



Trängselskatt

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 6 maj 2004 berett konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2003/04:145 Trängselskatt jämte eventuella följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Ärendet

Ärendet hos konstitutionsutskottet

I propositionen lämnas ett förslag till en lag om trängselskatt. I samband därmed föreslås vissa ändringar i bl.a. lagen om allmän kameraövervakning, sekretesslagen och lagen om vägtrafikregister.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till normgivningstekniska frågor samt frågor som avser integritetsskydd och sekretess.

Normgivningsfrågor

Regeringsformens bestämmelser om skatter och avgifter

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter, "tvångsavgifter".

Enligt 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen kan regeringen, utan hinder av 3 §, efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter som avser bl.a. trafik. Det delegeringsbara området omfattar inte föreskrifter om skatt, men väl avgifter.

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen kan regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen. Här finns således ett utrymme för direktdelegation till kommun. Men regeringen kan

också, med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen, till kommun vidaredelegera normgivningsmakt på detta område.

Beträffande sådana avgifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen kan delegation ske enligt både 7 § och – bortsett från sanktionsavgifter (se bl.a. prop. 1983/84:192) – 9 §.

Föreskrifter om skatt faller således inom det s.k. obligatoriska lagområdet; det finns inte något utrymme för riksdagen att delegera normgivningsmakt på det området.

Det avgörande för normgivningsmaktens fördelning såvitt nu är i fråga är alltså skillnaden mellan skatt och belastande avgift.

Det kan till att börja med konstateras att valet av benämning på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (prop. 1973:90 s. 219 f.).

Av förarbetena till regeringsformen framgår bl.a. att skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (a. prop. s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpålaga ha karaktär av avgift. Detta gäller t.ex. om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga.

De avgifter som tidigare fanns som ett led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden ansågs utgöra avgifter och inte skatter i statsrättslig bemärkelse (a. prop. s. 219). Som ett annat exempel har nämnts föroreningsavgifter, som tas ut av företag och som med avdrag endast för administrativa kostnader återförs till företagssektorn men med en annan fördelning än den enligt vilka de togs ut.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har belysts i ett flertal lagstiftningsärenden. Som exempel från senare år kan nämnas avgift till ansvariga myndigheter enligt den numera upphävda lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198 s. 162 f.), avgift enligt livsmedelslagstiftningen (prop. 1997/98:48 s. 43 f.) och avgift vid allmän kameraövervakning (prop. 1997/98:64 s. 102 f.). Sammanfattningsvis har därvid följande bedömning gjorts. En pålaga kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En pålaga som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning en avgift skall vara enbart kostnadstäckande för att inte förlora sin karaktär av avgift. Det har påpekats att en viss schablonisering ofta är nödvändig. Avgifterna måste dock utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna, den s.k. självkostnadsprincipen (jfr prop. 1997/98:45 s. 288).

I rättsvetenskapliga sammanhang har uttalats (Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 175) att riksdagen bör avstå från att delegera normgivningskompetens då tvekan uppkommer om en pålagas statsrättsliga karaktär och att regeringen i fall av tveksamhet bör utverka riksdagens be- myndigande.

Vidare har som exempel på avgifter som omfattas av 8 kap. 3 § regeringsformen nämnts (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e uppl., 1999, s. 81) prisregleringsavgifter, avgifter som utgör vederlag för en myndighets prestationer i samband med myndighetsutövning, förutsatt att det rör sig om åtgärder som riktar sig direkt till den avgiftsskyldige (t.ex. expeditionsavgifter), avgifter för prestationer som är omedelbart tillgängliga för allmänheten och som inte kan tillhandahållas i det enskilda fallet utan anlitande av offentligrättsliga maktmedel (t.ex. TV-avgifter) samt avgifter som utgör vederlag för prestationer som den enskilde är skyldig att anlita (t.ex. renhållningsavgifter).

Bestämmelser om ikraftträdande

Enligt 13 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall det framgå av författning när den träder i kraft. Det normala är att en lag själv anger när den skall träda i kraft. Ibland anges tidpunkten för ikraftträdandet i särskild promulgationslag.

Det förekommer också att det i lag anges att lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Tidpunkten kommer då att bestämmas genom förordning.

Bemyndiganden för regeringen att bestämma tidpunkten för en lags ikraftträdande har i överensstämmelse med tidigare utbildad praxis förekommit alltsedan den nya regeringsformen trädde i kraft. Sådana bemyndiganden har lämnats också inom det obligatoriska lagområdet. Som framgår av Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 1998:66 s. 77) kan det t.ex. vara fråga om fall där ikraftträdandet är beroende av konventioner eller då lagen förutsätter en organisation och det är osäkert när denna är uppbyggd.

I ett yttrande till skatteutskottet våren 2002 över proposition 2001/02:177 respektive proposition 2001/02:127 (2001/02:KU4y) konstaterade konstitutionsutskottet att en genomgång av de senaste åtta årens propositioner visade att det under denna period lagts fram ett nittiototal propositioner med lagförslag som innehåller bemyndigande till regeringen att bestämma dag för ikraftträdande. Huvuddelen av dessa propositioner gäller internationella överenskommelser. I några fall har propositionerna gällt försöksverksamhet. I några fall har regeringen föreslagit bemyndigande att bestämma ikraftträdandetidpunkt mot bakgrund av att viss ADB-utbyggnad m.m. borde avvaktas.

I det nyss nämnda yttrandet anförde konstitutionsutskottet att ett uttryckligt grundlagsstöd för bemyndiganden till regeringen att bestämma dagen för ikraftträdande av lag inom det obligatoriska lagområdet saknas. En konstitutionell praxis har dock utbildats i detta avseende. Utskottet uttalade vidare att det självfallet är av grundläggande betydelse att riksdagen när den beslutar en lag också bestämmer den dag lagen skall träda i kraft. Vidare anförde utskottet att det emellertid inte kan bortses ifrån att det ibland kan finnas starka skäl för en annan ordning. Till exempel gäller detta lagstiftning som är beroende av konventioner eller när det av tidsskäl är angeläget att riksdagen kan besluta lag trots att det inte framstår som klart när en organisation som krävs för

lagtillämpningen är uppbyggd. Konstitutionsutskottet underströk även att det är angeläget att möjligheten att bemyndiga regeringen att bestämma dagen för lagens ikraftträdande används restriktivt och inte tillämpas annat än undantagsvis. Alldeles speciella skäl måste motivera en sådan lagstiftning och noga anges i förarbetena. En utveckling mot en vanligare förekommande användning av sådana bemyndiganden borde enligt konstitutionsutskottets mening undvikas. Konstitutionsutskottet uttalade slutligen att det fick lämnas till skatteutskottet att med denna utgångspunkt göra den närmare bedömningen av om de skäl som åberopats i de då aktuella fallen var så starka att de motiverade de föreslagna bemyndigandena.

