

Ledningsstaben

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-08-11

Ärende
TN 2016-0628

Handläggare
Björn Holmberg
08-686 1588
björn.holmberg@sll.se

Trafiknämnden
2016-08-23, punkt 19

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Remissvar avseende DS 2016:9, ny lag om tilläggsavgift för kollektivtrafik

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har som remissinstans blivit ombett att inkomma med yttrande kring DS 2016:9. Trafikförvaltningen har utformat ett förslag till remissvar.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 11 augusti 2016
Bilaga 1 – Remissvar på DS 2016:9

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att godkänna föreliggande förslag till remissvar samt översända detta till Näringsdepartementet, samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Ledningsstaben

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-08-11

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag och motivering

Bakgrund

Näringsdepartementet har gjort en allmän översyn av lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik vilket har resulterat i aktuellt lagförslag. Den nya lagen föreslås träda ikraft den 1 juni 2017.

I huvudsak innebär de materiella ändringarna i lagförslaget att:

- Transportören ges själv rätt att bestämma belopp för tilläggsavgift dock endast upp till en i lagen angiven högsta gräns.
- Klargörande om att det ska finnas en tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över att transportörer följer lagen.
- Preskriptionsregler införs i lagen.

Överväganden och motivering

Trafikförvaltningen ställer sig positivt till en översyn av lagen om tilläggsavgift men anser att lagförslaget måste ändras och kompletteras i flera viktiga avseenden. För en sammanfattning av trafikförvaltningens synpunkter, se avsnitt 1 i bilaga 1.

Ekonomiska konsekvenser

Om lagförslagets bestämmelser om tilläggsavgiftens storlek och preskription antas av riksdagen riskerar detta att inverka negativt på SL:s intäktssäkring i form av minskade intäkter och ökade kostnader för indrivning av tilläggsavgifter.

Riskbedömning

Se ovan under avsnittet *Ekonomiska konsekvenser*.

Konsekvenser för miljön

Remissvaret bedöms inte ha en direkt påverkan på miljön.

Sociala konsekvenser

Remissvaret bedöms inte ha en direkt påverkan på miljön.

Sara Catoni
Tf. förvaltningschef

Björn Holmberg
Stabschef

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Handläggare
Frida Fexler Benett

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Remissvar på DS 2016:9 Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik

1 Sammanfattning

Stockholms läns landsting (SLL) ställer sig positivt till en översyn av lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik (lagen om tilläggsavgift) men anser att lagförslaget måste ändras och kompletteras i flera viktiga avseenden.

Nedan finns en sammanfattning av SLL:s huvudsakliga kommentarer på lagförslaget.

- I 3 § stadgas undantag från transportörs rätt att ta ut tilläggsavgift från resenär som saknar giltig biljett. Enligt SLL är undantagsbestämmelsens tillämpningsområde alltför omfattande och bör begränsas till särskilt ömmande fall där ett uttag av tilläggsavgift skulle vara uppenbart oskäligt.
- SLL anser inte att det är nödvändigt eller lämpligt att ange ett maximibelopp för tilläggsavgift i lagen. Istället bör det i lagen tydligare framgå hur tilläggsavgiftens storlek ska bestämmas med fokus på att åstadkomma ett minskat fuskåkande. Lagen bör ge större handlingsfrihet för transportören att inrätta ett system kring tilläggsavgifter som är anpassat utifrån transportörens enskilda förhållanden (såsom t.ex. biljettpris) och de olika typer av fuskande som förekommer. Vidare bör lagen tillåta att transportören bestämmer tilläggsavgiftens storlek till ett belopp som resulterar i att transportören inte drabbas av merkostnader för kontrollverksamheten.
- Idag saknas tydliga och effektiva verktyg för transportörer för att hantera personer som vägrar att identifiera sig eller som avviker från kontrollen i syfte att undvika betalningsansvar för tilläggsavgift. Lagen bör därför

kompletteras bl.a. med en rätt för tjänstemän som utför avgiftskontroll och ordningsvakter att gripa sådana personer.

- Den i 14 § föreslagna preskriptionsregleringen riskerar att väsentligen fördyra processen för att driva in tilläggsavgifter och öka arbetsbelastningen inom domstolsväsendet. SLL ser inget behov av en särskild preskriptionsreglering i lagen. Istället bör generella regler om preskription enligt preskriptionslagen gälla. Under alla omständigheter måste regleringen förtydligas och preskriptionsfristen vara längre än ett år.
- Brottet *spärrforcering* bör vara trafikslagsneutralt och brottet bör inte vara begränsat till områden med fysiska spärrar.

