

Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningssätt vid registreringen; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter

Beslutet i korthet: JO konstaterar att det inte finns något hinder i Jordbruksverkets normgivningsbemyndigande att beroende på ansökningssätt föreskriva olika avgifter för att registrera hundar och katter. Underlaget i ärendet är inte tillräckligt för att JO ska kunna uttala sig om huruvida skillnaden i avgifternas storlek är motiverad utifrån principen om full kostnadstäckning. Det som har kommit fram i denna del ger inte anledning till någon kritik från JO:s sida.

Jordbruksverket kritiseras dock för att informationen på verkets webbplats om möjlighet till betalning med kontanter inte har varit tillräckligt tydlig och för att verket felaktigt lämnat beskedet att den aktuella avgiften inte kunde betalas med kontanter.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 31 december 2022 klagade Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt (föreningen), genom ansvarig utgivare AA., på Jordbruksverket för att verket dels inte möjliggjorde kontant betalning av avgiften för att registrera hundar och katter, dels tog ut olika avgifter beroende på om ansökan gjordes på papper eller elektroniskt.

Föreningen förde fram bl.a. följande. Någon rätt att ta ut olika avgifter beroende på sättet att betala avgiften kan inte följa av Jordbruksverkets mandat att meddela föreskrifter. Det kan inte heller vara förenligt med kravet på likabehandling, saklighet och objektivitet i regeringsformen. Vidare möjliggör Jordbruksverket inte kontant betalning utan endast betalning via Swish, kort eller mot faktura (implicit genom bankgirering). Detta strider mot riksbankslagen.

Föreningen bifogade en e-postkonversation med Jordbruksverkets kundtjänst där en tjänsteman uppgett att det inte gick att betala avgiften kontant men att betalningen kunde göras med Swish eller betalkort samt mot faktura.

Utredning

Jordbruksverket yttrade sig till JO i april 2023 och förde fram följande:

I 7 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:34) om registrering av hundar och katter anges att när en hund eller katt anmäls för registrering för första gången ska hund- eller kattägaren betala en avgift till Jordbruksverket. Avgiften är differentierad och uppgår till

- 100 kronor om anmälan görs på pappersblankett och betalas med faktura, och
- 40 kronor om anmälan och betalning görs elektroniskt via Jordbruksverkets e-tjänst.

I 8 § anges motsvarande avgifter vid ägarbyten.

Differentierade avgifter

Jordbruksverket har genom 8 § förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar och katter bemyndigats att meddela föreskrifter om skyldighet för hund- eller kattägare att betala en avgift för bl.a. registrering av djuren samt om beräkningen av denna avgift. Avgiften ska täcka verksamhetens kostnader, vilket följer av principen om full kostnadstäckning i 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). I avgiftsbeloppet ingår Jordbruksverkets kostnader för att skapa och vidareutveckla hund- och kattregistret men också kostnader för den manuella hantering som uppkommer i samband med nyregistreringar och ägarbyten.

Kostnaden blir lägre för Jordbruksverket om en anmälan görs via e-tjänsten och när avgiften betalas direkt än när en anmälan görs via pappersblankett och avgiften betalas mot faktura. Det är bakgrunden till varför myndigheten gjort skillnad på avgiftens storlek om anmälan görs via pappersblankett eller elektroniskt. Avgiften står i relation till den lägre administrationskostnad som uppstår vid den digitala hanteringen av anmälningarna om registrering. Differentierade avgifter kan vara ett incitament till en minskning av användningen av pappersblanketter och betalning mot faktura. Föreskriften har framtagits i samråd med Ekonomistyrningsverket som tillstyrkt avgifterna. Även eSam:s vägledning *Rättsliga förutsättningar för digitalt i första hand* har beaktats. I den anges bl.a. att en statlig myndighet som får ta ut avgifter ska uppnå full kostnadstäckning. Om digitala kanaler med medborgare och företag visar sig vara kostnadseffektiva än analoga kanaler kan avgifterna differentieras. Det kan i vissa fall innebära att avgifter inte alls tas ut när digitala kanaler används.

