

Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik

Innehåll

Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik	1
Promemorians huvudsakliga innehåll.....	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik.....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	10
1.3 Förslag till förordning om tilläggsavgift i kollektivtrafik	11
2 Bakgrund.....	13
2.1 Inledning.....	13
2.2 Slutbetänkandet av utredningen om en ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:81).....	14
3 Gällande rätt	17
3.1 Kort om bakgrunden till den nuvarande lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.....	17
3.2 Bedrägligt beteende – 9 kap. 2 § BrB.....	18
3.3 Spärrforcering – 4 kap. 6 § 4 ordningslagen.....	19
3.4 Närmare om den nuvarande lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.....	20
3.4.1 Förordningen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik	23
3.5 Reglering om flera förfaranden.....	23

4	Överväganden och förslag	25
4.1	En ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik	25
4.2	Behovet av en reglering om tilläggsavgift i kollektivtrafik.....	26
4.3	Rätten att ta ut tilläggsavgift ska tillkomma transportören	26
4.4	Tilläggsavgiften i förhållande till Europakonventionen	29
4.5	Tilläggsavgiftens storlek	34
4.5.1	Transportören ska bestämma storleken på tilläggsavgiften i den trafik transportören bedriver.....	34
4.5.2	Tilläggsavgiften får inte överstiga en i lagen högsta angiven gräns.....	35
4.6	Anmälningsskyldighet och tillsyn över tilläggsavgiften.....	37
4.6.1	Bemyndigande att ta ut avgifter.....	38
4.7	Förfarandet vid uttag av tilläggsavgift	39
4.7.1	Rätten att avvisa.....	39
4.7.2	Betalning av tilläggsavgiften.....	42
4.8	Ikraftträdandebestämmelser.....	44
5	Konsekvenser	45
5.1	Konsekvenser för privatpersoner.....	45
5.2	Konsekvenser för företag och övriga transportörer	45
5.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	46
6	Författningskommentar	49
6.1	Förslaget till lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik	49
6.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	56
6.3	Förslaget till förordning om tilläggsavgift i kollektivtrafik.....	56

Bilaga 1 Förslaget i SOU 2009:81 till lag om ändring i lagen
(1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik..... 57

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag till en ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. Den nya lagen utgår i allt väsentligt från den nuvarande regleringen i lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Utöver en allmän översyn av den nu gällande lagen om tilläggsavgift innebär förslaget till en ny lag, en modernisering av regelverket och en anpassning till förhållanden som gäller i dag på kollektivtrafikmarknaden. Förslag lämnas även till ny förordning om tilläggsavgift i kollektivtrafik och till vissa ändringar i ordningslagen (1993:1617).

I den nya lagen föreslås att en transportör som avser att tillämpa systemet med tilläggsavgift själv ska bestämma storleken på avgiften anpassad till den trafik som den enskilde transportören bedriver, dock inom en i lagen högsta angiven gräns. Avgiften ska beräknas utifrån i lagen angivna kriterier. I lagen klargörs att det ska finnas en tillsynsmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över att den som tillämpar lagen följer dess föreskrifter.

Den nya lagen och förordningen och den föreslagna lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § En transportör får under de förutsättningar som anges i denna lag ta ut tilläggsavgift i kollektivtrafik, som bedrivs på väg, järnväg, vatten, spårväg eller tunnelbana, av en person som inte kan uppvisa giltig biljett ombord på färdmedlet. Detsamma gäller för ett område som är avsett för kollektivtrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resa har betalats.

Med kollektivtrafik avses detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Tilläggsavgift tas ut utöver avgift för biljett.

2 § Tilläggsavgift får tas ut endast om villkoren för att ta ut avgiften framgår av transportörens allmänna avtalsvillkor.

3 § Tilläggsavgift får inte tas ut om avsaknaden av en giltig biljett är ursäktlig med hänsyn till personens ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller någon annan omständighet.

4 § Om frågan om ansvar för brott enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen (1993:1617) har prövats, får en tilläggsavgift enligt denna lag inte tas ut för samma omständighet.

Tilläggsavgiftens storlek

5 § En transportör får bestämma storleken på tilläggsavgiften.

Grund för beräkning av tilläggsavgiften ska vara transportörens kostnader för biljettkontrollen och avgiften för den biljett som har avkrävts av en person, men som han eller hon inte har kunnat visa upp.

6 § Tilläggsavgiften får för varje överträdelse inte överstiga 2,7 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Anmälningsskyldighet och tillsyn

7 § En transportör som har för avsikt att ta ut tilläggsavgift ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

8 § Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över att en transportör följer föreskrivna krav enligt 2 §, 5 §, 6 § och 7 § denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten har rätt att av en transportör på begäran få sådana uppgifter och ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen enligt första stycket.

Med tillsynsmyndighet avses densamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om de uppgifter och de handlingar som behövs för att utöva tillsyn enligt 8 §.

Förelägganden och förbud

10 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att villkoren i 2 §, 5 §, 6 § och 7 § denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Bemyndigande

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Förfarandet vid uttag av tilläggsavgift

12 § En person som vägrar att lösa biljett eller betala tilläggsavgift får avvisas från färdmedlet av en tjänsteman som utför avgiftskontroll. Detsamma gäller för ett område som är avsett för kollektivtrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resa har betalats.

På begäran av en tjänsteman som utför avgiftskontroll ska Polismyndigheten lämna handräckning för att verkställa sådan avvisning som avses i första stycket.

13 § Vill transportören ta ut tilläggsavgift ska en betalningsuppmaning utställas.

Om tilläggsavgiften inte betalas inom den tid som angetts i uppmeningen, ska transportören påminna om betalningsansvaret innan åtgärder vidtas för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas.

14 § Talan om att få ta ut tilläggsavgift får inte väckas senare än ett år från den dag då överträdelsen ägde rum.

15 § Transportören ansvarar för att den som utför avgiftskontroll enligt de villkor som gäller enligt denna lag har för ändamålet lämplig utbildning.

Denna lag träder i kraft den xx då lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik ska upphöra att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härmed föreskrivs att det i ordningslagen (1993:1617) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

10 a §

Om tilläggsavgift har tagits ut enligt lagen (xxxx) om tilläggsavgift i kollektivtrafik, får frågan om ansvar för brott enligt 4 kap. 6 § 4 denna lag inte prövas för samma omständighet.

1.3 Förslag till förordning om tilläggsavgift i kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Föreskrifter för verkställighet av 8 § lagen (xxxx) om tilläggsavgift i kollektivtrafik får meddelas av Transportstyrelsen.

2 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt lagen (xxxx) om tilläggsavgift i kollektivtrafik och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik trädde i kraft den 1 juli 1977. Lagen innehåller bestämmelser som innebär att tilläggsavgift får tas ut av en person som reser med kollektivt färdmedel utan att kunna visa upp en giltig biljett. När lagen trädde i kraft gjordes den i första hand tillämplig på sådana trafikföretag som bedrev kollektiv persontrafik för vilka biljettpriserna fastställdes av regeringen eller förvaltningsmyndighet. Biljettpriset var av central betydelse och utgångspunkt för beräkningen av nivån på tilläggsavgiften. Vid den tidpunkten var det således samma myndighet som beslutade om biljettpriset som också bestämde storleken på tilläggsavgiften.

I början av 1980-talet ändrades lagen på så sätt att den även gäller för annan trafikutövare av kollektiv persontrafik än för vilken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa. Lagändringen följde av den s.k. trafikhuvudmannareformen som trädde i kraft 1982. Reformen innebar bl.a. att trafikhuvudmännen själva fick bestämma vilket biljettpris som skulle tillämpas i den trafik som de bedrev eller ansvarade för. I fråga om vilken nivå på tilläggsavgiften som skulle tillämpas i denna trafik, dvs. i trafik som varken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställde biljettpriset, fastställde dåvarande transportrådet nivån på tilläggsavgiften.

Sedan lagen senast ändrades har kollektivtrafikmarknaden omreglerats på så sätt att det är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna respektive kollektivtrafikföretagen som själva beslutar om biljettpriser för den trafik som de tillhandahåller. När det gäller nivån på tilläggsavgiften fastställs den, efter ett ansökningsförfarande, av Transportstyrelsen.

Gällande regelverk utgår i allt väsentligt från den ordning som gällde på kollektivtrafikmarknaden när lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik trädde i kraft. Mot bakgrund av den utveckling som varit på kollektivtrafikmarknaden sedan lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik trädde i kraft, behöver regleringen ses över. I promemorian föreslås att den nuvarande lagen ersätts av en ny lag med namnet lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik.

2.2 Slutbetänkandet av utredningen om en ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:81)

I juni 2008 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken, inklusive hur resenärernas rättigheter i kollektivtrafiken, färdtjänst och annan särskild kollektivtrafik, kan stärkas i den svenska lagstiftningen (dir. 2008:55). I ett tilläggsdirektiv till utredningen – som antog namnet Utredningen om en ny kollektivtrafiklag – gav regeringen även i uppdrag att genomföra en översyn av lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. I september 2009 lämnade utredningen slutbetänkandet Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (SOU 2009:81). I betänkandet ingick även förslag om ändringar i lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. I slutbetänkandet behandlas i huvudsak frågan om resenärers rättigheter i kollektivtrafiken. Betänkandet har remitterats och synpunkter, inklusive synpunkter på ändringar i lagen om tilläggsavgift finns tillgängliga i ärendet Ju 2009/8518/L3. Utredningens förslag om ändringar i lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik finns i bilaga till denna promemoria. Den del av utredningens förslag som avser resenärers rättigheter har beretts inom Justitiedepartementet och ligger till grund för lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter, som antogs av riksdagen den 9 december 2015 (Stärkta rättigheter för kollektivtrafikresenärer, prop. 2015/16:13, bet. 2015/16:CU9, rskr. 2015/16:73).

Den del av utredningens förslag som avser lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik behandlas i denna promemoria.

