

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 56 § i fordonsskattelagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att fordonsskattelagen ändras. Lagen föreslås bli kompletterad genom en bestämmelse om att den telefonservice som tillhandahålls som stöd för skatteuppbörden skall kunna ordnas som köpt tjänst. Innehållet i den telefonrådgivning som ordnas som köpt tjänst skall definieras i lag och avgränsas så, att den inte omfattar utövande av den beslutanderätt som tillkommer myndigheter. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

Telefonservice i fordonsskattefrågor

När uppbörden av fordonsskatt med stöd av den fordonsskattelag som trädde i kraft 1997 började verkställas med debetsedlar blev det nödvändigt att ordna med tillräckligt effektiv rådgivningsservice till de skattskyldiga. Ett led i denna service var telefonrådgivning, vilken inte på den tiden reglerades i skattelagstiftningen.

Eftersom Fordonsförvaltningscentralen saknade tillräckliga resurser att sköta telefonservicen i sin helhet ingick ämbetsverket och Elisa Abp den 15 november 1999 avtal om skötseln av rådgivningen. Avtalet förnyades 2001 och med smärre ändringar 2003. Tjänstens innehåll har inte i väsentlig grad förändrats jämfört med vad som ursprungligen avtalades. Fordonsförvaltningscentralen har under hela den tid den gällande fordonsskattningen tillämpats också själv ansvarat för en del av telefonrådgivningen.

Uppbörden av fordonsskatt reviderades genom fordonsskattelagen (1281/2003), som trädde i kraft vid ingången av 2004.

Enligt servicebeskrivningen i avtalet ringer kunderna upp ett servicenummer, varifrån samtalen styrs till Elisa Abp:s svarstjänst som ansvarar för telefonservicen. Om kundrådgivaren vid svarstjänsten inte kan besvara kundens frågor kopplar han samtalet

vidare till Fordonsförvaltningscentralen eller ber kunden lämna ringbud för vidarebefordran till Fordonsförvaltningscentralen.

Telefonservicen tar emot samtal enligt anvisningar från Fordonsförvaltningscentralen. Svarstjänsten står till kundernas förfogande varje dag, även under veckoslut, mellan kl. 8.00 och 20.00. Enligt statistiken tar svarstjänsten varje år emot ca 420 000 samtal. Vid Fordonsstatistikcentralen tar man under en motsvarande tid emot ca 90 000 samtal som gäller fordonsskattning.

Typiska ärenden som behandlas i svarstjänsten omfattar utlämnande av information om fordonsskatten och faktureringen utifrån de uppgifter som finns i skattesystemets databaser. Arbetsuppgifterna har huvudsakligen omfattat praktiska frågor kring sändning och betalning av fakturor, d.v.s. debetsedlar. Förutom praktiska anvisningar har man också gett materiella råd i fråga om allmänna situationer. Med materiella råd avses i detta sammanhang information om relevanta bestämmelser i fordonsskattelagen där man inte i samband med rådgivningen tar ställning till särskilda tolkningsfrågor.

Svarstjänstens rådgivning är av samma slag som de råd som ges exempelvis i de anvisningar som följer med debetsedeln eller som ges på Fordonsförvaltningscentralens webbsidor. I fråga om

fordonsskattesystemets databaser har de som arbetar i svarstjänsten endast förfrågningsrätt.

Inom ramen för rådgivningen kan man bl.a. lämna ut skatteuppgifter när en debetsedel förkommit, utreda en tidigare ägares obetalda skatter i syfte att förhindra i fordonsskattelagens 58 § avsett användningsförbud, informera om när följande debetsedel skickas ut och om debetsedelns förfallodag, hänvisa kunden till Fordonsförvaltningscentralens webbsidor för ytterligare information, ta emot ansökningar om skatteåterbäring och uppgifter som gäller betalningsutredningar och förmedla dessa till Fordonsförvaltningscentralen. Vidare har telefontjänsten sedan ingången av 2004 gett ut uppgifter om obetald fordonsskatt till polismyndigheter och besiktningskontor för att dessa skall kunna verkställa den tillsyn över beskattningen som avses i 57 § i fordonsskattelagen.

Svarstjänsten får inte fatta nya skattebeslut, behandla skatteåterbäringar eller göra betalningsutredningar. Svarstjänsten uppdaterar inte heller uppgifter i fordonregistret. Därmed utövar den inte den beslutanderätt som tillkommer myndigheter.