Bestämmelser om kommunal självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse har fått en konstitutionell grund genom stadgandet i 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Genom 1991 års kommunallag har principen kommit till direkt uttryck i kommunalrättslig författningstext. Av 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen (1991:900) framgår att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Någon enhetlig definition på vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Synen på innebörden av kommunal självstyrelse har också varierat genom tiderna (Ingvar Paulsson m.fl., Kommunallagen, 1997, s. 44).

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen (1991:900) markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. I förarbetena konstateras dock att principen om kommunal självstyrelse aldrig kan vara total. Sålunda ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn (prop. 1990/91:117 s. 23).

Propositionen

I propositionen görs bedömningen att den aktuella pålagan är en skatt och skall benämnas så. I enlighet härmed görs vidare bedömningen att införandet av pålagan måste ske i enlighet med de bestämmelser i regeringsformen som avser skatt till staten.

I propositionen konstateras att bestämmelserna om parkeringsavgifter, som återfinns i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m., tillkom medan 1809 års regeringsform fortfarande gällde och i den ordning som då föreskrevs. Reglerna gäller fort-

farande enligt sjätte punkten i övergångsbestämmelserna till nuvarande regleringsform.

Regeringen anser att det inte går att lägga reglerna för parkeringsavgifter till grund för några slutsatser om vilken karaktär den nu aktuella pålagan har. Ett införande av pålagan måste ske i den ordning som den nuvarande regleringsformen föreskriver och på grundval av de egenskaper som kommer att känneteckna ett sådant system. Pålagans statsrättsliga karaktär måste bedömas helt oberoende av vad som gällt och gäller för parkeringsavgifter.

Vid en sådan bedömning kan det enligt propositionen konstateras att det kännetecknande för den nu aktuella pålagan är följande. Det gatu- och vägnät som skall omfattas av pålagan har redan finansierats av skattemedel. Syftet med pålagan är inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan att av miljöskäl och för att minska trängseln reglera trafiken med motorfordon. Det går inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga har redan utförts i och med att de aktuella gatorna och vägarna uppförts och ställts till medborgarnas förfogande.

Enligt regeringens mening finns det inte något utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som annat än en skatt och då som en punktskatt. Det är alltså uteslutet att, som några remissinstanser är inne på, försöka konstruera något slags bild av konkret och direkt motprestation för pålagan. Utformningen av bestämmelserna om pålagan skall därför ske med utgångspunkt i vad som enligt regleringsformen gäller för skatt. Det finns enligt regeringens uppfattning inte heller någon anledning att ge pålagan någon annan benämning än trängselskatt.

Vidare berörs i propositionen bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket regleringsformen av vilken framgår att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Därvid anföras att även om syftet med trängselskatten – att inom en kommun förbättra framkomligheten och därmed även miljön – skulle kunna anses rymmas inom vad som är en kommunal angelägenhet, har en kommun inte rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar. Det skulle inte vara vare sig rimligt eller praktiskt genomförbart att låta en kommun ta ut trängselskatt enbart från trafikanter som är medlemmar i kommunen. Trängselskatten måste därför konstrueras som en skatt till staten.

I propositionen föreslås att gemensamma bestämmelser om trängselskatt tas in i lagen om trängselskatt, som skall träda i kraft den 1 januari 2005. Förslaget innebär vidare att särskilda regler om skattebelagda passager i Stockholms kommun innefattande skattens storlek samt differentiering i tid och maximibelopp tas in i en särskild bilaga till lagen. Bilagan träder i kraft under en försöksperiod den dag regeringen bestämmer och gäller t.o.m. utgången av juli 2006. Som skäl för förslaget i fråga om ikraftträdandetidpunkten anföras att försöket med systemet med trängselskatt föregås av bl.a. en rad komplicerade tekniska upphandlingar. För närvarande pågår en upphandling av det övervakningssystem liksom det tekniska betalsystem som skall användas för försöket. Det är för närvarande inte möjligt att ange en exakt tidpunkt för när

dessa tekniska system är färdiga att börja användas, så att systemet med trängselskatt kan fungera och att aktuella myndigheter kan börja tillämpa lagen. Stockholms kommun har, enligt uppgift, bedömt att försöket kan börja löpa från och med den 12 juni 2005 och gälla till och med den 31 juli 2006.

Motioner

I motion 2003/04:Sk35 av Karin Svensson Smith m.fl. (v) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförts om behovet av en översyn av regeringsformen i syfte att möjliggöra införande av trängselavgifter där lokala och regionala beslutsfattare även formellt ges ett avgörande inflytande över införande, utformning, justering och avskaffande av trängselavgifter liksom över de ekonomiska förutsättningarna.

I motion 2003/04:Sk36 av Jakob Forssmed m.fl. (kd) föreslås att riksdagen avslår propositionen. Såvitt här är av intresse anför motionärerna bl.a. att de anser att det bör utredas hur den svenska grundlagen kan ändras så att trängselavgifter skall kunna beslutas av svenska kommuner eller regioner. Motionärerna förutsätter att den författningsutredning som tillsätts inom kort kommer att analysera kommunernas grundlagsmässiga kompetens vad avser trängselavgift/skatt.

I motion 2003/04:Sk37 av Lennart Fremling (fp) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförts om en utredning om behovet av att modifiera regeringsformen för att möjliggöra kommunala beslut om ekonomiska styrmedel. Motionären anser att regeringsformens regler behöver ändras för att kommuner eller regioner i praktiken skall kunna påverka trängseln på våra vägar med ekonomiska styrmedel.