3 Gällande rätt

3.1 Kort om bakgrunden till den nuvarande lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

Under 1970-talet genomfördes inom specialstraffrätten, liksom på brottsbalksområdet, ett antal avkriminaliseringar. På brottsbalksområdet var det i allt väsentligt fråga om rena avkriminaliseringar medan straffet på specialstraffrättens område ofta ersattes av en annan form av sanktion. Effektivitetsskäl hörde till de mer frekvent återopade skälen för avkriminaliseringen. Det uttalade syftet var att få till stånd en effektivare hantering av mass- och bagatellbrottslighet. Den sanktion som infördes i stället för straff var vanligtvis en avgift. Exempel på avgifter som infördes och som innebar att tidigare straffbelagda beteenden avkriminaliserades var bl.a. skattetillägg, parkeringsavgift, sanktionsavgift för olovligt byggande och aktuell tilläggsavgift i lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

Regleringen om tilläggsavgift infördes i samband med att vissa ändringar gjordes i brottsbalken, BrB, bl.a. beträffande bedrägligt beteende i 9 kap. 2 § BrB, se prop. 1975/76:148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre lagöverträdelser.

Ändringarna byggde på den s.k. brottmålsutredningens förslag som presenterades i betänkandet Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk (SOU 1973:13). Utredningen föreslog bl.a. att det s.k. snyltningsbrottet skulle avkriminaliseras. Till de ändringar som genomfördes hörde även att en åtalsbegränsningsregel infördes i 9 kap. 12 § BrB. Ett av de uttalade syftena med åtalsbegränsningsregeln var att straffpåföljd för exempelvis snyltning på allmänna samfärdsmedel ersattes av tilläggsavgift. I förarbetena till den nuvarande lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik uttalades att

åtalsbegränsningsregeln i brottsbalken i förening med regleringen av ett system med tilläggsavgift skulle komma att innefatta en betydande avkriminalisering för den aktuella överträdelsen, se prop. 1976/77:11 med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik (s.14).

3.2 Bedrägligt beteende – 9 kap. 2 § BrB

Enligt 9 kap. 1 § BrB döms bl.a. den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, för *bedrägeri*. Av 9 kap. 2 § första stycket BrB följer att om ett brott enligt 1 § med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, ska i stället dömas för *bedrägligt beteende* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Av 9 kap. 2 § andra stycket BrB följer att den som utan att göra rätt för sig begagnar sig av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning, och gör han inte rätt för sig, döms vare sig han vilseleder någon eller inte för bedrägligt beteende eller, om brottet inte är att anse som ringa, för bedrägeri. En samlingsbeteckning, som även får anses vara en allmänt vedertagen beteckning för detta brott, är uttrycket *snyltning*. De situationer som är aktuella i detta sammanhang är då någon begagnar sig av transport utan att ha erlagt avgift för färdbevis, exempelvis när någon gömmer sig på ett tåg och åker med utan att ha löst biljett, s.k. *färdsnyltning* eller då någon utan att ha nyttjat någon transport begagnar sig av tillträde till transport, exempelvis en tunnelbaneperrong, utan att ha gjort rätt för sig, s.k. *plankning*. Det kan konstateras att något krav på vilseledande inte uppställs. Om ett vilseledande föreligger ska emellertid gärningen betecknas som bedrägeri enligt 9 kap. 1 § BrB om det inte avser ringa värde. Enbart den omständigheten att ett snyltningsfall avser mera betydande värde medför dock inte per automatik att gärningen ska bedömas som bedrägeri. Brottet är inte straffbelagt på förberedelse eller försöksnivå.

Enligt den särskilda åtalsregel som finns i 9 kap. 12 § BrB får åklagare bara åtala för brottet bedrägligt beteende enligt 9 kap. 2 § andra stycket om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

3.3 Spärrforcering – 4 kap. 6 § 4 ordningslagen

Till den rättsliga regleringen som är aktuell i nuvarande sammanhang hör även s.k. spärrforcering enligt ordningslagen (1993:1617). Spärrforcering regleras i 4 kap. 6 § 4 ordningslagen och innebär att det är förbjudet att skaffa sig tillträde till ett område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis. Den som bryter mot bestämmelsen döms, enligt 4 kap. 10 § ordningslagen, till penningböter om gärningen inte är belagd med strängare straff i brottsbalken eller någon annan författning. Brottet spärrforcering är således subsidiärt i förhållande till exempelvis bedrägligt beteende enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB. Av skäl som redogjorts för i avsnitt 3.2 är åtalsrätten för åklagare enligt 9 kap. 12 § BrB i en sådan situation begränsad till fall då åtal är påkallat från allmän synpunkt. Någon sådan begränsning av åtalsrätten gäller emellertid inte för spärrforcering. I förarbetena till ordningslagen uttalades bl.a. att det inte får råda någon tvekan om att det är straffbart att bereda sig tillträde till ett område innanför en ingångspärr till tunnelbana utan att kunna visa upp giltigt färdbevis, se prop. 1992/93:210 om en ny ordningslag m.m. (s. 207).

Regeln om spärrforcering infördes i samband med att en ny ordningslag trädde i kraft 1994. Den nya lagen ersatte den då gällande ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Syftet med den nya ordningslagen var bl.a. att hålla samman de grundläggande ordnings- och säkerhetsföreskrifterna i en författning.

I ordningslagen infördes ett särskilt kapitel (4 kap.) om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik. Uppfattningen var att det fanns ett klart behov av särskilda föreskrifter till skydd för ordningen och säkerheten i kollektivtrafiken. I fråga om kollektivtrafik angavs i förarbetena att det med hänsyn till verksamhetens natur och den speciella miljö i vilken verksamheten

bedrivs, är särskilt känslig för ordningsstörningar och beteenden som äventyrar människors säkerhet, se prop. 1992/93:210 s. 201.

Bestämmelserna i kapitlet gäller för tunnelbana och spårväg, taxitrafik, samt sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG. Bestämmelserna i kapitlet om ordning och säkerhet får således betydelse främst för tunnelbane-, spårvägs- och busstrafik. Dock gäller regeln om förbud mot spärrforcering endast för tunnelbana och det kan därmed konstateras att brottet endast kan begås i Stockholms län då det endast är i denna region som tunnelbana finns. I sammanhanget bör det även påpekas att ordningslagens reglering av frågor om ordning och säkerhet i kollektivtrafik inte omfattar järnvägstrafiken. Motsvarande bestämmelser om ordning i järnvägstrafiken framgår av 9 kap. järnvägslagen (2004:519).

3.4 Närmare om den nuvarande lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

Som redogjorts för i avsnitt 2.1 trädde lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik i kraft den 1 juli 1977. Redan före tillkomsten av lagen tillämpade ett flertal företag som bedrev järnvägs-, spårvägs-, buss-, eller båttrafik ett system med förhöjd färdavgift eller tilläggsavgift för resande som inte kunde visa upp giltig färdbiljet. Rätten att ta ut tilläggsavgift grundade sig oftast på de taxor som fastställts för färdbiljetten. Den författningsmässiga regleringen av tilläggsavgifterna varierade dock. Exempelvis fastställde regeringen biljettaxor för SJ:s tåg- och busstrafik med vidare bemyndiganden för SJ att beräkna grunderna av tilläggsavgift för resande som inte kunde visa upp giltig biljett vid färd med tåg respektive buss. I fråga om taxa för färdbiljett i sådan busslinjetrafik som inte bedrevs av SJ fanns bestämmelser i den då gällande förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m. Av regleringen följde att bestämmelserna om

taxa för färdbiljett fastställdes av den länsstyrelse som också meddelat tillstånd till trafik för personbefordran.

Något uttryckligt stöd för trafikföretagen att ta ut tilläggsavgift fanns dock inte. Det fastslogs emellertid i samband med ett besvärssärende till regeringen (Kommunikationsdepartementet, dnr IV 160/70) att länsstyrelserna fick anses behöriga att med stöd av dåvarande yrkestrafikförordning (1940:910) också fastställa tilläggsavgiften. I fråga om taxor för färdbiljett i spårvägs- och tunnelbanetrafik fastställdes dessa med stöd av den då gällande allmänna ordningsstadgan (1957:617) (AOST) och fastställdes slutligt av länsstyrelsen efter hörande av kommunfullmäktige. Med stöd av AOST fastställdes, vid behov, även vissa länsstyrelser de tilläggsavgifter som skulle tillämpas i spårvägs- och tunnelbanetrafik. För sjötrafiken fanns inte några särskilda bestämmelser för taxefastställelse med undantag för trafik som bedrevs av Gotlandsbolaget med tillstånd av regeringen enligt den då gällande lagen (1970:871) om linjesjöfart på Gotland. Några bestämmelser om tilläggsavgift fanns emellertid inte för sjötrafiken. I samband med införandet av lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik uttalades bl.a. att det fanns behov av en tydlig och enhetlig reglering av systemet med tilläggsavgifter i den kollektiva trafiken (se prop. 1976/77:11 s. 9). Genom lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik blev författningsstödet för systemet med tilläggsavgift tydlig och regleringen enhetlig. Denna enhetlighet var påkallad bl.a. med hänsyn till att resenären inte skulle riskera att drabbas av godtyckliga bedömningar i samband med att tilläggsavgift påfördes.

I samband med att den s.k. trafikhuvudmannareformen infördes 1982 ändrades lagen till att även omfatta *annan utövare* av kollektiv persontrafik än för vilken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa. Trafikhuvudmännen fick från den tidpunkten själva bestämma vilket biljettpreis som skulle tillämpas i den trafik de ansvarade för. Författningsändringarna infördes i samband med att vissa ändringar gjordes rörande den yrkesmässiga trafiken, se prop. 1981/82:78 om vissa yrkestrafikfrågor. Samtidigt ändrades förordningen (1977:68) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

Nivån på tilläggsavgiften fastställdes vid den tidpunkten av dåvarande transportrådet som även var tillsynsmyndighet för den yrkesmässiga trafiken. Det innebär att transportrådet fastställde

nivån på tilläggsavgiften för den kollektiva persontrafik som länshuvudmännen ansvarade för samt för den trafik som föll utanför det s.k. huvudmannansvaret. Den statliga regleringen av taxesättningen i kollektivtrafik avskaffades i samband med att yrkestrafiken avreglerades, och när den då nya yrkestrafiklagen (1988:263) trädde i kraft den 1 januari 1989, se prop. 1987/88:78 om avreglering av yrkestrafiken.