När man bedömer behovet av rådgivning i anslutning till fordonsskattningen måste vissa särdrag i fordonsskattningen beaktas. När uppbörderna av fordonsskatten reviderades i början av 2004 övergick man till att uppbära fordonsskatt enligt fordonsvisa skatteperioder av 12 månaders längd. Skatteperioden fastställs med utgångspunkt i den senaste anteckningen i fordonregistret om ändring i fråga om fordonets ägare eller innehavare. Därmed är skatteperioden inte längre som tidigare för alla fordon samma kalenderår. Med varje ändring av äganderätten till eller innehavet av ett fordon som antecknas i registret avslutas en skatteperiod och följande inleds. Varje år görs ca 1,4 miljoner sådana anteckningar. I samband därmed, eller när ett fordon är till salu, uppkommer ofta också ett behov av att utreda fordonets beskattning. Beskattningsuppgifterna skall vara så lättillgängliga som möjligt, eftersom obetalda skatter kan begränsa användningen av fordonet fastän en ny skattskyldig antecknats i registret.

Å andra sidan har fordonsskattningen reglerats tämligen exakt i lag. Därför finns det inom fordonsskattningen mycket få frågor som skulle kräva individuell tolkning. Detta framgår också av att de skattskyldiga trots det stora antalet skattepliktiga fordon i landet relativt sällan besvärar sig hos förvaltningsdomstolen. Varje år anförs endast omkring 100 skattebesvär.

Enligt de kundmätningar som Fordonsförvaltningscentralen regelbundet genomför är kunderna mycket nöjda med telefonservicen. Särskilt nöjd har man varit med öppettiderna, det vänliga bemötandet och sakkunskapen vid telefonservicen. Varje år kommer det bara in några skriftliga reklamationer som gäller kvaliteten på servicen, och nästan samtliga kan konstateras vara obefogade. I syfte att säkerställa att råden är korrekta och garantera medborgarnas rättsskydd spelas samtalen in.

Telefonservicen i fordonsskattningsfrågor tar vardagar emot 1 500—1 800 samtal. Huvuddelen av samtalen kommer in under tjänstetid. Under veckoslut och helger registreras 100—200 samtal per dag. Av de ärenden som kommer in via telefontjänsten går ca 10—15 % vidare för behandling i Fordonsförvaltningscentralen.

Fordonsskattningscentralen behandlar varje år ca 20 000 betalningsutredningar och 60 000 ansökningar om återbäring. Merparten av dessa tas emot via telefontjänsten. I samband med att fordonsskattelagen reviderades i slutet av 2003 förutsatte riksdagen uttryckligen ökad information och rådgivning, eftersom fordonsskattningen i materiellt hänseende blev mer invecklad än tidigare. Också med beaktande av detta krav borde telefonservicen tillhandahålla service utöver normal tjänstetid.

Den rättsliga bedömningen av telefonservicen enligt riksdagens biträdande justitieombudsman

Riksdagens biträdande justitieombudsman har i sitt beslut den 3 november 2005 (1806/05) med utgångspunkt i gällande lagstiftning om förvaltningsverksamhet gjort en bedömning av telefonservicen i anslutning

till fordonsbeskattningen. I beslutet har justitieombudsmannen särskilt beaktat de krav som grundlagens 124 § ställer i fråga om överföring av myndighetsuppgifter på andra än myndigheter. Vidare hänvisas i beslutet till den princip om förvaltningens lagbundenhet som framställs i grundlagen samt till principerna för god förvaltning, vilka också regleras i förvaltningslagen. När det gäller bestämmelserna i förvaltningslagen bör i synnerhet nämnas lagens 8 §, i vilken sägs att myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov skall ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärendet.

I 124 § i grundlagen föreskrivs om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan enligt bestämmelsen anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rätts säkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

I biträdande justitieombudsmannens beslut konstateras att utövandet av offentlig makt utgör kärnområdet för de offentliga förvaltningsuppgifterna. Med utövande av offentlig makt avses att med stöd av lag eller förordning meddela för andra bindande förordnanden eller besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter. Också när någon med stöd av lag i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter innebär detta utövande av offentlig makt.

Enligt biträdande justitieombudsmannen innebär den rådgivning som myndigheterna tillhandahåller inte utövande av offentlig makt. Rådgivningen måste enligt beslutet granskas med hänsyn till huruvida den skall betraktas som en i grundlagens 124 § avsedd offentlig förvaltningsuppgift.

Enligt regeringens proposition med förslag till grundlag används begreppet offentliga förvaltningsuppgifter i grundlagens 124 § i

en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Bestämmelsen inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya, till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter. Av motiveringen till propositionen framgår vidare att bestämmelsen inte gäller endast beslutsfattande i fråga om enskilda personers eller sammanslutningars rättigheter utan också uppgifter som hänför sig till skötseln av offentlig service och till serviceproduktion.