I motion 2003/04:Sk39 av Roger Tiefensee m.fl. (c) föreslås dels att riksdagen avslår propositionen (*yrkande 1*), dels att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförts om att den översyn av regeringsformen som tidigare aviserats skall behandla frågan om hur beslutsfattandet över ekonomiska styrmedel i trafiken skall kunna överföras till kommunala eller regionala organ (*yrkande 2*). I motionen konstateras att regeringsformen, som den ser ut i dag, inte ger mandat åt kommuner eller regionala organ att på egen hand införa ekonomiska styrmedel i trafiken av det slag som föreslås i propositionen. Detta bör enligt motionärernas mening åtgärdas. De anser att det skall ingå i direktiven för den aviserade översynen av regeringsformen att regeringsformen skall ändras så att det blir möjligt för kommuner eller regioner att införa ekonomiska styrmedel i trafiken.

I motion 2003/04:Sk38 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) föreslås att riksdagen beslutar att avslå propositionen. Såvitt här är av intresse anför motionärerna bl.a. att det i förslaget till lag om trängselskatt inte finns någon bestämmelse som anger att ändringar i bilagan görs efter framställan av kommun eller region. Motionärerna anför att det kan ifrågasättas om det inte strider mot den kommunala självstyrelsen att riksdagen kan fatta beslut i strid mot majoritetens vilja i en kommun eller region. I motionen hänvisas även till bestämmelsen i 2 kap. 2 § kommunallagen, av vilken bl.a. framgår att alla

kommuninvånare skall behandlas lika. Det anför i sammanhanget att alla innerstadsbor måste erlägga avgift för att nå riksvägnätet. Då Stockholms kommun till stora delar även omfattar områden utanför det skattebelagda området kommer Stockholms stads invånare därmed att behandlas olika.

I motion 2003/04:Sk40 av Anna Grönlund Krantz m.fl. föreslås att riksdagen beslutar att avslå propositionen (*yrkande 1*). Motionärerna anför såvitt här är av intresse bl.a. att en trängselavgift i trafiken inte är en skatt utan en avgift. Den bör därför inte beslutas i riksdagen utan på regional eller lokal nivå i det berörda området. Av proposition 2003/04:145 framgår (sidan 34 f.) att frågan om ”den aktuella pålagan är en skatt eller avgift” är högst omstridd.

Konstitutionsutskottets bedömning

Utskottet delar regeringens bedömning att den i propositionen föreslagna pålagan måste betraktas som en skatt i regeringsformens mening. Av de skäl som närmare har utvecklats i propositionen finner utskottet vidare att en skatt av det aktuella slaget måste utformas som en skatt till staten.

I motion 2003/04:Sk38 (m) tas frågan upp om hur beslutsprocessen i det nu aktuella lagstiftningsärendet förhåller sig till den kommunala självstyrelsen. Utskottet kan inte finna att en av riksdagen stiftad lag om införande av ett system med statlig trängselskatt i vissa delar av landet möter konstitutionella hinder på grund av principen om kommunal självstyrelse.

I samma motion tas även frågan upp om hur ett system med trängselskatt i delar av Stockholms kommun förhåller sig till den kommunalrättsliga likställighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 2 § kommunallagen. Detta lagrum föreskriver att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Utskottet noterar att det redan av ordalydelsen framgår att bestämmelsen riktar sig till kommuner och landsting och således inte till riksdagen. En av riksdagen stiftad lag om införande av ett system med statlig trängselskatt i vissa delar av Stockholms kommun kan inte vara i strid med bestämmelsen i 2 kap. 2 § kommunallagen.

I flera motioner tas frågan upp om behovet av en översyn av regeringsformen i syfte att göra det möjligt att fatta beslut om införande av trängselskatt eller motsvarande ekonomiska styrmedel på kommunal eller regional nivå. Utskottet konstaterar att propositionens förslag innebär att det under drygt ett års tid kommer att genomföras en försöksverksamhet med ett system med trängselskatt. Först när erfarenheter har vunnits av en sådan försöksverksamhet kan det enligt utskottets mening finnas anledning att överväga behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder. Mot den anförda bakgrunden anser utskottet att det inte är påkallat att begära sådana initiativ som efterfrågas i motionerna 2003/04:Sk35 (v), 2003/04:Sk36 (kd), 2003/04:Sk37 (fp) och 2003/04:Sk39 (c).

När det gäller frågan om bemyndigande för regeringen att besluta om ikraftträdandet av bilagan till förslaget till lag om trängselskatt vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och hänvisar till det yttrande (2001/02:KU4y) som utskottet avgett till skatteutskottet våren 2002. Även i

detta fall får det lämnas till skatteutskottet att med detta yttrande som utgångspunkt göra den närmare bedömningen av om de skäl som åberopats i det nu aktuella fallet är så starka att de motiverar det föreslagna bemyndigandet.

Frågor beträffande integritetsskydd och sekretess

Gällande bestämmelser om kameraövervakning och behandling av personuppgifter för beskattningsändamål m.m.

Lagen om allmän kameraövervakning

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om när övervakningsutrustning, bl.a. övervakningskameror, får användas. Som huvudregel krävs enligt 5 § tillstånd till allmän kameraövervakning för att en övervakningskamera skall få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. I 6 § lagen om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om vad som skall beaktas vid en tillståndsprövning. Tillstånd till allmän kameraövervakning skall meddelas om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning skall särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller för därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad skall särskilt beaktas hur övervakningen skall utföras och vilket område som skall övervakas.

Vissa typer av kameraövervakning är enligt 7 § lagen om allmän kameraövervakning undantagna från kravet på tillstånd. Såvitt nu är av intresse gäller detta dels sådan övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning, dels sådan övervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning. Den först nämnda övervakningen sker bl.a. vid vissa infarter på motorvägar och i vägtunnlar i syfte att samla in underlag för att till allmänheten förmedla information och varningar i avsikt att minska riskerna för trafikolyckor. Bildmaterialet används även som underlag för att bedöma vilka räddningsinsatser som krävs vid inträffade trafikolyckor. Vidare använder Vägverket kameraövervakning i syfte att samla in uppgifter om väglaget för att kunna sätta in snöröjning etc. när det är erforderligt.