Systemet med tilläggsavgifter är utformat på så sätt att tilläggsavgift utgår utöver biljettpriset. Av 1 § framgår vilka som omfattas av lagen och att tilläggsavgift ska tas ut utöver avgift för biljett. Eventuella platsbiljettköp, när sådana förekommer, är att anse som biljettavgift, se prop. 1976/77:11 s. 14. Av 2 § följer att tilläggsavgift inte får tas ut om avsaknaden av giltig biljett kan anses vara ursäktlig med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet. Av förarbetena framgår bl.a. att en sådan ursäktlig omständighet kan vara motiverad när det är fråga om utlänningar eller besökande på orten som saknar kännedom om det biljettsystem som tillämpas i lokaltrafiken där. Vidare framgår av motivtexten att tilläggsavgift inte bör avkrävas barn under förslagsvis 15 år som inte har sällskap med vårdnadshavare och inte heller av gamla eller sjuka människor som kan ha svårt att uppfatta vilka avgifter som gäller, se a. prop. s. 14. Enligt 3 § ska tilläggsavgiften bestämmas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till trafikutövarens kostnader för biljettkontrollen och till biljettpriset. Syftet är att trafikföretaget inte ska drabbas av några merkostnader för kontrollverksamheten. Bemyndigande för regeringen följer av 4 § att bestämma den myndighet som ska fastställa den aktuella tilläggsavgiften. Av 5 § följer att trafikföretag som tillämpar en ordning om tilläggsavgift enligt lagen har rätt att avvisa en resenär som vägrar att betala biljettavgift eller tilläggsavgift. Detta gäller såväl ombord på ett färdmedel, dvs. när någon begagnar sig av transport utan att ha erlagt avgift för färdbevis, s.k. *färdsnyltning*, som då någon utan att ha nyttjat någon transport begagnar sig av tillträde till ett sådant område för järnvägs-, spårvägs-, eller tunnelbanetrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resan har betalats, s.k. *plankning*. Av paragrafen följer också att Polismyndigheten på begäran av en tjänsteman som utför avgiftskontroll ska lämna handräckning för

sådan avvisning som följer av paragrafens första stycke. Enligt 6 § bemyndigas regeringen att meddela ytterligare föreskrifter.

3.4.1 Förordningen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

Av 1 § förordningen (1977:68) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik framgår att när regeringen eller förvaltningsmyndighet har att fastställa biljettpriset för viss trafik är det också regeringen som efter ansökan prövar frågan om fastställande av tilläggsavgift respektive när förvaltningsmyndighet har att fastställa biljettpris för trafiken ska frågan om tilläggsavgift prövas av den myndigheten. Av 2 § följer att Transportstyrelsen, efter ansökan prövar frågan om föreskrift som avses i 1 § andra stycket lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Transportstyrelsen ska även meddela de föreskrifter som behövs om tilläggsavgifter. Vid fastställande av tilläggsavgift ska enligt 3 § ett högsta belopp som får tas ut av resande som saknar biljett bestämmas. Den som ansöker om sådan fastställelse ska enligt 4 § lämna in de uppgifter respektive den utredning som behövs. Av 5 § följer att beslut rörande tilläggsavgifter kan överklagas till regeringen.

3.5 Reglering om flera förfaranden

Det finns anledning att närmare beröra bestämmelserna om förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff (det s.k. dubbelprövningsförbudet) för aktuellt område då det i fråga om s.k. *plankning* enligt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik (se avsnitt 3.4) och s.k. *spärrforcering* enligt ordningslagen (se avsnitt 3.3) föreligger samma konkreta omständigheter.

Dubbelprövningsförbudet finns dels i 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, dels i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), och dels i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Bestämmelserna ger uttryck för principen om *ne bis in idem* och har som syfte att förhindra återupprepning av en prövning som

avslutats med ett lagakraftvunnet avgörande. Principen innebär ett skydd för den enskilde att utsättas för dubbla prövningar.

Mot bakgrund av redovisningen enligt ovan kan konstateras att för bedrägligt beteende döms den som begagnar sig av, exempelvis transport utan att ha erlagt avgift för färdbevis, s.k. *färdsnyltning*, eller utan att ha nyttjat någon transport, begagnar sig av tillträde till ett sådant område för järnvägs- spårvägs-, eller tunnelbanetrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resan har betalats, s.k. *plankning*. Genom den särskilda åtalsbegränsningsregeln i 9 kap. 12 § BrB får åklagare åtala för gärningen enligt 9 kap. 2 § andra stycket endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Syftet med åtalsbegränsningsregeln för nu aktuellt område, dvs. transport, är att ett eventuellt straff (böter eller fängelse i högst sex månader) för bedrägligt beteende ska kunna ersättas med tilläggsavgift.

Av 4 kap. 6 § 4 ordningslagen följer att när någon skaffar sig tillträde till ett område innanför ingångspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis gör sig han eller hon skyldig till s.k. *spärrforcering*. Av 4 kap. 10 § ordningslagen framgår att i förhållande till bedrägligt beteende i brottsbalken är regeln om spärrforcering subsidiär. Någon begränsning av åtalsrätten för spärrforcering i förhållande till när tilläggsavgift påförs för plankning enligt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik följer dock inte av ordningslagen. Således kan det ifrågasättas om den enskilde kan utsättas för dubbla förfaranden då motsvarande konkreta omständigheter föreligger för s.k. plankning i tunnelbana respektive s.k. spärrforcering.

4 Överväganden och förslag

4.1 En ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik

Förslag: Den nuvarande lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik ska ersättas med en ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik.

Skälen för förslaget: Bestämmelserna i den nuvarande lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik utgår i allt väsentligt från den ordning som gällde när lagen trädde i kraft. Som redogjorts för i avsnitt 2.1 tillämpades lagen vid tidpunkten för ikraftträdandet i första hand på trafikföretag som bedrev kollektiv persontrafik för vilka biljettpriserna fastställdes av regeringen eller förvaltningsmyndighet. Tilläggsavgiften hade en fast anknytning till biljettpriset och det var i stort sett samma myndighet som beslutade om biljettpriset som också bestämde tilläggsavgiftens storlek. I dag fastställer varken regeringen eller förvaltningsmyndighet några biljettpriser. Kollektivtrafikmarknaden är omreglerad på så sätt att biljettpriserna fastställs av transportörerna själva. Tilläggsavgiften fastställs av Transportstyrelsen efter ansökan av transportören. Det innebär att frågan om nivån på biljettpriset respektive tilläggsavgiften har skiljts åt. Mot bakgrund av utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden bör den nuvarande författningstexten ses över och anpassas till dagens förhållanden och ersättas med en ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik.

4.2 Behovet av en reglering om tilläggsavgift i kollektivtrafik

Bedömning: Ett system med tilläggsavgift kan antas medföra att den enskilde avhåller sig från att inte betala för biljett när personen ifråga reser med de kollektiva trafikmedlen och bör därför behållas. Det finns behov att behålla en reglering om tilläggsavgift i kollektivtrafik.

Skälen för bedömningen: Systemet med tilläggsavgift i kollektivtrafiken syftar till att förhindra att någon bryter mot skyldigheten att betala för att resa med de allmänna kommunikationsmedlen. Ett system med tilläggsavgift får även anses vara motiverat av att transportören har intresse av att kunna hävda sitt anspråk på betalning. Utgångspunkt bör vara att konsekvenserna för eventuell utebliven betalning ska vara tillräckligt kännbar för att den enskilde avstår från att inte betala för biljett när personen i fråga reser med de kollektiva trafikmedlen. Det finns således anledning att behålla ett system med tilläggsavgift i kollektivtrafiken.

4.3 Rätten att ta ut tilläggsavgift ska tillkomma transportören

Förslag: En transportör ska tillåtas ta ut tilläggsavgift av en person som inte kan uppvisa giltig biljett ombord på färdmedlet eller inom ett område som är avsedd för kollektivtrafik.

Tilläggsavgift ska tas ut utöver avgift för biljett.

Tilläggsavgift får tas ut endast om villkoren för att ta ut avgiften framgår av transportörens allmänna avtalsvillkor.

På samma sätt som idag får tilläggsavgift inte tas ut om avsaknaden av giltig biljett får anses vara ursäktlig med hänsyn till personens ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet.

Skälen för förslagen

Rätten att ta ut tilläggsavgift

Av den nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik ska framgå att en transportör får ta ut tilläggsavgift av en person som inte kan uppvisa giltig biljett ombord på färdmedlet eller inom ett område som är avsedd för kollektivtrafik. Med transportör avses den som erbjuder en transporttjänst och som för det fall avtal träffas åtar sig att transportera resenären. Även om det är transportören som sluter avtalet med resenären och som svarar för att transporten genomförs, är det i vissa situationer någon annan som i praktiken utför transporten. Det kan exempelvis vara en underentreprenör som transportören har anlitat för att utföra transporten helt eller delvis.

Grund för att ta ut tilläggsavgift avgörs utifrån om transportavtal har ingåtts eller inte mellan transportören och resenären. Om en regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik uppträder i egenskap av transportör gäller lagens bestämmelser beträffande myndigheten. Tilläggsavgift ska tas ut utöver avgiften för färdbiljett.

Rätten att ta ut tilläggsavgift föreslås tillkomma transportören. Av 8 kap. 2 § regeringsformen, förkortad RF, följer att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag. Skyldigheten att erlagga tilläggsavgift vilar på avtalsrättslig grund. Bestämmelserna som föreslås innebär ett ekonomiskt rättsförhållande mellan enskilda och är av sådan privaträttslig natur som kräver obligatorisk lagform. Med hänsyn till att den föreslagna lagen innehåller rättsförhållande mellan enskilda bör även tillämpningsområdet för lagen vara klart avgränsat. Av lagen ska framgå att kollektivtrafik avses ha samma innebörd som enligt lagen om kollektivtrafik. Där definieras kollektivtrafik genom en hänvisning till EU:s kollektivtrafikförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70).

