutiner medför utan även minska administrationskostnaderna för staten.

Jag avslutar ärendena med gjorda uttalanden. Jag översänder kopior av detta beslut till Finansdepartementet, riksdagens skatteutskott och Skatteverket för kännedom.