Jordbruksverket har inte prioriterat handläggningen av ärendena beroende av hur betalning skett. Även om en rent manuell hantering innebär att handläggningstiden kan bli något längre har lika fall behandlats lika. Myndigheten har även iakttagit saklighet och opartiskhet och har följaktligen inte agerat i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen.

Möjligheten att betala kontant

Jordbruksverket konstaterar att kontanter är lagliga betalningsmedel enligt 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank och att verket har en skyldighet att ta emot betalning av registreringsavgifter enligt ovan nämnd föreskrift i kontanter. Samtidigt finns som redovisats enligt Jordbruksverkets bedömning en möjlighet att differentiera avgifterna på så sätt att avgiften blir lägre om anmälan och betalning sker direkt via verkets e-tjänst. I de fall anmälan görs på pappersblankett och betalas mot faktura blir kostnaden högre. Även om fakturan innehåller förtryckta uppgifter för betalning genom bankgirot utesluter detta inte att fakturan betalas kontant. På fakturan kommer det även att framgå att om betalning sker på annat sätt än genom inbetalning på bankgirot ska OCR-

nummer anges. Detta i syfte att Jordbruksverket lättare ska kunna identifiera vad betalningen avser.

Jordbruksverket har också vid ett flertal tillfällen tagit emot kontant betalning och avser att fortsätta att göra så. Informationen om denna möjlighet som lämnats av Jordbruksverket har dock varit felaktig. Jordbruksverket har redan påbörjat arbetet med att nyansera och ändra den information som lämnas.

Föreningen yttrade sig över remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Utöver de bestämmelser som Jordbruksverket har redogjort för vill jag nämna följande.

Registrering av hundar och katter

Av 3 § första stycket lagen om tillsyn över hundar och katter framgår att Jordbruksverket ska föra register över hund- och kattägare och att ägaren ska registrera sitt ägarskap i ett sådant register.

Regleringen syftar bl.a. till att det enkelt ska gå att fastställa vem som är ägare till en hund eller en katt (se prop. 1999/2000:76 s. 9 f., prop. 2006/07:126 s. 26 f. och prop. 2021/22:49 s. 14 f.).

Enligt nämnda bestämmelses tredje stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för hund- och kattägare att betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen samt beräkningen av avgiften.

I 8 § förordningen om tillsyn över hundar och katter anges att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om skyldighet för hund- eller kattägaren att betala en avgift för registrering och för utrustning för att läsa av märkningen samt beräkningen av avgiften.

Skyldigheten att ta emot kontanter som betalningsmedel

Enligt 4 kap. 12 § lagen om Sveriges riksbank är kontanter lagliga betalningsmedel. En motsvarighet till bestämmelsen fanns i 5 kap. 1 § andra stycket i 1988 års riksbankslag, som upphörde att gälla den 1 januari 2023. Av förarbetena till regleringen framgår att innebörden av detta är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (se prop. 1986/87:143 s. 64 och prop. 2021/22:41 s. 122).

Undantag från denna skyldighet kan finnas i någon annan lag (se t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen). Vidare kan skyldigheten avtalas bort i civilrättsliga förhållanden eller vissa offentligrättsliga förhållanden av civilrättslig karaktär (se t.ex. HFD 2015 ref. 49 och NJA 2008 s. 642).

En utgångspunkt kan dock sägas vara att offentligrättsligt reglerade avgifter ska kunna betalas med kontanter (se JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020, och JO 2023 s. 334, dnr 8524-2022).

JO har tidigare uttalat att det inte finns något hinder mot att en region informerar om att det är ett önskemål att patientavgifter betalas på något annat sätt än med kontanter. Detta måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter. (Se JO 2016/17 s. 102, dnr 4956-2014.)

Skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen gäller i rättstillämpning och förvaltning, men inte i normgivning, och är alltså inte tillämplig när myndigheter beslutar normer (se Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 9 §, avsnitt 3. Bestämmelsens adressater och 6. Likhetsprincipen, Lexino 2024-01-01 [JUNO]). I förarbetena till bestämmelsen uttalas att särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen (se prop. 1975/76:209 s. 97 f.).

Serviceskyldigheten

Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Bedömning

Differentierade avgifter

Jordbruksverket har redogjort för sina föreskrifter om skyldighet för hund- och kattägare att betala en avgift för registreringen. Av föreskrifterna framgår att avgiften blir lägre om registreringen görs via e-tjänsten och betalas elektroniskt än om registreringen görs på en blankett och betalas mot faktura (40 respektive 100 kronor).

Jordbruksverket får enligt bemyndigandena i 3 § tredje stycket lagen om tillsyn över hundar och katter och 8 § förordningen meddela föreskrifter om beräkningen av avgiften för bl.a. registreringen. Jag kan inte se att utformningen av bemyndigandena innebär någon begränsning exempelvis såtillvida att Jordbruksverket endast får föreskriva en enhetlig avgift för registreringen. Frågan har inte berörts i förarbetena. Enligt min uppfattning faller de föreskrifter om avgifter för registrering som Jordbruksverket har utfärdat inom det normgivningsbemyndigande som verket har tilldelats.

Det finns alltså inte på grund av begränsningar i bemyndigandet något hinder för Jordbruksverket att föreskriva olika avgifter beroende på ansökningsätt.

När det gäller skillnaderna i avgifternas storlek har Jordbruksverket hänvisat till principen om full kostnadstäckning i 5 § andra stycket avgiftsförordningen och fört fram att avgifterna är differentierade för att kostnaderna för registrering blir högre om anmälan görs via en pappersblankett än om den görs elektroniskt.

Underlaget i ärendet är inte tillräckligt för att jag ska kunna uttala mig om huruvida skillnaden i avgifternas storlek är motiverad utifrån nämnda princip.

Som framgått av den rättsliga regleringen gäller inte bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen vid normgivning. Jag har därför inte anledning att gå närmare in på vad som förs fram i anmälan i den delen.

Det som kommit fram i denna del ger alltså inte anledning till någon kritik från min sida.

Möjligheten att betala avgiften med kontanter

Den avgift som är aktuell i ärendet är av sådan karaktär att bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen innebär en skyldighet för Jordbruksverket att ta emot betalning med kontanter.

Enligt redogörelsen i anmälan till JO har det av informationen på verkets webbplats inte framgått att den aktuella avgiften kan betalas med kontanter. Jordbruksverket har inte invänt mot den uppgiften i och för sig. Det framgår också av utredningen att verkets kundtjänst vid en förfrågan lämnat beskedet att det inte var möjligt att betala avgiften för att registrera en katt med kontanter.

I remissvaret har verket förklarat att man har en skyldighet att ta emot kontanter som betalning för registreringsavgifter och att verket vid ett flertal tillfällen också har tagit emot kontanter. Verket har vidare uppgett att ett arbete har påbörjats för att nyansera och ändra den information som lämnas.

Av det som kommit fram drar jag slutsatsen att det i informationen på webbplatsen varit i vart fall otydligt att avgiften kunde betalas med kontanter. Av utredningen framgår också att det besked som verkets kundtjänst lämnade var felaktigt. För dessa brister ska Jordbruksverket kritiseras.

Jag noterar att det numera framgår på Jordbruksverkets webbplats att det är möjligt att betala avgiften med kontanter. Dock anges det inte hur den enskilde i så fall ska gå till väga, utan den enskilde måste först kontakta kundtjänsten och fråga. Detta utgör en skillnad mot den information som tillhandahålls om övriga betalsätt. Enligt min uppfattning är det lämpligt, utifrån de krav som serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen uppställer, att det av informationen på verkets webbplats även framgår hur den enskilde ska gå till väga för att betala en registreringsavgift med kontanter.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.