Tydlig information om de regler som gäller

Tilläggsavgift föreslås få tas ut endast om transportören har informerat om villkoren för att ta ut tilläggsavgift i de allmänna avtalsvillkoren. Av rättssäkerhetsskäl ska det vara möjligt för den enskilde att förutse vilka villkor som gäller och hur stor en eventuell tilläggsavgift blir i det enskilda fallet. När det gäller kravet på tydliga regler får det i sammanhanget ses som allmänt vedertaget att det är en skyldighet att betala för att resa med de kollektiva trafikmedlen. Det torde också vara allmänt vedertaget att färdbiljetten ska bevaras under hela resan. I allmänhet informerar också transportören om denna skyldighet genom exempelvis anslag uppsatta i färdmedlet. När det sedan gäller reglerna om tilläggsavgift för överträdelse av skyldigheten att betala för färdbiljetten framgår dessa regler i allmänhet av transportörens allmänna avtalsvillkor. Det bör dock tas in en regel som föreskriver att transportören har skyldighet att informera om villkoren som gäller för att ta ut tilläggsavgift i kollektivtrafik.

Befrielse från tilläggsavgift

Även användandet av andra repressiva metoder än straff förutsätter att tillräcklig rättssäkerhet kan garanteras den enskilde. För att tillgodose detta krav bör det ges möjlighet för undantag i fall då avsaknaden av giltig biljett kan anses vara ursäktlig. Subjektiva omständigheter bör beaktas t.ex. genom tillämpning av jämningsregler.

I förarbetena till den nuvarande lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik angavs bl.a. att undantag kan vara motiverat när det är fråga om utlänningar eller besökande på orten som saknar kännedom om det biljettsystem som tillämpas i lokaltrafiken. Vidare angavs att barn under förslagsvis 15 år som inte har sällskap med vårdnadshavare eller gamla och sjuka människor som kan ha svårt att uppfatta vilka avgifter och bestämmelser som gäller, får undantas, se prop. 1976/77:11 s. 14.

På samma sätt som det framgår av den nuvarande lagen föreslås det framgå av den nya lagen att tilläggsavgift inte får tas ut om avsaknaden av giltig biljett får anses vara ursäktlig med hänsyn till personens ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala

förhållanden eller annan omständighet. Uppräkningen ska dock ses som en exemplifiering, vilket innebär att befrielse även ska kunna medges i andra fall om det kan anses vara uppenbart oskäligt att ta ut en avgift. I dag är den traditionella pappersbiljetten ofta ersatt av kollektivtrafikkort med periodbiljett eller biljett köpt med reskassa, i mobilen som SMS-biljett eller i en mobilapplikation m.m. Fungerar inte dessa tjänster och alternativa betalningsmöjligheter inte finns att tillgå kan då utgöra grund för när befrielse från avgiften kan medges.

I fråga om möjligheten att överklaga tilläggsavgiften till domstol säkerställs det genom att tvist om tilläggsavgift kan prövas av allmän domstol enligt de regler som gäller för tvistemål i allmänhet.

4.4 Tilläggsavgiften i förhållande till Europakonventionen

Förslag: Det ska i den nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik införas en upplysningsbestämmelse som anger att om frågan om ansvar för brott enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen har prövats får en tilläggsavgift enligt lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik inte tas ut för samma omständighet.

Omvänt får frågan om ansvar för brott enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen inte prövas för samma omständighet, om tilläggsavgift tagits ut enligt lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik.

Skälen till förslagen

Bakgrund

Som redogjorts för i avsnitt 3.5 finns anledning att uppmärksamma det s.k. dubbelprövningsförbudet i samband med att tilläggsavgift tas ut av någon som gjort sig skyldig för s.k. plankning i tunnelbana, dvs. när någon utan att ha nyttjat någon transport begagnar sig av tillträde till tunnelbana utan att ha gjort rätt för sig. I en sådan situation föreligger samma konkreta omständigheter som enligt ordningslagens regler om s.k. spärrforcering.

Dubbelprövningsförbudet ger uttryck för principen om *ne bis in idem*. Syftet är att förhindra återupprepning av en prövning som avslutats med ett lagakraftvunnet avgörande och innebär således ett skydd för den enskilde att utsättas för dubbla prövningar. Gällande dubbelprövningsförbudet får, enligt 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, RB, inte en fråga om ansvar för gärning tas upp på nytt mot samma tilltalade sedan en dom har vunnit laga kraft. Av artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen framgår att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilken han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Europakonventionen gäller som svensk lag.

I fråga om aktuell tilläggsavgift angavs i förarbetena till den nuvarande lagen om tilläggsavgift att avgiften var att betrakta som en särskild påföljd av administrativ-expeditionell natur, se prop. 1976/77:11 s. 8. Grundtanken med införandet av tilläggsavgift var att avkriminalisera och begränsa det straffrättsliga förfarandet med åtal och prövning i allmän domstol till de allvarigare fallen av bedrägligt beteende. Syftet var att få till stånd en billigare, effektivare och snabbare hantering än straff för den ringa formen av brottet bedrägligt beteende (s.k. snyltning), se även avsnitt 3.2 om bedrägligt beteende.

Det kan konstateras att det inte är nödvändigt att påvisa att en person har gjort sig skyldig till brott för att påföra tilläggsavgift och enligt inhemsk svensk rätt uppfattas aktuell tilläggsavgift snarast som en form av administrativ sanktion och inte en straffrättslig påföljd. Enligt RB:s regler om en brottmålsdoms rättskraft (30 kap. 9 § 1) skulle tilläggsavgiften inte ha karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan på grund av brott. Avgiften skulle därmed inte heller utgöra något hinder mot dubbelprövningsförbudet. Europadomstolen har dock i sin praxis avseende dubbelprövningsförbudet återkommande framhållit att den nationella klassificeringen om huruvida en sanktion har straffrättslig karaktär inte ska vara ensamt avgörande för tillämpningen av artikel 4. 1 i tilläggsprotokollet. Av Europadomstolen uttalad praxis gäller Europakonventionens krav på rättssäkerhet inte bara för straffrätten utan också för användandet av andra repressiva metoder, såsom en administrativ

avgift. Frågan är därför om nu aktuell tilläggsavgift har straffrättslig karaktär i Europakonventionens mening.

Frågan om tilläggsavgiften har straffrättslig karaktär i Europakonventionens mening

Artikel 4.1 i tilläggsprotokollet är tillämplig om en sanktion har straffrättslig karaktär. I fråga om bedömningen, i Europakonventionens mening, vad som anses utgöra ett straffrättsligt förfarande (till skillnad från exempelvis ett disciplinärt förfarande) har tre bedömningskriterier utbildats, de s.k. Engelkriterierna (se Europadomstolens avgörande i målet *Engel m.fl. mot Nederländerna*, nr 5100/71 m.fl. av den 8 juni 1976). Enligt domstolen ska utgångspunkt vid bedömningen vara 1) den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, 2) överträdelsens art samt 3) sanktionens stränghet och natur.

Enligt Engelkriterierna måste vid bedömningen av om en tilläggsavgift utgör ett straff i den mening som avses i Europakonventionens mening, hänsyn tas till gärningens art. Det har betydelse om gärningen är sådan att den kan begås av var och en. Även syftet med den till gärningen knutna sanktionen ska beaktas och hänsyn ska tas till den påföljd som kan komma i fråga. Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka.

Regleringen om tilläggsavgift i kollektivtrafik är generell på så vis att om en transportör tillämpar systemet med tilläggsavgift kan avgiften påföras en person som använder sig av de kollektiva trafikmedlen utan att betala för färdbiljetten. Tilläggsavgiften syftar till att avskräcka från ett sådant handlande. Att notera i sammanhanget är att avgiften ska tas ut utöver avgiften för färdbiljett. Syftet med tilläggsavgift är att den ska ersätta straff för den ringa formen av brottet bedrägligt beteende, s.k. snyltning. Genom den särskilda åtalsbegränsningsregeln som infördes i samband med att vissa ändringar gjordes i brottsbalken och i 9 kap. 12 § BrB (prop. 1975/76:148), får åklagare åtala för snyltning som är ringa bara om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Den handling som ligger till grund för att ta ut tilläggsavgift skulle således under vissa omständigheter kunna utgöra ett brott med straffrättslig påföljd. Det är dock oklart om

Europadomstolen vid en prövning skulle anse aktuell tilläggsavgift som en form av straff i Europakonventionens mening.

Frågan om "samma gärning" i Europakonventionens mening

Syftet med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen är, som påpekats, att förhindra återupprepning av en brottmålsprocess. Med utgångspunkt i det vägledande avgörandet, Zolotukhin-målet (*Sergey Zolotukhin mot Ryssland*, no 14939/03, den 10 februari 2009, p 82 och 84) uttalade Europadomstolen att artikel 4.1 ska förstås som ett förbud mot åtal eller rättegång för ett andra brott i den mån detta härrör från identiska omständigheter eller omständigheter som i allt väsentligt är desamma som beträffande det första brottet. Prövningen av om det rör sig om identiska eller i allt väsentligt samma omständigheter ska utgå från förhållanden som bildar en uppsättning konkreta omständigheter som berör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vilkas existens måste bevisas för att en fällande dom ska uppnås eller ett straffrättsligt förfarande inledas. Europadomstolen har sammanfattat rättsläget, efter Zolotukhin, vad avser prövning av vad som utgör "samma gärning" så att en jämförelse ska göras med utgångspunkt enbart i de faktiska omständigheterna och med bortseende från den rättsliga beteckning som brottet har i nationell rätt (se *Tsonyo Tsonev mot Bulgarien*, nr 2376/03, den 14 januari 2010, punkten 51 i domen).

Som redogjorts för i avsnitt 3.3 i fråga om ordningslagen kan den som skaffar sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis göra sig skyldig till s.k. spärrforcering enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen. Av 4 kap. 10 § samma lag framgår att reglerna om spärrforcering är subsidiär i förhållande till brottsbalkens motsvarande regler om s.k. plankning i en situation då någon åtalats för att utan att ha nyttjat någon transport begagnar sig av tillträde till transport och inte gör rätt för sig, (9 kap. 2 § andra stycket BrB). Någon begränsning i åtalsrätten för spärrforcering i förhållande till när tilläggsavgift påförs i stället för att åtal väckts för s.k. plankning, finns dock inte. Det kan konstateras att de faktiska omständigheterna som ligger till grund

för spärrforcering enligt ordningslagen motsvarar de konkreta omständigheter som ligger till grund för plankning till tunnelbana. Om en person påförs tilläggsavgift för plankning till tunnelbanan och avgiften anses är att jämföras med straff i Europakonventionens mening, skulle för det fall brottet spärrforcering samtidigt prövas i en separat process dubbelprövningsförbudet eventuellt aktualiseras.