2 Stockholms läns landstings kollektivtrafik

2.1 Omfattning av kollektivtrafiken i Stockholms län

SLL tillhandahåller en omfattande kollektivtrafik till länets invånare och besökare. Trafiken bedrivs på väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana under varumärkena SL och Waxholmsbolaget. Färdtjänsten ingår också i kollektivtrafiken, men omfattas inte av den föreslagna lagen. Kollektivtrafiken i Stockholms län hanterar ett mycket stort antal resenärer dagligen året om. Verksamhetens omfattning kan till exempel beskrivas med hjälp av följande nyckeltal:

- Varje vardag reser nästan 800 000 unika resenärer med SL-trafiken
- 2,8 miljoner påstigningar per dag
- 1 000 spårfordon, 269 stationer och 469 kilometer bana i spårtrafiken
- 82 % marknadsandel av Stockholms morgonrusning
- Omsättning cirka 18 miljarder kronor per år

Trafiken finansieras något förenklat till lika delar av landstingsskatten och biljettintäkter. Därtill kommer intäkter från reklam samt kommersiella lokaler och tjänster. Under kommande år planeras flera större utbyggnader inom kollektivtrafiken, vilket innebär att varje intäktskrona är viktig att slå vakt om.

2.2 Intäktssäkring av biljettintäkter i SL-trafiken

Intäktssäkring av biljettintäkter är ett centralt begrepp inom kollektivtrafiken och handlar enkelt uttryckt om att alla som reser ska betala korrekt pris för sin resa. En hög intäktssäkring är viktigt för att säkerställa en ekonomi i balans.

Två centrala begrepp inom intäktssäkring i SL-trafiken är fusk respektive svinn, som definieras enligt följande:

- Fusk är händelser där resenären genomför en resa i SL-trafiken med ogiltig biljett eller helt saknar biljett. Som fusk räknas också de fall där resenären vid begäran av biljettkontrollant motsätter sig eller på annat sätt medvetet undviker att uppvisa biljett. Resenären är den ansvarige till förseelsen.
- Svinn definieras som händelser där resenären på grund av brister i SL:s försäljning inte kunnat köpa biljett, köpa rätt biljett eller kunnat visa sig för resan. I detta fall är trafikförvaltningen ansvarig.

I resten av remissvaret från SLL avhandlas endast begreppet fusk om inget annat uttryckligen skrivs.

2.3 Omfattningen av biljettfusk

Fusk med biljetter orsakar SL stora intäktsbortfall. Andelen fusk och motsvarande intäktsbortfall mäts och analyseras med en för ändamålet särskild utvecklad metod. År 2015 uppgick andelen fuskåkare till 3,7 procent. Det motsvarar ett intäktsbortfall för helåret 2015 på omkring 312 miljoner kronor, vilket kan ställas i relation till de totala biljettintäkterna som för 2015 uppgick till 7 miljarder kronor. Det är således av stor vikt för SLL och SL att stävja fusk inom SL-trafiken.

En del av fusket är organiserat och samordnas av ett nätverk av grupper som kallar sig Planka.nu. De verkar utomparlamentariskt för en avgiftsfri kollektivtrafik och finns i Stockholms län, Göteborgsområdet, Skåne och Oslo. Deras verksamhet stödjer aktivt plankning och omfattar bland annat utbildning i plankningsmetoder, en försäkring mot plankning som går under namnet p-kassan samt juridiskt stöd i form av Kollektivtrafikombudsmannen (KtO) till plankare som ertappats med att fuska.

2.4 Biljettkontrollverksamheten i SL-trafiken

Biljettkontrollverksamheten och utfärdandet av tilläggsavgifter är en viktig del av intäktssäkringen. Det är en stor utmaning att kontrollera biljetter i SL-trafiken på grund av trafikens omfattning och förekomsten av flera olika trafikslag. Utformningen av en effektiv biljettkontroll för spårtrafik med dess stora resenärslöden ställer helt andra krav och drar betydligt mer resurser jämfört med biljettkontroll som utförs i busstrafik.