Som i 124 § i grundlagen avsedd överföring av offentliga förvaltningsuppgifter har betraktats bl.a. mottagning av flyttningsanmälan på annat ställe än i magistraten. Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande (FvUB 12/2004) till regeringens proposition om lagen om hemkommun (RP 67/2004 rd) att ingen beslutanderätt med relevans för individens grundläggande fri- och rättigheter överförs när uppgifterna att ta emot flyttningsanmälan förs över på andra än myndigheter. Utskottet underströk dock att garantierna för god förvaltning alltid måste säkerställas när förvaltningsuppgifter utförs. I propositionen föreslogs följaktligen att de som tar emot flyttningsanmälningar och inte är myndigheter skall sköta denna uppgift under tjänsteansvar. Vidare föreslogs bestämmelser om att den som handhar dessa uppgifter är skyldig att följa generella, administrativa och rättsliga författningar.

I sin bedömning av arrangemangen kring rådgivningen i fordonsskattefrågor konstaterar biträdande justitieombudsmannen att Fordonsförvaltningscentralens förfarande är mycket ovanligt. Ingen annan myndighet har veterligen på motsvarande sätt lagt ut sin rådgivning. Enligt biträdande justitieombudsmannen är också detta ett argument för att förfarandets acceptabilitet måste grunda sig på lagstiftarens uttryckliga ställningstagande. Enligt beslutet kan strykningen av den föreslagna bestämmelsen om överföring av skatteuppbördsuppgifter till aktörer utanför förvaltningen i samband med

fordonsskattelagens behandling i riksdagen inte tolkas så, att man utan stöd av lagen kan överföra myndigheters rådgivningsuppgifter till andra än myndigheter. I regeringens proposition med förslag till fordonsskattelag hade man inte bedömt överföringen av telefonrådgivningen till en utomstående avtalspartner med hänsyn till grundlagens 21 §, 81 § och 124 §.

Enligt justitieombudsmannens beslut har riksdagen därmed inte gjort någon bedömning i sak om de förutsättningar som föreskrivs i grundlagens 124 § föreligger. Riksdagen har alltså inte bedömt huruvida utläggningen av fordonsskatterådgivningen är nödvändig för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften. Riksdagen har inte heller haft möjlighet att förvissa sig om att man genom lagstiftning garanterar att de grundläggande fri- och rättigheterna och rättssäkerheten tillgodoses och andra krav på god förvaltning följs när dessa uppgifter överförs.

Biträdande justitieombudsmannens slutsats i det beslut som refererats ovan är att Fordonsförvaltningscentralen inte hade lagstadgad behörighet att till ett privat företag överföra rådgivningsuppgifter som enligt lag ankommer på Fordonsförvaltningscentralen. Förfarandet har därmed stridit mot grundlagens 124 §. Frågan om i vilken mån det med stöd av grundlagens 124 § överhuvudtaget eller delvis skulle finnas förutsättningar för överföring av rådgivningsuppgifterna till ett privat företag avgörs enligt beslutet av lagstiftaren och i sista hand av riksdagens grundlagsutskott.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg i sitt beslut att det faktum att riksdagen i regeringens proposition med förslag till en fordonslag slopade den bestämmelse i 56 § i vilken föreslogs en möjlighet för Fordonsförvaltningscentralen att överföra skatteuppbördsuppgifter såsom exempelvis telefonrådgivning, postningsuppgifter eller datakörningar att utföras av en avtalspartner inte innebar att riksdagen skulle ha undersökt frågan med hänsyn till grundlagens 124 §.

Föreslagna ändringar

För att riksdagen skall ha möjlighet att bedöma ovan nämnda telefonservice utifrån

grundlagen och vid behov också annan lagstiftning föreslås i denna proposition att i fordonsskattelagen tas in en bestämmelse om telefonservice som någon annan än myndigheten själv tillhandahåller. Man utgår alltså ifrån att telefonservicen som sådan fortfarande skall kunna ordnas på samma sätt som för närvarande. I lagen skall dock finnas ändamålsenliga bestämmelser om sådan service.

I propositionen föreslås att Fordonsförvaltningen skall ha befogenhet att ingå avtal om telefonservice med andra än myndigheter. På så sätt regleras arrangementet genom lag på det sätt som avses i grundlagens 124 §. För att kravet på att bestämmelserna skall vara noggrant avgränsade skall uppfyllas föreslås i lagen en definition på begreppet telefonservice och också bestämmelser om avgränsningen av denna uppgift, om tillämpligheten av övrig lagstiftning i fråga om telefonservicen samt om avtalets verkningar med tanke på parternas verksamhet och skyldigheter. Därutöver innebär den befogenhet som tilldelas Fordonsförvaltningscentralen att de avtalsvillkor som inte behöver regleras genom lag skall regleras också i serviceavtalet.