Behovet av en upplysningsbestämmelse

Europakonventionen med tilläggsprotokoll gäller, enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som lag här i landet. Det innebär att dubbelprövningsförbudet redan är tillämpligt och att en domstol i rättstillämpningen är skyldig att ta hänsyn till förbudet. Frågan är därför om det finns behov av att ta in en upplysningsbestämmelse i lagen som i praktiken skulle innebära ett förtydligande av gällande rätt.

I fråga om nu aktuell tilläggsavgift kan ifrågasättas om dubbelprövningsförbudet i Europakonventionens mening aktualiseras. Sannolikheten är dessutom mycket liten för att en sådan situation ska inträffa. Med hänsyn till rättsäkerheten för den enskilde, kan det ändå vara befogat att i den nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik införa en upplysningsbestämmelse som klargör att en tilläggsavgift inte får tas ut om ansvar för brott enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen har prövats. En bestämmelse som klargör att ansvar för brott enligt ordningslagen inte får prövas om tilläggsavgift har tagits ut bör på motsvarande sätt införas i ordningslagen.

4.5 Tilläggsavgiftens storlek

4.5.1 Transportören ska bestämma storleken på tilläggsavgiften i den trafik transportören bedriver

Förslag: En transportör får bestämma storleken på tilläggsavgiften som tas ut i den trafik som transportören bedriver. Tilläggsavgiften ska bestämmas till ett belopp med hänsyn tagen till kostnaderna för biljettkontroll och biljettpriset. Avgiften får inte vara högre än vad lagen föreskriver.

Skälen för förslaget: Det får anses som en rimlig ordning att transportören själv bestämmer storleken på tilläggsavgiften som ska gälla i den trafik som transportören bedriver.

Beloppet ska fastställas inom en i lagen angiven högsta gräns (se avsnittet nedan). Grund för beräkningen av tilläggsavgiften ska vara transportörens kostnader för biljettkontroller och nivån på biljettpriserna i den trafik som transportören bedriver. Tilläggsavgiften får dock inte fastställas på ett sådant sätt att kontrollverksamheten tillför trafikföretaget ekonomiska vinster. Samtidigt är det viktigt att den som bedriver kollektivtrafik inte drabbas av merkostnader och förlorar ekonomiskt på att kontrollera att resenärerna betalat för biljetten. I likhet med uttalanden i motiven till den nuvarande lagen ska kostnaden för biljettkontroll utgöra ett av de huvudsakliga kriterierna vid fastställandet av nivån på tilläggsavgiften, se prop. 1976/77:11 s. 14. Samtidigt ska hänsyn tas till biljettpriset på så sätt att avgiften inte uppgår till orimliga belopp. Tilläggsavgiften bör således även i fortsättningen ha anknytning till de biljettpriser som fastställts i den trafik som transportören bedriver. Det är av betydelse att konsekvenserna av utebliven betalning är tillräckligt kännbar för att tilläggsavgiften ska ha den funktion som avses samtidigt som det är viktigt att sanktionen framstår som rimlig i förhållande till andra liknande regelöverträdelser.

4.5.2 Tilläggsavgiften får inte överstiga en i lagen högsta angiven gräns

Förslag: En tilläggsavgift får för varje överträdelse inte överstiga 2,7 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Bedömning: Det bör inte införas en ordning som medger att transportörerna bestämmer den högsta nivån på tilläggsavgiften som får tas ut i kollektivtrafiken.

Skälen för förslaget och bedömningen: I slutbetänkandet Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik, SOU 2009:81, föreslås att trafikföretag som bedriver kollektiv persontrafik själva ska få bestämma såväl biljettpris som storleken på tilläggsavgiften och att den högsta nivån på tilläggsavgiften inte ska regleras centralt. Argument för en sådan ordning skulle enligt utredningen vara utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden mot ett öppnare marknadstillträde. Kollektivtrafikföretagen har i dag större möjligheter att själva besluta om sina biljettpriser och därför föreslog utredningen att även hela förfarandet med att bestämma storleken på tilläggsavgiften skulle ligga på transportörerna.

Det kan konstateras att i samband med införandet av den nuvarande lagen angavs i förarbetena att enhetlighet i systemet med tilläggsavgift var viktigt och det ansågs särskilt viktigt att grundläggande villkor för utformning av avgiften skulle läggas fast i föreskrifter, se prop. 1976/77:11 s. 13.

Vikten av enhetlighet i systemet med tilläggsavgift gör sig gällande även i dag. Även krav på förutsebarhet och tydlighet är av central betydelse, bl.a. för rättssäkerheten. För att upprätthålla detta föreslås att storleken på avgiften ska utgå från en på förhand given ram på så sätt att det högsta belopp som tilläggsavgiften får uppgå till vid en överträdelse är reglerad i den nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik. Den tilläggsavgift som transportören får ta ut av en person som saknar biljett får för varje överträdelse inte överstiga denna i lagen högsta angivna gränsen. Att ett högsta belopp anges i lagen innebär inte att transportören utan grund kan bestämma avgiften till det beloppet, utan beräkningen ska grundas

på transportörens kostnader för biljettkontroller och nivån på biljettpriserna i den trafik som transportören bedriver.

Det högsta belopp som tilläggsavgiften får uppgå till bör fastställas till en viss andel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde. Nivån förändras därmed i takt med penningvärdet utan att det kräver någon lagändring.

I slutbetänkandet Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik, se a. SOU s. 175 f, angavs att enligt då gällande praxis uppgick tilläggsavgiften maximalt till 1 200 kronor. Utredningen redogjorde för andra liknande regelöverträdelser i syfte att komma fram till om det fanns anledning att förespråka en höjning av det maximala beloppet som tilläggsavgiften fastställdes till. Exempelvis gjordes en jämförelse med förmögenhetsbrott där det tillgripnas värde uppgick till liknande summor som för en enkelbiljett i lokal och regional kollektivtrafik respektive i interregional trafik. Det konstaterades av utredningen att vid snatteri kan personen i fråga få betala en summa som sträcker sig från 1 500 kronor till 30 000 kronor men eftersom storleken på böterna är beroende av inkomsten är möjligheten att jämföra snatteri med tilläggsavgift begränsad. När det gäller snyltningsbrott enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB, dvs. när någon utan att göra rätt för sig begagnar husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning, ska åklagaren endast åtala en person för detta brott om det är påkallat från allmän synpunkt. Den bedömningen tar sin utgångspunkt i om värdet som har tillhandahållits är ringa. Även i detta fall är det svårt att göra en direkt jämförelse med tilläggsavgiftens storlek eftersom bötesbeloppet är kopplat till inkomsten. Vidare redogjordes för påföljden för att framföra ett fordon utan giltigt körkort är 900 kronor och betalar man inte för parkeringsavgift eller parkerar bilen felaktigt kan enligt 2 a förordning (1976:1128) om felparkeringsavgift avgiften uppgå till mellan 75 kronor och upp till 1 000 kronor.

Enligt utredningen var det tilläggsbelopp som enligt praxis då uppgick till maximalt 1 200 kronor i linje med de liknande regelöverträdelser som redogjordes för och fann inte anledning att

ändra de kriterier som framgår av lagen för att eventuellt höja storleken på maximalt belopp som får tas ut.

Bedömningen är att den enligt praxis nu tillämpade maximala nivån på tilläggsavgiften, 1 200 kronor, är lämplig även med dagens förhållanden. I lagen ska därför anges att tilläggsavgiften för varje överträdelse inte får överstiga 2.7 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde. Det motsvarar omkring 1 200 kronor år 2016.

4.6 Anmälningsskyldighet och tillsyn över tilläggsavgiften

Förslag: En transportör som har för avsikt att ta ut tilläggsavgift ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att av en transportör på begäran få sådana uppgifter och ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen enligt 2 §, 5 §, 6 § och 7 § i lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten ska vara densamma som utövar tillsyn över lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Tillsynsmyndigheten ska få meddela de förelägganden och förbud som behövs för tillsynen över tilläggsavgiften och vid behov förena dem med vite.

I förordning ska anges att Transportstyrelsen får meddela verkställighetsföreskrifter om de uppgifter och de handlingar som behövs för tillsynen.

Skälen för förslaget: För att upprätthålla ett trovärdigt system med tilläggsavgift i kollektivtrafiken bör det ankomma på den tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över lagen (2010:1065) om kollektivtrafik att även utöva tillsyn över att kraven som ställs i lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik efterlevs. Redan i motiven till den nuvarande lagen framhölls vikten av att systemet med tilläggsavgift bör underkastas en allmän tillsyn för att på så sätt till skapa att vissa garantier för att rättssäkerheten upprätthålls. Vikten av rättssäkerhet gör sig gällande även i dag.

För att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att utöva tillsyn över de transportörer som väljer att ta ut tilläggsavgift i den trafik som de bedriver bör föreskrivas en skyldighet för en transportör som har för avsikt att ta ut tilläggsavgift att anmäla detta till tillsynsmyndigheten. En anmälan ska inte jämföras med ett tillstånd och det ställs därför inte heller några krav på att tillsynsmyndigheten ska pröva eller acceptera anmälan innan transportören får ta ut tilläggsavgift.

När det gäller tillstånd för kollektivtrafikföretag att få vara verksamma på marknaden ställs ett antal krav i lag som är trafikspecifika till sin natur. Transportstyrelsen har tillsyn över dessa krav och svarar även för tillsyn över lagen om kollektivtrafik. Tillsynen över efterlevnaden av de krav som ställs på transportören i den nya lagen i fråga om att villkoren för att ta ut tilläggsavgift ska framgå av transportörens allmänna avtalsvillkor, att transportören ska anmäla sin avsikt att ta ut tilläggsavgift samt beräkningsgrunder och storleken på tilläggsavgiften bör därför lämpligen utföras av Transportstyrelsen. För en effektiv och rättssäker tillsyn bör tillsynsmyndigheten även ha rätt att av dem som står under tillsyn få sådana uppgifter och ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen.