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

De årliga mätningarna av fuskets omfattning i SL-trafiken bekräftar även att andelen fuskåkare är störst inom trafikslagen tunnelbana och pendeltåg. Inom dessa trafikslag uppgår fuskandelen till omkring 4,8 procent. Motsvarande siffra för busstrafiken är 2,2 procent. Fuskandelen inom tunnelbana och pendeltåg är således mer än dubbelt så stor som för buss.

Den totala kostnaden för SL:s biljettkontrollverksamhet och utfärdande av tilläggsavgifter uppgick till 59 miljoner kronor år 2015. Intäkterna från betalda kontrollavgifter uppgick under samma period till knappt 27 miljoner kronor. Nettoresultatet för biljettkontrollverksamheten uppgick därmed till en förlust på drygt 32 miljoner kronor. Tilläggsavgiften som tillämpas i SL-trafiken uppgår till 1 200 kronor. Antalet utförda biljettkontroller uppgår till drygt 2,5 miljoner per år.

3 Synpunkter på lagförslaget

Nedan finns SLL:s synpunkter på lagförslaget. För att underlätta läsningen följer avsnittet lagförslagets rubriker.

3.1 Allmänna bestämmelser

3.1.1 Begreppet "resande" tas bort

SLL ställer sig positivt till att begreppet "resande" ersätts med "en person" eftersom detta undanröjer den osäkerhet som bedömts föreligga om huruvida en transportör måste visa att en person t.ex. innanför spärrlinjen i tunnelbanan har rest eller haft för avsikt att resa eller om tilläggsavgift kan utfärdas enbart på den grunden att personen påträffats innanför spärrlinjen utan att kunna visa giltig biljett alternativt om resandeavsikten för sådan person kan presumeras.

SLL:s uppfattning är att nuvarande lag om tilläggsavgift rimligen måste medge att tilläggsavgift kan utfärdas i förhållande till personer som passerat ingångsspärr utan giltig biljett, oavsett resandeavsikt, men ett klagörande i lagförslaget är bra.

3.1.2 Definition av "spärrområde"

I 1 § lagförslaget ges en transportör rätt att ta ut tilläggsavgift av person som inte kan uppvisa giltig biljett när denne befinner sig inom ett område som är avsett för kollektivtrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resa har erlagts (sådan område kallas i det följande "spärrområde" vilket är den term som används i författningskommentar, sid 50).

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

SLL uppfattar det som att lagstiftarens avsikt är att det inte krävs att spärrområdet är omgett av fysiska spärrar utan att det räcker att transportören tydligt markerat gränsen för spärrområdet, t.ex. med en målad linje på golvet. För att undvika tvivel bör denna avsikt förtydligas i det kommande lagförslaget. Det kan även vara lämpligt att använda annat begrepp än spärrområde, t.ex. "avgiftsområde".

Se även nedan i avsnitt 3.4 om SLL:s kommentar angående brottet *spärrforcering*.

3.1.3 *Befrielse från tilläggsavgift*

Regleringen i 3 § måste ses över och att undantagsbestämmelsens tillämpningsområde bör begränsas.

Utgångspunkten måste vara att en person som avser att resa med kollektivtrafik informerar sig om vilka regler som gäller för resan och för en giltig biljett och följer dessa. Undantagsregeln bör endast gälla för särskilt ömmande fall där en person kan ha svårt att förstå eller tillämpa reglerna p.g.a. sjukdom eller ålder eller där den av transportören lämnade information varit felaktig eller bristfällig.

Undantaget från rätten att ta ut tilläggsavgift bör vidare endast gälla om uttag av tilläggsavgiften är "uppenbart oskälig". Detta skulle då motsvara undantagsbestämmelserna som gäller för liknande avgifter såsom kontrollavgift enligt lag (1981:533) om fiskevårdsområden (se 36 §) samt lag (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering (se 10 §).

När det t.ex. gäller turister eller utlänningar bör det krävas att dessa informerar sig om vilka regler som gäller för resor med kollektivtrafik innan resan påbörjas. Underlåtenhet att göra så ska inte kunna åberopas som grund för att bestrida betalningsansvar för tilläggsavgift. Därför bör exemplet med "bristande kännedom om lokala förhållanden" strykas från lagtexten.

3.2 **Tilläggsavgiftens storlek**

3.2.1 *Transportören ges rätt att bestämma storleken på tilläggsavgiften*

SLL ställer sig positivt till att bestämmanderätten över tilläggsavgiftens storlek överläts till transportören.