Vissa typer av kameraövervakning får enligt 11 och 12 §§ lagen om allmän kameraövervakning bedrivas endast efter anmälan. En anmälan skall enligt 15 § lagen om allmän kameraövervakning göras hos länsstyrelsen i det län där kameraövervakning skall ske.

Enligt 14 § lagen om allmän kameraövervakning får bildmaterial från sådan övervakning som huvudregel bevaras högst en månad. När bildmaterialet inte längre får bevaras skall det förstöras. Tidsgränsen om en månad gäller dock inte om materialet har betydelse för utredningen av brottslig verksamhet och tagits upp av en polismyndighet eller om materialet inom en månad från upptagningen lämnats över till polismyndighet eller åklagare eller om materialet ges in till domstol i mål om ansvar för brott.

Personuppgiftslagen

Grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204). Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter¹ i svensk rätt.

Lagen definierar inledningsvis vissa begrepp (3 §). Med behandling av personuppgifter avses exempelvis varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig detta sker på automatisk väg eller inte. Med personuppgift menas all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Personuppgiftslagen är generell och gäller i princip för all behandling av personuppgifter, med undantag för rent privat hantering (5 och 6 §§). Personuppgiftslagen är dock subsidiär i förhållande till andra författningar. Således skall bestämmelser som finns i någon annan lag eller förordning och som avviker från personuppgiftslagens bestämmelser gälla framför personuppgiftslagen (2 §). En förutsättning är dock att särreglerna inte står i strid med bestämmelserna i det nämnda EG-direktivet.

Personuppgiftslagen anger när behandling av personuppgifter är tillåten och vad den som behandlar uppgifterna skall iaktta. I 10 § personuppgiftslagen anges att det är tillåtet att behandla personuppgifter bl.a. om den som behandlar personuppgifterna skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning.

Lagen om vägtrafikregister

I det av Vägverket förda vägtrafikregistret har de tidigare körkorts-, fordons-, yrkestrafik- och felparkeringsregistren förts samman. Bestämmelser om vägtrafikregistret finns i lagen (2001:558) om vägtrafikregister och i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. I lagen om vägtrafikregister finns bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i registret. I enlighet med vad som redogjorts för ovan gäller dessa bestämmelser framför bestämmelserna i personuppgiftslagen (2 § lagen om vägtrafikregister).

I 5 § lagen om vägtrafikregister anges ändamålen för behandlingen av personuppgifter i registret. Personuppgifterna i registret får inte behandlas för något annat ändamål. Enligt den nämnda bestämmelsen har registret till ändamål att bl.a. tillhandahålla uppgifter för verksamhet, för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning, i fråga om fordonsägare. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas uttag av fordonsskatt enligt fordonsskattelagen (1988:327) och av felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

I 6 § lagen om vägtrafikregister anges översiktligt vilka uppgifter som får föras in i registret. Såvitt nu är av intresse anges i paragrafen att uppgifter som avser motordrivna fordon och släpfordon samt ägare till dessa får tas in i

¹ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31 (Celex 31995L0046).

registret. Vidare får i registret tas in uppgifter som behövs för kontroll av att felparkeringsavgifter betalas och influtna medel redovisas.

Av 7 § lagen om vägtrafikregister följer att Vägverket för vägtrafikregistret med hjälp av automatiserad behandling och är personuppgiftsansvarig för registret enligt personuppgiftslagen.

I lagen om vägtrafikregister finns vidare bestämmelser om direktåtkomst (8 §), samkörning (9 §), sökbegrepp (10 §) samt rättelse och skadestånd (11 §).

Lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

I lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt 1 kap. 1 § i lagen skall bestämmelserna i den tillämpas om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Enligt 1 kap. 4 § får uppgifter behandlas bl.a. för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Av 1 kap. 6 § följer att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket skall utföra.

I 2 kap. finns närmare bestämmelser om den s.k. beskattningsdatabasen. I databasen får enligt 2 kap. 2 § uppgifter behandlas om personer som omfattas av den verksamhet som anges i 1 kap. 4 §. Beträffande dessa personer får det enligt 2 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet i beskattningsdatabasen behandlas uppgifter från bl.a. vägtrafikregistret.

Sekretess

Enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i myndighetsverksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna sekretess är enligt paragrafens första stycke absolut. Enligt 9 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen är emellertid som huvudregel de beslut varigenom skatt eller underlag för bestämmande av skatt fastställs undantagna från sekretessen.

Vidare gäller enligt 7 kap. 32 § sekretesslagen sekretess för sådan uppgift om enskilda personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning som avses i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Därutöver gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, sekretess för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om

det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (7 kap. 15 § sekretesslagen). Regeringen har i 1 b § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivit att sådan sekretess skall gälla för verksamhet som avser Vägverkets vägtrafikregister.

Propositionen

Frågan om kameraövervakning och undantag från kravet på tillstånd och anmälan m.m.

I propositionen föreslås att kameraövervakning skall få användas vid de betalstationer där trängselskatt tas ut, utan krav på tillstånd eller anmälan enligt lagen om allmän kameraövervakning. Kameraövervakningen får endast avse sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt skall kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalats. Sådant material som har tagits upp vid övervakning inom ramen för systemet med trängselskatt skall dessutom undantas från bestämmelsen i 14 § lagen om allmän kameraövervakning om att material från allmän kameraövervakning får bevaras högst en månad. Bestämmelser om hur länge sådant material som har tagits upp vid kameraövervakning inom ramen för systemet med trängselskatt får bevaras kan enligt regeringens bedömning tas in i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.

Enligt propositionen förutsätter, som flera av remissinstanserna har konstaterat, ett väl fungerande system med trängselskatt att kameraövervakning används som ett led i kontrollen av att skattskyldigheten fullgörs. Kameraövervakning är vidare enligt propositionen nödvändig för att samla in de uppgifter om vilka fordon som har passerat en betalstation som behövs för att skattebeslut skall kunna fattas. Det anförs vidare att kameraövervakningen dock bör arrangeras på ett sådant sätt att den så lite som möjligt inkräktar på den personliga integriteten hos trafikanterna.