När en eventuell brist konstateras måste även myndigheten ha möjlighet till någon form av ingripande som ska vara effektivt och tydligt. Tillsynsmyndigheten bör således ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs och vid behov förena dem med vite.

4.6.1 Bemyndigande att ta ut avgifter

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Skälen för förslaget: Enligt förslaget ska Transportstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet utöva tillsyn över tilläggsavgiften. Eftersom Transportstyrelsens tillsynsverksamhet är avgiftsfinansierad bör det i lagen tas in ett bemyndigande för

regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

4.7 Förfarandet vid uttag av tilläggsavgift

4.7.1 Rätten att avvisa

Förslag: En person som vägrar att lösa biljett eller betala tilläggsavgift får avvisas från färdmedlet av en tjänsteman som utför avgiftskontroll. Detsamma gäller från ett sådant område för kollektivtrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resa har betalats.

På begäran av en tjänsteman som utför avgiftskontroll ska Polismyndigheten lämna handräckning för att verkställa avvisning.

Transportören ska ansvara för att den som utför avgiftskontrollen har för ändamålet lämplig utbildning.

Skälen till förslaget: I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande 5 § lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik föreslås att regler som rör avvisning från färdmedel m.m. och Polismyndighetens handräckning även ska finnas i den nya lagen. I förarbetena till den nuvarande lagen, prop. 1976/77:11 s. 15, angavs särskilt att av lagen bör framgå att de trafikföretag som tillämpar ett system med tilläggsavgift enligt lagen ska ha rätt att avvisa en resenär som vägrar att betala biljettavgift eller tilläggsavgift. En central frågan är vilka åtgärder som får vidtas i samband med en sådan avvisning.

Av polislagen (1984:387) följer att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Vidare framgår att polisen har befogenhet att utföra tvångsåtgärder samt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det krävs starka skäl för att överlämna uppgifter som inkluderar tvångsåtgärder till andra aktörer. För vissa yrkesgrupper regleras i särskild lagstiftning under vilka förutsättningar exempelvis våld får tillgripas vid ordnings-

eller säkerhetsstörningar. Det bör nämnas att exempelvis järnvägstjänstemän samt besättningspersonal på luftfartyg i vissa fall och under särskilda förutsättningar har rätt att bruka våld. När det gäller järnvägstjänstemän, en yrkesgrupp som är aktuell för denna lag, föreskrivs särskilt i 9 kap. järnvägslagen (2004:519) om ordning. Av regleringen i järnvägslagen följer att en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg får från järnvägens område och dess färdmedel avlägsna den som överträder förbudet mot tillträde till visst område, den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är absolut nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Om så sker, ska polisen omedelbart underrättas. Den omhändertagne får hållas kvar till dess att han har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar. För att verkställa en sådan åtgärd får befattningshavaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper och får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt.

En motsvarande bestämmelse som i järnvägslagen finns i sjömanslagen (1973:282). I 53 § anges att befälhavaren får bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att upprätthålla ordning ombord. Detsamma gäller den som befälhavaren beordrar att biträda och den som utan anmaning kommer befälhavaren till hjälp.

Det bör understrykas att varken polislagen (1984:387) eller ordningslagen (1993:1617) ger trafiktjänsteman särskilda befogenheter till våldsanvändning. Av 4 kap. 3 § ordningslagen anges särskilt att trafiktjänstemans befogenheter vid fall av ordnings- eller säkerhetsstörningar sträcker sig till att endast ge trafikanter anvisningar och tillsägelser. Med trafiktjänsteman förstås enligt ordningslagen (4 kap. 2 §) förare samt den som på grund av anställning eller uppdrag hos ett trafikföretag som driver trafik med tunnelbana och spårväg, taxitrafik, samt sådan yrkesmässig samt sådan yrkesmässig trafik som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG. Vidare följer av

ordningslagen att om avvisning eller avlägsnande blir aktuell ska detta ombesörjas av polis eller ordningsvakt (4 kap. 9 §). Det finns således anledning att behålla regleringen om att Polismyndigheten ska lämna handräckning för verkställande av avvisning även enligt den nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik.

I fråga om avgiftskontroll i kollektivtrafiken bör den skötas av transportören eller av den som transportören har anställt för ändamålet. Den som utför uppgiften ska givetvis ha god kännedom om de villkor som gäller. Bedömningen är dock att formella krav inte behöver ställas på att den som utför kontrollen ska ha utbildning med ett speciellt innehåll för att få utföra uppgiften. Det bör dock anges i lagen att transportören har ansvar för att den som utför kontrolluppgiften har för ändamålet lämplig utbildning.

När det gäller bedömningsfrågor i förhållande till regleringen som anger att en tjänsteman får avvisa en person som vägrar att lösa biljett eller betala tilläggsavgift från ett färdmedel torde det som regel inte medföra bedömningsproblem om personen i fråga befinner sig ombord på färdmedelet. I slutbetänkandet Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik uppmärksammade dock utredningen att bevissvårigheter kan uppkomma avseende personer som befinner sig inom ett område till vilket allmänheten äger tillträde endast om färdavgift erlagts. Utredningen anförde bl.a. att det är oklart om transportören måste kunna visa att den person de vill påföra tilläggsavgift avser att resa, reser eller har rest med färdmedlet i fråga, se SOU 2009:81 s. 176 f. Samma bevissvårigheter synes föreligga avseende möjligheten att överhuvudtaget ta ut tilläggsavgift, dvs. inte bara i en avvisningssituation. Utredningen föreslog bl.a. att det borde ges möjlighet att kunna ta ut tilläggsavgift oberoende av om personen i fråga kan visas vara resande eller inte. En sådan ordning skulle medföra att oklarheter i bevisfrågor undanröjs. I fråga om ett sådant område till vilket allmänheten äger tillträde endast om färdavgift erlagts är det utredningens uppfattning att det ska ses som att resan påbörjas redan när en person går in i spärrområdet. Genom att anta ett synsätt och betrakta spärrområdet som en förlängd del av transportmedlet kan tilläggsavgift tas ut när en person befinner sig i detta område utan biljett och avvisas om personen i fråga vägrar att lösa biljett eller erlagga tilläggsavgift.

Det får anses vara ett ändamålsenligt synsätt som utredningen antar, förutsatt att det område som avses är tydligt markerat och att det tydligt framgår vad som gäller för att få befinna sig inom det aktuella spärrområdet. Såsom också utredningen påpekat innebär detta att exempelvis biljett via sms bör köpas innan resenären går in på det avspärrade området. Som det får förstås avser utredningen i första hand spärrområde i anslutning till kollektivtrafik i Stockholms län. Även områden utanför Stockholms län kan vara aktuella, förutsatt att spärrområdet är tydligt avgränsat.

Vid remissbehandlingen av slutbetänkandet uppmärksammade en av remissinstanserna på att ett sådant område till vilket allmänheten endast äger tillträde om färdavgift erlagts även trafikeras av transportörer med andra biljettsystem, exempelvis transportörer som tillhandahåller biljetter mot betalning ombord. Ett sådant exempel är fjärrtågstrafik som ibland stannar vid en sådan plattform. Detta bör givetvis beaktas och tas hänsyn till i samband med att en transportör överväger att ta ut tilläggsavgift.

4.7.2 Betalning av tilläggsavgiften

Förslag: En transportör som vill ta ut tilläggsavgift, av en person som inte kan uppvisa giltig biljett ombord på färdmedlet eller inom ett område som är avsett för kollektivtrafik, ska överlämna en betalningsupplmaning.

Om tilläggsavgiften inte betalas inom den tid som angetts i upplmaningen, ska transportören påminna om betalningsansvaret innan transportören får vidta åtgärder för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182).

Om betalning ändå inte sker får transportören, inom ett år från den dag då överträdelsen som föranledde tilläggsavgiften skedde, väcka talan om att få ut tilläggsavgiften.

Skälen för förslaget: Förslaget innebär att inkassolagens (1974:182) bestämmelser bör gälla för inkassering, om en tilläggsavgift inte betalas inom en angiven tid. En transportör som anser att en tilläggsavgift ska tas ut ska först överlämna en betalningsupplmaning till den som ska påföras tilläggsavgift. Om tilläggsavgiften inte betalas inom den tid som angetts i

uppmaningen, ska transportören påminna om betalningsansvaret innan transportören får vidta åtgärder för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Enligt förslaget är således transportören skyldig att skicka en betalningspåminnelse innan denne vidtar inkassoåtgärder. Kravet om betalningspåminnelse ska ses mot bakgrund av att den aktuella tilläggsavgiften är en civilrättslig fordran och utgör därmed inte en exekutionstitel. För att få en exekutionstitel måste transportören vända sig antingen till Kronofogdemyndigheten och få ett utslag eller till domstolen och få en dom som fastställer den enskildes betalningsskyldighet. För att inte i onödan belasta Kronofogdemyndigheten och domstolarna bör en ansökan om betalningsföreläggande eller stämning därför föregås av en betalningsuppmaning.

Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas. Eventuella inkassoåtgärder ska ske i enlighet med god inkassosed. Detta innebär bl.a. att gäldenären inte ska vållas onödiga kostnader. Om den som har fått en betalningsuppmaning har framställt ett giltigt bestridande, dvs. en invändning i sak, får transportören, dvs. fordringsägaren, enligt god inkassosed inte skicka inkassokrav utan i stället vända sig till domstol. Ett giltigt bestridande måste utgöra en invändning i sak, dvs. att invändningen kan innebära att transportören - helt eller delvis - förlorar sin rätt att kräva tilläggsavgiften i fråga.

Om den som påförts tilläggsavgift ändå inte betalar tilläggsavgiften får transportören ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller om stämning vid tingsrätten. I likhet med vad som uttalades i förarbetena till lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering bör den som vill väcka talan om att få ut tilläggsavgift vara fri att göra det antingen genom ansökan om stämning eller betalningsföreläggande, se prop. 1983/84:104 med förslag till lag om kontrollavgift vid olovlig parkering (s. 27).