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

3.2.2 *Tilläggsbeloppets högsta nivå begränsas i lagen*

Enligt lagförslaget föreslås att tilläggsavgiften inte får överstiga en i lagen angiven högsta gräns. Det föreslås vidare att avgiften ska bestämmas med hänsyn till kostnaderna för biljettkontrollen och biljettpriset.

SLL anser inte att det är nödvändigt eller lämpligt att ange ett maximibelopp i lagen. Istället bör det i lagen tydligare framgå hur tilläggsavgiftens storlek ska bestämmas med fokus på att åstadkomma ett minskat fuskåkande. SLL anser även att det vore önskvärt att få möjlighet att utforma strukturer för tilläggsavgiften som ger ökade möjligheter att stävja organiserat fusk genom att bestraffa upprepat fuskåkande hårdare.

Biljettkontrollens utformning och omfattning beror på hur trafiksystemet är utformat och hur resenärsflödena ser ut. Utöver detta behöver beaktas hur mycket resurser som ska läggas på biljettkontrollen i relation till vilka effekter som kan uppnås på intäktssäkringen i form av minskat fusk. Det är här viktigt att betona att den primära önskvärda effekten av en väl genomförd biljettkontroll är att minska andelen fusk och därmed storleken på uteblivna intäkter. Syftet med biljettkontrollen är således inte att erhålla intäkter i form av tilläggsavgifter. Ur det perspektivet är det relevant att det ska finnas en koppling mellan tilläggsavgiftens storlek och de totala kostnaderna för att bedriva biljettkontrollverksamheten. Lagen får dock inte innehålla begränsningar som hindrar att de relativt sett höga kostnaderna för en effektiv biljettkontroll i stora komplexa kollektivtrafiksystem inte kan täckas av tilläggsavgifterna.

Det är emellertid av större vikt att tilläggsavgiftens storlek får sättas i relation till de intäkter som en fuskåkare undanhåller SL och risken att ertappas i en biljettkontroll. Tilläggsavgiftens nivå ska således kunna sättas för att säkerställa två syften:

- En preventiv effekt genom att det inte ska löna sig att fuska i relation till att betala för sig
- En repressiv effekt genom att tilläggsavgiften i praktiken ska utgöra ett straff för en otillåten handling

Den högsta gräns som föreslås för tilläggsavgiften är 2,7 procent av priskasbeloppet, vilket för 2015 och 2016 motsvarar omkring 1 200 kronor. Vid motivering av gränsen hänvisas till vad som anges vara rådande praxis i den meningen att ingen transportör tar ut mer än 1 200 kronor i tilläggsavgift. Den argumentationen förekom redan för sju år sedan i slutbetänkandet SOU

Ledningsstaben
JuridikTJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01Ärende
TN 2016-0628Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

2009:81 från september 2009. Däremot förekom det i SOU 2009:81 inga förslag på att sätta en lagstadgad högsta gräns för tilläggsavgiften.

SL har tillämpat en tilläggsavgift om 1 200 kr sedan 2007. SLL och SL anser att SL:s nuvarande tilläggsavgift ligger på en för låg nivå, främst med hänsyn till SL:s merkostnader för biljettkontrollen och nivån på biljettpriserna (för närmare information om SL:s merkostnader och biljettpris, se punkt 3.2.3 nedan) och SL avser därför att ansöka om en höjd tilläggsavgift. Om SLL och SL beviljas rätten att ta ut en högre tilläggsavgift kommer praxis således att se annorlunda ut.

SLL önskar även att lagstiftningen tydligt erbjuder flexibilitet för transportören att inrätta ett system kring tilläggsavgifter som är anpassat utifrån transportörens enskilda förhållanden och de olika typer av fuskåkande som förekommer. Det skulle till exempel vara önskvärt om lagstiftningen möjliggör ett system med differentierade tilläggsavgifter baserat på hur allvarliga överträdelserna är. Personer som flera gånger ertappas utan giltig biljett borde kunna åläggas att betala en högre tilläggsavgift för att skapa en större preventiv effekt. Första gången en person ertappas utan biljett skulle tilläggsavgiften kunna vara t.ex. 2 000 kr, andra gången samma person ertappas utan biljett 2 500 kronor och tredje gången 3 000 kronor. Det skulle vara ett sätt att avhålla personer från att kalkylera med om huruvida fusk lönar sig. Det skulle även försvåra för organisationer som planka.se att erbjuda p-kassa till dagens låga priser, se bild nedan från www.planka.nu per den 16 juni 2016.