När det gäller frågan om kameraövervakningen i samband med uttaget av trängselskatt skall undantas från kravet på tillstånd enligt lagen om allmän kameraövervakning konstateras att kameraövervakningen syftar till att inhämta uppgifter som behövs som underlag för skattebeslutet och för att upptäcka dem som försöker undandra sig skatt. Detta syfte omfattas inte av uppräkningsen i 6 § lagen om allmän kameraövervakning.

I propositionen anförs att i samband med övervakningen inom ramen för trängselskattesystemet är det primära objektet fordonet. Till skillnad från vad som är fallet vid hastighetsövervakningen räcker det således att fotografera fordonets registreringsskylt. Med hänsyn härtill torde risken för att över-skottsinformation, t.ex. om vem som är passagerare i ett fordon, fångas på en bild vara större vid hastighetsövervakningen än vid den kameraövervakning som är nödvändig inom ramen för trängselskattesystemet. Vidare är det enligt propositionen typiskt sett mindre integritetskränkande att fotografera ett fordonets registreringsskylt än att fotografera föraren av ett fordon. När det gäller vilka personer som berörs av kameraövervakningen inom ramen för trängselskattesystemet torde det enligt propositionen inte vara någon skillnad mellan sådan övervakning, å ena sidan, och övervakning som utförs av Vägverket vid

trafikövervakning samt den övervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning, å andra sidan. Potentiellt berörs samtliga vägtrafikanter av alla tre nu diskuterade typer av kameraövervakning.

Med beaktande av den nu gjorda jämförelsen finner regeringen sammantaget, vid en avvägning mellan intresset av övervakningen och enskildas intresse att inte bli övervakade, att kameraövervakning inom ramen för systemet med trängselskatt kan accepteras och att denna övervakning bör undantas från kravet på tillstånd enligt lagen om allmän kameraövervakning. Vid denna bedömning beaktar regeringen särskilt att det endast är nödvändigt att fotografera fordonets registreringsskylt vid övervakningen samt att materialet från kameraövervakningen i de allra flesta fall torde kunna förstöras efter relativt kort tid. Till grund för regeringens ställningstagande ligger vidare den omständigheten att det på ett tydligt sätt kommer att märkas ut att övervakning och registrering sker så att den som vill undvika registrering har möjlighet att göra det.

Någon anmälningsskyldighet i fråga om den kameraövervakning som kommer att ske inom ramen för systemet med trängselskatt anses inte vara påkallad. Anmälningsskyldigheten har till syfte att underlätta för länsstyrelsen vid tillsyn. Genom anmälan får länsstyrelsen reda på var det bedrivs kameraövervakning. Eftersom kameraövervakningen inom ramen för systemet med trängselskatt kommer att ske på ett fåtal platser kommer länsstyrelsen ändå att känna till kameraövervakningen. En anmälningsskyldighet ter sig då enligt propositionen överflödig.

Sammanfattningsvis finner regeringen således att kameraövervakning bör få användas vid betalstationer där trängselskatt tas ut, utan krav på tillstånd eller anmälan enligt lagen om allmän kameraövervakning för att samla in endast sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt skall kunna fattas och för att kontrollera att trängselskatt betalas. Detta föreslås komma till uttryck genom ett tillägg i 7 § lagen om allmän kameraövervakning. Vidare föreslås att det i lagtexten anges att övervakningen bara får avse sådana uppgifter som behövs för beskattningen.

I det fall den betalningsskyldige undandrar sig skattskyldigheten eller i de fall där skattskyldigheten blir föremål för prövning i domstol måste enligt propositionen bildmaterialet bevaras till dess att betalningsskyldigheten fullgjorts eller överklagandet slutligt prövats. Denna tid kommer sannolikt i de flesta fall att överstiga en månad från det att övervakningen genomfördes. Med hänsyn härtill föreslås att sådant material som har tagits upp vid kameraövervakning inom ramen för systemet med trängselskatt undantas från bestämmelsen i 14 § första stycket lagen om allmän kameraövervakning.

Behandling av personuppgifter inom ramen för systemet med trängselskatt

I propositionen föreslås att behandlingen av personuppgifter i anslutning till uttaget av trängselskatt skall ske inom ramen för bestämmelserna i lagen om vägtrafikregister såvitt avser Vägverkets verksamhet och lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet såvitt avser Skatte-

verkets verksamhet. I lagen om vägtrafikregister införs enligt förslaget en bestämmelse som innebär att det i vägtrafikregistret skall föras in de uppgifter som behövs för att Vägverket skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om trängselskatt. Regeringen bedömer att de uppgifter som har inhämtats för att Vägverket skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om trängselskatt skall gallras ur vägtrafikregistret så snart de inte behövs.

I propositionen görs bedömningen att personuppgifter i form av bl.a. fordons registreringsnummer kommer att behandlas i tre skeden inom ramen för systemet med uttagande av trängselskatt. Personuppgifter kommer att behandlas *dels* i samband med övervakningen på vägen, *dels* av Vägverket när verket fattar beslut i skattefrågor och när verket fullgör sina skyldigheter i fråga om uppbörd och indrivning och *dels* av Skatteverket när verket fullgör sina uppgifter enligt lagen om trängselskatt, t.ex. omprövar beslut om trängselskatt och tilläggsavgift.

Systemet med trängselskatt kommer att beröra ett stort antal fordon och fordonsägare. En stor mängd personuppgifter kommer således att behandlas vid uttaget av trängselskatt. I propositionen anføres att det därför är rimligt att författningsreglera behandlingen av personuppgifter.

Den behandling av personuppgifter som kommer att ske hos *Vägverket* när verket fattar beslut om trängselskatt och när verket fullgör sina skyldigheter i fråga om uppbörd och indrivning omfattas av ändamålet för vägtrafikregistret så som det beskrivs i 5 § 1 a lagen om vägtrafikregister. Enligt bedömningen i propositionen omfattas även den behandling av personuppgifter som kommer att ske vid övervakningen på vägen av ändamålet för vägtrafikregistret.

Däremot är en ändring i 6 § lagen om vägtrafikregister, som anger vilka uppgifter som skall föras in i registret, nödvändig för att lagen skall kunna tillämpas på behandlingen av personuppgifter i samband med uttaget av trängselskatt. Enligt propositionens bedömning är det därför lämpligt att komplettera paragrafens andra stycke med en bestämmelse som anger att det i registret förs in uppgifter som behövs för att Vägverket skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om trängselskatt.