Om transportören inleder förfarandet med att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten och svaranden inte bestrider ansökningen meddelar Kronofogdemyndigheten ett utslag. Om svaranden däremot bestrider ansökningen underrättas transportören om detta och kan då begära att målet ska överlämnas till tingsrätt. Ansökan om betalningsföreläggande räknas då som en stämmingsansökan. I

sammanhanget kan nämnas att om transportören på förhand vet att avgiften kommer att bestridas kan det i undantagsfall vara lämpligt att ansöka om stämning direkt vid tingsrätten. Det bör därvid beaktas att det av 18 kap. 3 a § rättegångsbalken framgår att om den vinnande parten inlett rättegången genom ansökan om stämning trots att saken lika gärna hade kunnat avgöras genom ansökan om betalningsföreläggande, så begränsas ersättningen för kostnader till vad parten hade kunnat få i ett sådant mål.

När det sedan gäller rätten att föra talan bör den vara begränsad i tid. Det är lämpligt att preskriptionstiden är densamma som i järnvägstrafiklagen (1985:192). En talan om att få ut tilläggsavgift bör därför väckas inom ett år från den dag då handlingen som föranlett tilläggsavgiften skedde. I dag handläggs tvister om tilläggsavgift normalt vid den domstol i den ort där svaranden har sin hemvist, vilket också är huvudregel i tvistemål enligt 10 kap. 1 § rättegångsbalken, RB. Det finns därför inte anledning att i lagen ange någon forumbestämmelse.

4.8 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Den föreslagna nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Skälen för förslaget: Det är angeläget att den nya lagen om tilläggsavgift i kollektivtrafik och de nya lag- och författningsbestämmelserna kan träda i kraft och tillämpas snarast. Behovet av förberedelsestid för de som berörs av lagen bedöms vara kort. Det förefaller därför lämpligt att förslaget kan träda i kraft den 1 juli 2017.

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för privatpersoner

Syftet med en ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik är att anpassa regleringen till de förhållanden som gäller idag på kollektivtrafikmarknaden. Förslaget innebär dock inte, i förhållande till den nuvarande regleringen, någon ändring i fråga om i vilka situationer tilläggsavgift får påföras en person som reser med de kollektiva trafikmedlen utan giltig färdbiljett. För den enskilde innebär förslaget inte heller någon ändring av nuvarande ordning i fråga om jämningsmöjligheter respektive möjligheten att överklaga en påförd tilläggsavgift till domstol. Sammantaget bör det därför inte innebära någon ändring på nuvarande förhållanden för privatpersoner.

5.2 Konsekvenser för företag och övriga transportörer

En transportör som erbjuder trafiktjänst i kollektivtrafiken ges genom förslaget möjlighet att tillämpa reglerna om tilläggsavgift. Ett system med tilläggsavgift i kollektivtrafiken bedöms leda till bättre regelefterlevnad och i förlängningen mindre kostnader i förlorade biljettintäkter. Förslaget som nu lämnas bedöms även innebära en större tydlighet i villkoren för att få ta ut tilläggsavgift. Däremot innebär förslaget en skillnad i själva förfarandet att fastställa storleken på tilläggsavgiften. I dag fastställs storleken på avgiften av Transportstyrelsen efter ett ansökningsförfarande. Förslaget innebär i stället att transportören, utifrån i lagen angivna beräkningsgrunder, själv ska fastställa avgiften för att sedan anmäla beräkningsgrunderna och sin avsikt att tillämpa tilläggsavgift till tillsynsmyndigheten. Förändringen bör uppfattas av transportören som en regelförenkling givet att transportören tydliggör

beräkningsgrunder och övriga fakta i underlaget som ska sändas till myndigheten för tillsyn.

Redan enligt nuvarande ansökningsförfarande till myndigheten behöver en transportör som avser att tillämpa systemet med tilläggsavgift redogöra för motsvarande beräkningsgrunder. Förslaget bedöms därför inte medföra några särskilda konsekvenser avseende administrativa kostnader för den transportör som avser att tillämpa systemet med tilläggsavgift. Transportstyrelsens tillsyns- och tillståndsverksamhet är avgiftsfinansierad. En transportör som har för avsikt att tillämpa tilläggsavgift i sin trafik kommer därför genom förslaget att påföras en tillsynsavgift i stället för en tillståndsavgift som gäller enligt nuvarande ordning.

5.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Transportstyrelsen

Förslaget innebär att Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över tilläggsavgiftens utformning. I praktiken innebär det att nuvarande ordning med ett ansökningsförfarande om att få tilläggsavgiften fastställd av myndigheten, ersätts av ett tillsynsförfarande över tilläggsavgiften. Transportstyrelsens roll som tillsynsmyndighet, som föreslås i nu aktuellt avseende, innebär att myndigheten ska kontrollera att beräkningsgrunderna, som den enskilde transportören använder sig av för att fastställa tilläggsavgiften, följer de i lagen angivna kriterierna. Tillsynsmyndigheten ska även kontrollera att tilläggsavgiften inte överstiger det i lagen angivna högsta tillåtna beloppet. Bedömningen är att Transportstyrelsen inte får fler uppgifter i egenskap av tillståndsprovande och tillsynande myndighet. Myndigheten ska få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att regelverket ska följas och förena dessa med vite. Myndigheten föreslås även få meddela verkställighetsföreskrifter, dvs. tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär. Detta föreskriftsarbete kan ses som en del i myndighetens ordinarie roll som regelgivande myndighet och bedöms rymmas inom befintlig ram på Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Enligt gällande ordning tar Transportstyrelsen ut avgifter för tillståndsprovningar och för den tillsyn och de kontroller som myndigheten utför. Kostnaderna för nu aktuell tillsyn ska täckas genom avgifter, som det är meningen att Transportstyrelsen ska bemyndigas att föreskriva om. Intäkterna från dessa avgifter kommer, i enlighet med de principer som gäller för myndighetens finansiering, att redovisas mot inkomsttitel på statens budget.

Domstolarna

Förslaget innebär, i likhet med det som gäller enligt nuvarande ordning, att tvist om aktuell tilläggsavgift kan prövas av allmän domstol, enligt de regler som gäller för tvistemål i allmänhet. Bedömningen är att förslaget inte innebär någon ändring som kan påverka ärendemängden än att kostnaderna ryms inom ramen för nuvarande resurstilldelning.

Polismyndigheten

Polisen har redan, enligt den nuvarande lagstiftningen om tilläggsavgift, ett åtagande att lämna handräckning för att verkställa en eventuell avvisning från ett färdmedel eller ett område som är avsedd för kollektivtrafik. Bedömning är därför att förslaget inte kommer att innebära ökade kostnader för Polismyndigheten.

Kronofogdemyndigheten

I det fall tilläggsavgiften inte betalas och transportören väljer att inleda ett förfarande att ansöka om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten ankommer det på Kronofogdemyndigheten att hantera detta. Bedömningen är dock att förslaget inte kommer att innebära ökade kostnader för myndigheten.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik

1 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 1 § i lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Paragrafen anger att lagen innehåller bestämmelser om de förutsättningar som gäller för att en transportör får ta ut tilläggsavgift av en person som inte kan uppvisa giltig biljett i kollektivtrafiken. Bestämmelserna gäller för kollektivtrafik som bedrivs på väg, järnväg, vatten, spårväg eller tunnelbana. Med transportör avses här den som erbjuder trafiktjänsten och som för det fall avtal träffas åtar sig att transportera resenären. I nuvarande lag används begreppet resenär. Resenär indikerar att någon ingått eller avser att ingå transportavtal med en transportör. Begreppet person bör användas i detta sammanhang. När det gäller vad som utgör en giltig biljett avgör transportörens villkor vilken slags biljett som kan användas för en resa. Ofta kan en resenär välja mellan olika typer av biljetter, t.ex. en biljett som endast ger rätt till den aktuella resan eller en biljett som ger rätt till ett obestämt antal resor under en viss period, s.k. periodbiljetter. Dessutom är det vanligt med biljetter som representerar ett visst värde, t.ex. i form av kort till vilka resenären kan föra över pengar och där betalningen dras från kortet i samband med den enskilda resan.

Av *första stycket* framgår i vilka situationer tilläggsavgift får tas ut. Om en person befinner sig ombord på ett färdmedel föreligger som regel inga problem med att visa att personen i fråga avser att resa, reser eller har rest med färdmedlet. Frågan om grund finns för att ta ut tilläggsavgift bör dock bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. När det gäller ett sådant område till vilket

allmänheten har tillträde endast om avgift för giltig biljett har erlagts avser det ett avgränsat område, ett s.k. spärrområde. Det innebär att biljett måste inköpas innan resenären går in på spärrområdet. Det innebär också att området måste vara tydligt utmärkt för att en transportör ska kunna göra bestämmelserna i lagen gällande mot en person som inte kan uppvisa giltig biljett inom ett sådant område.

Av *andra stycket* framgår att med begreppet kollektivtrafik avses detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Där definieras kollektivtrafik genom en hänvisning till EU:s kollektivtrafikförordning (2007/1370/EG). I artikel 2 a i förordningen definieras kollektivtrafik som persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande. Trafik som har ett annat huvudsakligt ändamål än själva persontransporten eller som inte erbjuds allmänheten fortlöpande omfattas inte. Det gäller exempelvis beställningstrafik såsom ordinära taxiresor, vissa paketresor enligt lagen (1992:1672) om paketresor och särskilt beställda resor som idrottsföreningar, församlingar eller skolor anordnar för sina medlemmar respektive elever. Utanför kollektivtrafik faller vidare bl.a. färdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst, riksfärdtjänst enligt lagen (1997:735) om riksfärdtjänst, skolskjuts enligt skollagen (2010:800) och sådana förbeställda sjukresor som en vårdgivare kan ge rätt till.

Av *tredje stycket* framgår att tilläggsavgiften tas ut utöver biljettavgift.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.