Eftersom det rör sig om en masstjänst med stor räckvidd går det inte att göra en uttömmande förteckning över eller i detalj beskriva hurudan information som kan lämnas ut till dem som anlitar rådgivningen. Med tanke på grundlagens 124 § borde telefonservicens innehåll avgränsas så noggrant som möjligt. En central utgångspunkt är att telefonservicen bara skall ge råd som gäller innehållet i lagstiftningen och de myndighetsanvisningar som hänför sig till den. Servicen skall inte inbegripa något som helst beslutsfattande i fråga om beskattningen ens i fall där rådgivningen gäller en tolkningsfråga. Ifall bestämmelserna och anvisningarna i något fall skulle lämna rum för tolkning skall de skattskyldiga uppmanas att i sådana frågor vända sig till Fordonsförvaltningscentralens tjänstemän. När det gäller information om bestämmelserna motsvarar rådgivningen därmed andra källor till information om lagstiftningen som medborgarna har tillgång till exempelvis via Internet.

Telefonservicens andra huvudsakliga uppgift skall enligt paragrafen vara att förmedla uppgifter ur fordonstrafikregistret till de skattskyldiga och att ta emot de skattskyldigas deklarationer och vidarebefordra dessa till skattemyndigheten. Inom ramen för dessa arbetsuppgifter får rådgivningen via en dataskärm ta del av offentliga uppgifter men inte uppdatera databaser. I paragrafen skall uttryckligen sägas att den rådgivande telefonservicen inte får sköta uppgifter som innebär utövande av den beslutanderätt som tillkommer myndigheter. Syftet med detta är att begränsa verksamheten så, att rådgivningstjänsten inte i någon form uppdaterar databaser inom fordonsförvaltningen.

Vidare måste det i lagen föreskrivas att den rådgivande telefonservicen och dess personal i denna uppgift skall omfattas av bestämmelserna i förvaltningslagen. Serviceproducenten skall också enligt lagen ha tillräckliga resurser och personalen ha tillräcklig sakkunskap för utförande av uppgiften. De praktiska detaljerna för hur detta krav skall uppfyllas skall fastställas i villkoren i avtalet mellan Fordonsförvaltningscentralen och serviceproducenten.

Eftersom biträdande justitiemannen granskat användningen av den rådgivande telefonservicen också i förhållande till de uppgifter som myndigheterna själva sköter inom ramen för sin rådgivningsskyldighet föreslås i lagen bestämmelser om att användningen av en sådan telefonservice inte skall inverka på vare sig denna skyldighet eller andra uppgifter eller skyldigheter som åligger myndigheten. Följaktligen skall skattemyndigheten trots att den anlitar den rådgivande telefonservicen själv exempelvis ha rådgivningsverksamhet, men användandet av den rådgivande telefonservicen skall göra det lättare för myndigheten att koncentrera sig på mer krävande rådgivning.

Enligt grundlagens 124 § förutsätter överföringen av myndighetsuppgifter på andra än myndigheter med stöd av lag också att ett sådant arrangemang kan anses vara ändamålsenligt. I samband med behandlingen av regeringens proposition till riksdagen med förslag till fordonskattelag, vilken lag trädde i kraft vid ingången av

2004, konstaterade riksdagens finansutskott i sitt betänkande (FiUB 36/2003 rd) i fråga om den rådgivning som förutsatts i den nya lagen följande: "Det är enligt utskottets uppfattning uppenbart att det råder oklarhet om lagens innehåll. Eftersom systemet är nytt och gäller en synnerligen stor grupp skattskyldiga anser utskottet att det är viktigt att Fordonsförvaltningscentralen i så stor omfattning som möjligt informerar om praktiska frågor och garantier för rättssäkerheten i anknytning till det nya systemet." I de kundmätningar som Fordonsförvaltningscentralen låtit göra har rådgivningsservicen fått goda betyg. De skattskyldiga har varit särskilt nöjda med exempelvis öppettiderna, sakkunskapen och det vänliga bemötandet vid rådgivningen. En särskild fördel med att anlita köpta tjänster är att de tillgängliga resurserna kan fördelas enligt efterfrågan. På så sätt kan tillgången till service också under samtalstopparna säkerställas bättre än om man avsatte en fast bemanning för dessa uppgifter. Man bedömer att den nuvarande rådgivningen inom fordonsbeskattningen uppfyller de krav som ställs i utskottsbetänkandet ovan.