Enligt 9 § första stycket personuppgiftslagen skall den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. I fråga om vägtrafikregistret har regeringen med stöd av bemyndigandet i 37 § 2 lagen om vägtrafikregister meddelat närmare bestämmelser om gallring i 3 kap. förordningen om vägtrafikregister och i bilagorna till den förordningen. Regeringen finner det lämpligt att reglera att de uppgifter som registreras inom ramen för systemet med trängselskatt skall gallras på samma sätt.

De aktuella uppgifterna, t.ex. uppgifter om att ett fordon passerat en betestation och när detta skedde, behövs dels för att fatta skattebeslut, dels för att kontrollera att skatten betalas. Uppgifterna behövs vidare som underlag för sådana beslut som skall fattas om den skattskyldige inte betalar skatten eller om denne begär omprövning av skattebeslutet eller överklagar detta. Så länge uppgifterna behövs i något av dessa hänseenden kan de inte gallras ur vägtra-

fikregistret. Gallringsfristerna måste därför enligt propositionen anpassas till detta. En sådan anpassning innebär att uppgifterna skall gallras ur registret tre veckor efter det att den skattskyldige har betalat skatten om han eller hon inte har begärt omprövning av skattebeslutet. I andra fall skall uppgifterna gallras när tiden för begäran om omprövning gått till ända och sådan begäran om omprövning inte har kommit in eller när en begäran om omprövning eller ett överklagande har prövats slutligt. Om det vid kameraövervakningen har tagits fotografier som innehåller uppgifter utöver vad som behövs för att beslut om trängselskatt skall kunna fattas eller för att kontrollera att sådan skatt betalas, skall dessa uppgifter gallras omedelbart. Regeringen har för avsikt att föra in bestämmelser med detta innehåll i förordningen om vägtrafikregister.

För att Skatteverket skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen om trängselskatt måste verket ha tillgång till uppgifter som finns i vägtrafikregistret. Denna tillgång ordnas enligt propositionen lämpligen på så sätt att verket får direktåtkomst till relevanta uppgifter i vägtrafikregistret. Sådan direktåtkomst kan medges i enlighet med föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 8 § lagen om vägtrafikregister. Att Skatteverket har rätt att i skattedatabasen behandla uppgifter från vägtrafikregistret framgår av 2 § första stycket 13 förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Den behandling av uppgifterna som kommer att äga rum hos Skatteverket vid omprövning och överklagande m.m. kommer att ske med stöd av lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Sekretess

I propositionen föreslås att sekretess skall gälla i ett beslut, varigenom trängselskatt bestäms eller underlag för bestämmande av sådan skatt fastställs, för uppgift om vilken betalstation bilen har passerat och tidpunkten för denna passage.

I propositionen anføres bl.a. att uppgifter i ärenden enligt lagen om trängselskatt hos såväl Skatteverket som Vägverket kommer att omfattas av sekretess enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. Mot bakgrund av den övergripande strävan att skydda enskilda från obehörig kartläggning anser regeringen att det är nödvändigt att vissa uppgifter i de aktuella beskattningsbesluten omfattas av sekretess. Det gäller uppgifter om vilken betalstation bilen har passerat och om tidpunkten för denna passage. Av hänsyn till allmänhetens behov av insyn och intresset av rättssäkerhet bör övriga uppgifter i besluten vara offentliga.

I propositionen anges vidare att regeringen har för avsikt att i förordningen om vägtrafikregister införa en skyldighet för Vägverket att till Skatteverket lämna sådana uppgifter i vägtrafikregistret som Skatteverket behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen om trängselskatt. Därmed blir det enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen möjligt för Vägverket att lämna sekretessbelagda uppgifter av aktuellt slag till Vägverket.

Motionen

I motion 2003/04:Sk38 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) föreslås att riksdagen beslutar att avslå propositionen. Såvitt här är av intresse anför motionärerna bl.a. att ändamålsbestämmelsen i lagen om vägtrafikregister, där det anges för vilka ändamål inhämtade personuppgifter får användas, getts en relativt vid utformning. Motionärerna anser därför att det i ändamålsbestämmelsen bör preciseras närmare vad de personuppgifter som inhämtas vid betalstationerna får användas till.

Vidare finner motionärerna det anmärkningsvärt att regeringen i propositionen inte har beaktat frågan om hur uppgifter som framkommit genom kameraövervakning skall hanteras i exempelvis förundersökningar. Motionärerna anser att det också är en intressant fråga huruvida det för trängselskatt avsedda kontrollsystemet kommer att leda till utvidgade möjligheter till annan skattekontroll. Att regeringen underlåtit att ens beröra denna analys är enligt motionen ytterligare ett exempel på att den föreslagna lagen är ett hastverk som inte beretts på vederbörligt sätt. Mot denna bakgrund krävs ytterligare analys av sekretessfrågan.

Motionärerna konstaterar slutligen att förslaget innebär att ett nytt syfte med kameraövervakning förs in i aktuell lagstiftning. Från att tidigare endast ha varit möjlig att använda för beivrandet av brott och trafiksäkerhet öppnas nu möjligheter för övervakning av fiskala skäl. De ifrågasätter om denna principiella ändring är motiverad med hänsyn till att även personer eller fordon som är skattebefriade kan komma att registreras. Då denna problematik inte ens omnämns i propositionen ifrågasätter motionärerna om konsekvenserna av ändringen står i proportion till det intrång i den personliga integriteten som övervakningen innebär.

Bakgrund

Ändamålsbestämmelsen i lagen om vägtrafikregister

Av den föreliggande propositionen framgår att Datainspektionen i remissyttrande har anfört att det närmare bör preciseras vad de uppgifter som inhämtas vid betalstationerna får användas till inom ramen för ändamålsbestämmelsen som finns i lagen om vägtrafikregister. I propositionen anfördes att det inte finns skäl – eller för den delen erforderligt underlag för – att i detta lagstiftningsärendet ändra på de principer som ligger till grund för regleringen av ändamålet för vägtrafikregistret. Därför lämnas inga förslag om preciseringar av vad de uppgifter som inhämtas vid betalstationerna får användas till inom ramen för ändamålsbestämmelsen i 5 § lagen om vägtrafikregister. Därvid anfördes bl.a. att möjligheten att använda uppgifterna i registret inom ramen för ändamålsbestämmelsen har begränsats genom att det i 10 § lagen om vägtrafikregister har föreskrivits att endast de sökbegrepp som regeringen beslutar om får användas. Regeringen har i 4 kap. 1 och 2 §§ förordningen om vägtrafikregister angett vilka sökbegrepp som får användas.