2 §

Enligt paragrafen får transportören ta ut tilläggsavgift endast om villkoren för att ta ut tilläggsavgift framgår av transportörens allmänna avtalsvillkor. Med allmänna avtalsvillkor avses sådana standardiserade villkor som transportören tillämpar och som avses utgöra en del av reseavtalet med resenären. Villkoren kan t.ex. reglera förutsättningarna för att få resa med transportmedlet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Enligt paragrafen medges undantag i sådana fall då avsaknaden av giltig biljett kan anses ursäktlig. Uppräkningen i paragrafen ska ses som en exemplifiering, vilket innebär att befrielse även ska kunna medges i andra fall om det kan anses vara uppenbart oskäligt att ta ut tilläggsavgift. Exempelvis kan avsaknad av giltig biljett vara ursäktlig med hänsyn till en persons funktionsnedsättning. I fråga om *annan omständighet* kan vara en situation då de elektroniska hjälpmedlen, exempelvis en biljettautomat, inte fungerar och några andra betalningsmöjligheter inte finns att tillgå.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.

4 §

Paragrafen syftar till att förhindra att tilläggsavgift tas ut när frågan om ansvar för brott redan har prövats. Spärrforcering enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen (1993:1617) (avser endast tunnelbana) utgörs av samma konkreta omständigheter som i det enskilda fallet kan utgöra grund för att tilläggsavgift får tas ut av en person som inte kan visa giltig biljett inom ett område för kollektivtrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resan har betalats, s.k. plankning. Det kan konstateras att brottet spärrforcering endast kan begås i Stockholms län eftersom tunnelbana inte finns utanför Stockholm.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.4.

Tilläggsavgiftens storlek

5 §

Paragrafen motsvarar kriterierna som anges i nuvarande 3 § lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Av paragrafen framgår vilka kriterier som transportören ska följa vid bestämmandet av storleken på tilläggsavgiften. Utgångspunkt för beräkning av tilläggsavgiften är de kostnader som transportören har för

kontrollverksamheten. Transportören ska inte förlora ekonomiskt på att kontrollera att resenärerna betalat för biljetterna. En skälighetsbedömning ska dock göras bl.a. med hänsyn till biljettpriset. I syfte att upprätthålla enlighet i systemet med tilläggsavgift ska transportören hålla sig inom vissa angivna gränser vid bestämmandet av storleken. Beslut om biljettpris och tilläggsavgift ligger således på samma part.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.1.

6 §

Av paragrafen följer en beloppsbegränsning som tilläggsavgiften inte får överstiga. Den angivna nivån följer en given procentsats av prisbasbeloppet. Tilläggsavgiften får för varje överträdelsen inte överstiga detta högsta belopp. Bestämmelsen ger inte transportören rätt att utan grund bestämma tilläggsavgiften till det högsta beloppet, utan beräkningen ska ske i enlighet med kriterierna i 5 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.2.

Anmälningsskyldighet och tillsyn

7 §

Enligt paragrafen ska en transportör som avser att ta ut tilläggsavgift anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Därmed har tillsynsmyndigheten möjlighet att utöva tillsyn över de transportörer som väljer att ta ut tilläggsavgift i den trafik som de bedriver. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.

8 §

I *första stycket* klargörs att det ska finnas en myndighet med uppgift att utöva tillsyn över att den transportör som tillämpar systemet med tilläggsavgift i kollektivtrafiken följer de i lagen ställda kraven på att villkoren för att ta ut tilläggsavgift ska framgå av transportörens allmänna avtalsvillkor, att transportören till tillsynsmyndigheten ska anmäla sin avsikt att ta ut tilläggsavgift samt beräkningsgrunder och storleken på tilläggsavgiften.

Tillsynsmyndighetens möjligheter att vidta åtgärder för att säkerställa att de föreskrifter som omfattas av tillsynen efterlevs regleras i 10 §.

Andra stycket anger att tillsynsmyndigheten har rätt att av dem som står under dess tillsyn på begäran få sådana uppgifter och ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen. Det underlag som ligger till grund för beräkningen av storleken på tilläggsavgiften ska innehålla uppgifter som gör att det är möjligt för tillsynsmyndigheten att avgöra hur transportören beräknat och utformat tilläggsavgiften utifrån de krav och kriterier som anges i lagen. Underlaget ska således minst innehålla kostnader som transportören har för att utföra den kontrollverksamhet som behövs. Vidare ska biljettpriser redovisas.

Av *tredje stycket* följer att med tillsynsmyndighet avses densamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Regeringen har med stöd av lagen om kollektivtrafik beslutat att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet (2 § förordning (2011:1126) om kollektivtrafik).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.

9 §

Av paragrafen följer en upplysning om att verkställighetsföreskrifter får meddelas. En förutsättning för att verkställighetsföreskrifter ska kunna meddelas är att de inte tillför något väsentligt nytt i sak. Den enskilde får exempelvis inte åläggas ytterligare skyldigheter.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.

Förelägganden och förbud

10 §

Paragrafen reglerar tillsynsmyndighetens befogenheter i fall då det fordras ett ingripande. Ingripande från tillsynsmyndigheten kan exempelvis vara aktuell i en situation då transportören inte har anmält sin avsikt att ta ut tilläggsavgift, då storleken på tilläggsavgiften är satt orimligt högt i förhållande till de kriterier som anges i lagen, om en transportör bestämmer tilläggsavgiften till en högre nivå än den i lagen högsta angivna nivån eller om transportören inte har informerat om tilläggsavgiften i sina allmänna avtalsvillkor. T.ex. kan tillsynsmyndigheten förbjuda myndigheten att ta ut tilläggsavgift. I *första stycket* ges tillsynsmyndigheten rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att villkoren i 2 §, 5 §, 6 § och, 7 § efterlevs. Enligt *andra stycket* får sådana förelägganden och förbud förenas med vite. För vitesförelägganden gäller bestämmelserna i viteslagen (1985:206).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.

Bemyndigande

11 §

I paragrafen ges bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt lagen. Den tillsyn som avses syftar på tillsyn över att transportören har anmält sin avsikt att ta ut tilläggsavgift till tillsynsmyndigheten, att transportören har informerat om tilläggsavgiften i sina avtalsvillkor och det underlag som transportören använt sig av för beräkning av tilläggsavgiften och som transportören på begäran ska lämna till tillsynsmyndigheten.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.1.

Förfarandet vid uttag av tilläggsavgift

12 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 5 § lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

Av paragrafen följer att en transportör som tillämpar tilläggsavgift enligt lagen ska ha rätt att avvisa den som vägrar att betala biljett eller tilläggsavgift och att Polismyndigheten ska lämna handräckning för att verkställa en sådan åtgärd.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.1.

13 §

Paragrafen reglerar inkasseringsförfarandet av tilläggsavgiften. En utfärdad tilläggsavgift är ingen exekutionstitel. Om den som fått en betalningsuppsmaning inte betalar krävs för att den ska kunna verkställas att betalningsansvaret fastställs genom dom eller annan exekutionstitel.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.2.

14 §

Enligt paragrafen är rätten att föra talan begränsad i tiden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.2.

15 §

Av paragrafen framgår att det är transportören som ansvarar för att den person som utfärdar en eventuell tilläggsavgift i kollektivtrafiken är väl insatt i de regler som gäller inom aktuellt område.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.1.

6.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

4 kap. 10 a §

Paragrafen är ny. Den anger när frågan om ansvar för brott inte får prövas.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.4.

6.3 Förslaget till förordning om tilläggsavgift i kollektivtrafik

1 §

Paragrafen anger att Transportstyrelsen har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter avseende de uppgifter och de handlingar som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.

2 §

Paragrafen anger att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn över tilläggsavgiften.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.1.

Förslaget i SOU 2009:81 till lag om ändring i lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

Förslag till lag om ändring i lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

dels att 4 § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 5 och 6 §§ ska betecknas 4 och 5 §§,

dels att 1–4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Den som driver kollektiv persontrafik, för vilken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa, får under de förutsättningar som anges i denna lag taga ut tilläggsavgift av resande som ej kan förete giltig biljett.

Regeringen eller förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att denna lag skall gälla även annan utövare av kollektiv persontrafik än sådan

Den som driver kollektiv persontrafik får under de förutsättningar som anges i denna lag bestämma storleken på och ta ut tilläggsavgift av en person som inte kan uppvisa giltig biljett ombord på färdmedlet eller inom ett område för järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanetrafik till vilket allmänheten äger tillträde endast om färdavgift har erlagts.

som avses i första stycket.

Tilläggsavgift *tages* ut utöver avgift för biljett.

Tilläggsavgift *tas* ut utöver avgift för biljett.

2 §

Tilläggsavgift får *ej tagas* ut om avsaknaden av giltig biljett får anses vara ursäktlig med hänsyn till *den resandes* ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet.

Tilläggsavgift får *inte tas* ut om avsaknaden av giltig biljett får anses vara ursäktlig med hänsyn till *personens* ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet.

3 §

Tilläggsavgift bestämmes till belopp som är skäligt med hänsyn till trafikutövarens kostnader för biljettkontrollen och avgiften för den biljett som har avkrävts *den resande* men som han *ej* har kunnat *förete*.

Tilläggsavgift bestämmes till belopp som är skäligt med hänsyn till trafikutövarens kostnader för biljettkontrollen och avgiften för den biljett som har avkrävts *en person* men som han *inte* har kunnat *uppvisa*.

4 §

Resande som vägrar att lösa biljett eller erlägga tilläggsavgift får avvisas från färdmedlet av tjänsteman som utför avgiftskontroll. Vad som nu har sagts om färdmedel gäller även sådant område för järnvägs-, spårvägs eller tunnelbanetrafik till vilket allmänheten äger tillträde endast om färdavgift har erlagts.

Person som vägrar att lösa biljett eller erlägga tilläggsavgift får avvisas från färdmedlet av tjänsteman som utför avgiftskontroll. Vad som nu har sagts om färdmedel gäller även sådant område för järnvägs-, spårvägs eller tunnelbanetrafik till vilket allmänheten äger tillträde endast om färdavgift har erlagts.

På begäran av tjänsteman som utför avgiftskontroll lämnar polismyndighet handräckning för verkställande av sådan avvisning som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft 1 juli 2010.