Fordonsförvaltningscentralens verksamhetsmodell bygger utöver i fråga om den rådgivningsservice som denna proposition gäller också på ett mer allmänt plan på ett nära samarbete med den privata sektorn. Av Fordonsförvaltningscentralens serviceproduktion har ca 80 procent lagts ut. De viktigaste utlagda tjänsterna gäller registrering av fordon, mottagning av förarexamina, olika slag av rådgivning, datasystemtjänster samt förvaltningens stödtjänster. Bland dessa tjänsteproducenter utgörs de största företagsgrupperna bilaffärer, besiktningsföretag, försäkrings- och finansieringsbolag samt mottagare av förarexamina. Servicenätverket omfattar ca 1 000 serviceställen runt om i landet vid vilka Fordonsförvaltningscentralens datasytem har ca 30 000 användare. Fordonsförvaltningscentralen har själv ingen centralförvaltning. Servicenätverket sköter huvuddelen av exempelvis de registreringsfunktioner som inom fordonsbeskattningen fyller samma uppgift som skattedeklarationerna. Ordnanandet av rådgivning i fordonsbeskattningsärenden som köpt

tjänst följer denna verksamhetsstrategi.

Fordonsförvaltningscentralen har bedömt att det ifall en motsvarande mängd förfrågningar sköttes som en del av ämbetsverkets egna funktioner skulle krävas minst 15 årsverken för uppgiften. Då utgår man ifrån att rådgivning ges endast under tjänstetid. Denna förändring i personalantalet bör granskas mot bakgrund av att det i Fordonsförvaltningscentralens planering reserverats 27 årsverken för skattefunktioner och för ämbetsverkets hela verksamhet drygt 250 årsverken. En ökning av personalen med det antal som rådgivningsservicen kräver skulle inte vara förenligt med de mål i fråga om personal som antogs i statens produktivitetsprogram och i statsrådets rambeslut den 11 mars 2005.

2. Ekonomiska konsekvenser

Ett godkännande av propositionen skulle innebära en möjlighet att också i framtiden sköta rådgivningen som köpt tjänst. Kostnaderna för sådan rådgivningsservice, för vilken det anslagits medel i statsbudgeten för 2006, är för närvarande ca 2 miljoner euro i året. Summan bygger på ca 420 000 mottagna samtal per år med en genomsnittlig längd på 4 minuter per samtal, vilka kostar Fordonsförvaltningscentralen 1,20 euro per minut.

Alternativt kan man beräkna att anställandet av ytterligare personal hos Fordonsförvaltningen i rådgivningsuppgifter skulle medföra ca 600 000 euro i personalkostnader, och därutöver fasta kostnader bl.a. för de lokaler som behövs för verksamheten. Ingen särskild bedömning har gjorts av tilläggskostnaderna ifall rådgivningen höll samma öppettider som man håller med det nuvarande arrangemanget.

3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet, i samarbete med Fordonsförvaltningscentralen.

4. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

5. Förhållande till grundlagen

Den föreslagna ändringen innebär ett bemyndigande att överföra sådana myndighetsuppgifter som inte kan anses omfatta betydande utövning av offentlig makt till andra än myndigheter. Därmed kan genom lag föreskrivas om bemyndigande för en skattemyndighet. Eftersom det i propositionen är fråga om att i samband med överlåtandet av myndighetsuppgifter till andra än myndigheter bedöma huruvida förutsättningarna i grundlagens 124 § uppfylls är det önskvärt att propositionen behandlas i grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 56 § i fordonsskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 56 § i fordonsskattelagen av den 30 december 2003 (1281/2003) ett nytt 3 mom.
 som följer:

56 §

Myndigheter

 Skatteuppbördsmyndigheten kan avtala om att rådgivande telefonservice i anslutning till skatteuppbörden kan överföras till andra än myndigheter. Med rådgivande telefonservice avses rådgivning till skattskyldiga om innehållet i bestämmelserna om fordonsskatt och i skatteanvisningarna, lämnande av uppgifter som gäller beskattningen av fordon ur fordonstrafikregistret samt mottagande av de skattskyldigas deklARATIONER och

vidarebefordran av dessa till skattemyndigheten. Den rådgivande telefonservicen får inte sköta uppgifter som innebär utövande av beslutanderätt i fråga om beskattningen. Den sammanslutning som tillhandahåller rådgivande telefonservice och dess personal skall i denna verksamhet följa bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003). Avtalet om rådgivande telefonservice inverkar inte på de uppgifter som ankommer på skatteuppbördsmyndigheten eller på myndighetens skyldigheter.

Lagen träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 17 februari 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Andra finansminister *Ulla-Maj Wideroos*