Vissa begränsningar i sekretess mellan myndigheter vid brottsmisstankar

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen gäller bestämmelserna i lagen i princip också i förhållandet mellan olika myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Undantag från denna princip kan emellertid föreskrivas i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ avser generella begränsningar i sekretessen mellan olika myndigheter i Sverige och mellan olika verksamhetsgrenar inom en svensk myndighet.

I 14 kap. 1 § finns ett generellt undantag från sekretessen i förhållande till regeringen och riksdagen. Samma paragraf innehåller dessutom en regel som generellt gör att sekretess viker för en sådan skyldighet att lämna uppgifter till annan myndighet (eller verksamhetsgren inom samma myndighet) som är föreskriven i en lag eller förordning.

Enligt 2 § står sekretessen tillbaka i vissa angivna situationer där en annan myndighet (eller verksamhetsgren) kan få uppgifter. Såvitt här är av intresse föreskrivs i fjärde stycket att sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. I femte stycket görs undantag från den generella bestämmelsen om myndigheternas möjligheter att rapportera brottsmisstankar till andra myndigheter. Sådana uppgifter som avses i detta stycke får lämnas ut med stöd av fjärde stycket bara om det brott som misstankarna gäller är av sådan svårighetsgrad att det lindrigaste straffet som är föreskrivet är fängelse i minst två år. Det gäller alltså de allra allvarligaste brotten, t.ex. mord, dråp, våldtäkt, grovt rån, mordbrand och grovt narkotikabrott. Undantagen från fjärde stycket som anges i femte stycket avser uppgifter hänförliga till hälso- och sjukvården och socialtjänsten (7 kap. 1–6 §§), Barnombudsmannens verksamhet (7 kap. 34 §), Riksbankens kassarörelse m.m. och Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet (8 kap. 8 § första stycket), myndigheternas uppdragsverksamhet för enskildas räkning (8 kap. 9 §), medling i arbetstvister (8 kap. 15 §), statistikverksamhet (9 kap. 4 §), teknisk bearbetning och lagring av personregister för annans räkning (9 kap. 7 §), särskilda postförsändelser m.m. och telefonmeddelanden (9 kap. 8 § första och andra stycket) samt notarius publicus verksamhet (9 kap. 9 §). Såvitt gäller sekretessen inom sjukvårds- och socialtjänstområdena föreskrivs emellertid i femte styckets andra mening att sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 §§ inte hindrar att anmälan görs till åklagar- eller polismyndighet om brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken (dvs. brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid respektive sexualbrott) mot den som inte har fyllt 18 år.

Konstitutionsutskottets bedömning

I likhet med regeringen gör utskottet bedömningen att ett väl fungerande system med trängselskatt förutsätter att kameraövervakning används som ett led i kontrollen av att skattskyldigheten fullgörs. Utskottet delar också ut-

gångspunkten att kameraövervakningen bör anordnas på ett sätt som så lite som möjligt inkräktar på den personliga integriteten.

På de i propositionen anförda grunderna finner utskottet sammantaget, vid en avvägning mellan intresset av övervakningen och enskildas intresse av att inte bli övervakade, att kameraövervakning inom ramen för systemet med trängselskatt kan accepteras. Därvid fäster utskottet vikt vid att fordonet är det primära objektet för övervakningen. För syftet med kameraövervakningen är det således tillräckligt att fotografera fordonets registreringsskylt. Risken för att överskottsinformation, t.ex. om vem som är passagerare i ett fordon, fångas på en bild torde därmed vara mindre än vid hastighetsövervakningen. Kameraövervakning inom ramen för ett system med trängselskatt framstår därmed som typiskt sett mindre integritetskränkande än sådan övervakning som redan i dag bedrivs i syfte att beivra hastighetsöverträdelser.

Motion 2003/04:Sk38 (m) tar upp frågor om avvägningen mellan intresset av en fungerande kontroll av ett system med trängselskatt och den personliga integriteten hos trafikanterna. Som redan har framgått anser utskottet att förslagen i propositionen är väl avvägda vad avser bestämmelser om kameraövervakning och behandling av personuppgifter. Följaktligen tillstyrker utskottet bifall till propositionen i här berörda delar.

I den nyss nämnda motionen berörs även frågan om sekretess mellan myndigheter för uppgifter angående brottsmisstankar. De uppgifter som kommer att samlas in vid kontroll av ett system med trängselskatt är, som utskottet tidigare har anmärkt, i allt väsentligt knutna till fordonet som sådant. Utskottet kan inte se att sådana uppgifter är av så integritetskänslig art att det kan anses motiverat att föreskriva undantag från den generella regleringen i sekretesslagen av myndigheternas möjligheter att rapportera brottsmisstankar till andra myndigheter. Vid dessa förhållanden framstår de i propositionen framlagda förslagen avseende sekretesskydd som väl avvägda. Utskottet tillstyrker bifall till propositionen även i här berörda delar.

Stockholm den 27 maj 2004

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Inger Jarl Beck (s), Helena Höij (kd) och Elisebeht Markström (s).

Avvikande meningar

1. Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m) anför:

Vi anser att riksdagen bör avslå propositionen, bl.a. därför att förslaget är ett hastverk som inte beretts på vederbörligt sätt.

För det första kan det ifrågasättas om det inte strider mot den kommunala självstyrelsen att riksdagen kan fatta beslut i strid med viljan hos en majoritet i en kommun eller region. Vidare menar vi att bestämmelsen i 2 kap. 2 § kommunallagen – även om den inte är formellt tillämplig på riksdagens normgivning – ändå förtjänar beaktande i sammanhanget. Av bestämmelsen framgår bl.a. att alla kommuninvånare skall behandlas lika. Alla innerstadsbor i Stockholm måste enligt förslaget erlägga avgift för att nå riksvägnätet. Då Stockholms kommun till stora delar även omfattar områden utanför det skatobelagda området kommer kommuninvånarna därmed att behandlas olika.

För det andra har ändamålsbestämmelsen i lagen om vägtrafikregister, där det anges för vilka ändamål inhämtade personuppgifter får användas, getts en relativt vid utformning. Vi anser att det i ändamålsbestämmelsen närmare behöver preciseras vad de personuppgifter som inhämtas vid betalstationerna får användas till.

För det tredje finner vi det anmärkningsvärt att regeringen i propositionen inte har beaktat frågan om hur uppgifter som framkommit genom kameraövervakning skall hanteras i exempelvis förundersökningar. Vi anser att det också är en intressant fråga huruvida det för trängselskatt avsedda kontrollsystemet kommer att leda till utvidgade möjligheter till annan skattekontroll. Att regeringen underlåtit att ens beröra denna analys är enligt vår mening ytterligare ett exempel på att den föreslagna lagen är ett hastverk som inte beretts på vederbörligt sätt. Mot denna bakgrund krävs ytterligare analys av sekretessfrågan.

Vi konstaterar slutligen att förslaget innebär att ett nytt syfte med kameraövervakning förs in i aktuell lagstiftning. Från att tidigare endast ha varit möjlig att använda för beivrandet av brott och trafiksäkerhet öppnas nu möjligheter för övervakning av fiskala skäl. Vi ifrågasätter om denna principiella ändring är motiverad med hänsyn till att även personer eller fordon som är skattebefriade kan komma att registreras. Då denna problematik inte ens omnämns i propositionen ifrågasätter vi om konsekvenserna av ändringen står i proportion till det intrång i den personliga integriteten som övervakningen innebär.

2. Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp) anför:

Vi anser att riksdagen bör avslå propositionen.

Enligt vår mening kan det ifrågasättas om det inte strider mot den kommunala självstyrelsen att riksdagen kan fatta beslut i en fråga av aktuellt slag i strid med folkopinionen i en kommun eller region. Det kan inte heller uteslu-

tas att den aktuella pålagan redan enligt nu gällande grundlag är att betrakta som en avgift. Den bör i så fall inte beslutas av riksdagen utan på regional eller lokal nivå i det berörda området.

3. Helena Höij (kd) och Kerstin Lundgren (c) anför:

Vi anser att riksdagen bör avslå propositionen. Det är visserligen vår grundläggande uppfattning att miljöstyrande pålagor i trafiken kan vara motiverade i vissa fall. Vårt ställningstagande i detta ärende grundar vi emellertid på bland annat följande överväganden som har beröring med frågor som faller under konstitutionsutskottets beredningsområde.

Enligt vår mening kan det ifrågasättas om det inte strider mot den kommunala självstyrelsen att riksdagen kan fatta beslut i en fråga av aktuellt slag i strid med folkopinionen i en kommun eller region. I propositionen görs bedömningen att den ekonomiska transaktion som föreslås är att betrakta som en skatt. Vi har ingen anledning att utifrån nu gällande regelverk göra en annan bedömning. Av detta följer att regeringsformen, som den ser ut i dag, inte ger mandat åt kommuner eller regionala organ att på egen hand införa ekonomiska styrmedel i trafiken av det slag som föreslås i propositionen.

Inom kort tillsätts en författningsutredning. Den förväntas ta upp frågorna om kommunernas grundlagsmässiga kompetens. Detta torde innefatta också avgifts- och skatteområdet. Vi förutsätter här att kommunernas grundlagsmässiga kompetens vad avser trängselavgift/skatt ingår i denna utredning.

Eftersom vi yrkar avslag på propositionen tar vi inte ställning till övriga frågor i detta yttrande, till exempel integritetsskydd och sekretess.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande.

Systemet för beslut om trängselavgifter

Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp) anför:

Vi tillstyrker bifall till propositionen. I fråga om möjligheten att fatta beslut om trängselskatt eller motsvarande ekonomiska styrmedel på lokal eller regional nivå vill vi emellertid anföra följande.

Regeringsformens nuvarande regelverk innebär, enligt vår uppfattning, att förutsättningarna för beslut om att ta ut avgifter för att hantera trängselproblem i trafiken är helt orimliga. Det finns ett stort behov av förändringar som gör det möjligt för lokala och regionala beslutsfattare att ha det avgörande inflytandet över avgiftssystemen vad gäller avgifternas införande, avgiftssystemens utformning, snabba justeringar av avgifterna och intäkternas användning. Regelverket måste också medge snabba justeringar av avgiftsnivåer.

Exakt hur ett system för beslut om trängselavgifter bör se ut måste nogt avvägas. Vägtrafiken är inte bara lokal utan även regionala och nationella intressen måste vägas in. Besluten bör därför sannolikt inte ensidigt och fullt ut överlåtas på enskilda kommuner. Någon form av sammanjämkning där lokala, regionala och nationella intressen ges formella möjligheter till ett rimligt inflytande krävs troligen.

Konsekvenserna av ett avsteg från nuvarande principer för beslut om skattekliknande pålagor måste också nogt analyseras innan några beslut fattas. Behov föreligger därför av en översyn av regeringsformen i syfte att möjliggöra införande av trängselavgifter där lokala och regionala beslutsfattare även formellt ges ett avgörande inflytande över införande, utformning, justering och avskaffande av trängselavgifter liksom över de ekonomiska förutsättningarna.

Innehållsförteckning

Till skatteutskottet	1
Ärendet	1
Ärendet hos konstitutionsutskottet.....	1
Normgivningsfrågor	1
Regeringsformens bestämmelser om skatter och avgifter.....	1
Bestämmelser om ikraftträdande	3
Bestämmelser om kommunal självstyrelse	4
Propositionen.....	4
Motioner	6
Konstitutionsutskottets bedömning.....	7
Frågor beträffande integritetsskydd och sekretess	8
Gällande bestämmelser om kameraövervakning och behandling av personuppgifter för beskattningsändamål m.m.	8
Propositionen.....	11
Motionen.....	15
Bakgrund	15
Konstitutionsutskottets bedömning.....	17
Avvikande meningar	19
Särskilt yttrande.....	21
Systemet för beslut om trängselavgifter	21