Typ	Längd	Avgift
Planka månad är vårt vanligaste medlemskap, här ingår även SL/UL-pendeln till Uppsala klicka här för att betala med kort eller internetbank.	1 månad	100 kr
Planka halvår är för dig som hellre betalar ett halvår i taget, du får dessutom 100 spänn i rabatt, klicka här för att betala med kort eller internetbank.	6 månader	500 kr
Planka vecka är för dig som bara är på besök eller bara behöver vara medlem i en vecka, klicka här för att betala med kort eller internetbank.	7 dagar	50 kr
Planka Lite är tänkt för dig som har terminskort, men som gärna vill kunna åka på kvällar och helger också. Medlemskapet gäller de tider då SL:s terminskort inte gäller d.v.s. vardagar 19:00 04:30 samt på helger, klicka här för att betala med kort eller internetbank.	1 månad	50 kr

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

För 100 kronor per månad erbjuder planka.nu en försäkring. Organisationen skriver själva, citat "Planka.nu:s p-kassa är ett exempel på vad självreduktion kan vara för någonting. Vi går ihop gemensamt och sätter en nivå för hur mycket vi kan betala för att kunna resa tryggt i kollektivtrafiken, exempelvis 100 kronor per månad. Pengarna går tillbaka till den som driver kollektivtrafiken i takt med att medlemmarna i kassan åker fast. Därmed har vi satt vårt eget värde på kollektivtrafikresan, med målet att finansieringen ska ske på ett rättvist sätt."

Planka.nu erbjuder således möjligheten att åka med SL-trafiken för 100 kronor per månad, vilket ska jämföras med de 790 kronor per månad som ett periodkort kostar enligt ett demokratiskt fattat beslut av SLL:s fullmäktige (fr.o.m. 9 januari 2017 är priset för ett periodkort 830 kr).

SLL menar att det krävs en större handlingsfrihet för transportören att anpassa nivån på tilläggsavgiftens storlek och struktur till biljettpriset än vad lagen ger uttryck för.

3.2.3 Lämplig högsta nivå på tilläggsbeloppet vid en begränsning

Om lagstiftaren bestämmer sig för att ha kvar en i lagen fastställd högsta gräns anser SLL att den gränsen måste vara högre än nu föreslagna 2,7 procent av prisbasbeloppet, det vill säga i praktiken omkring 1200 kronor i dagsläget.

Som framgår ovan anser SLL och SL att SL:s nuvarande tilläggsavgift ligger på en för låg nivå, bl.a. med hänsyn till de SL:s merkostnader för kontrollverksamheten. Den totala kostnaden för SL:s biljettkontrollverksamhet och utfärdande av tilläggsavgifter uppgick till 59 miljoner kronor år 2015. Intäkterna från betalda kontrollavgifter uppgick under samma period till knappt 27 miljoner kronor. Nettoresultatet för biljettkontrollverksamheten uppgick därmed till en förlust på drygt 32 miljoner kronor.

Med det föreslagna maximibeloppet om 2,7 procent av prisbasbeloppet (1 196 kronor år 2016) kommer SLL och SL fortsatt drabbas av stora merkostnader netto för kontrollverksamheten, vilket är i strid med lagförslagets princip om att tilläggsavgiften ska bestämmas med hänsyn tagen till kostnaderna för biljettkontroll.

Baserat på utfallet 2015 avseende kostnaderna för biljettkontrollen samt antal betalda tilläggsavgifter skulle full kostnadstäckning, allt annat lika, ha krävt en tilläggsavgift på nivån 2 800 kronor. Detta motsvarar cirka 6,3 procent av prisbasbeloppet 2016.

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

De direkta kostnaderna för biljettkontrollen utgör dessutom bara en del av de totala kostnaderna för intäktssäkringen. Drift och underhåll för spärrens i tunnelbanan kostade omkring 16 miljoner kronor år 2015. Under åren 2002 till 2014 investerades totalt omkring 314 miljoner kronor i byggande av nya spärrens för tunnelbanan och pendeltågen. Utan dessa fysiska spärrens skulle det krävas en betydligt mer omfattande biljettkontrollverksamhet. Det kan sålunda även ur detta perspektiv argumenteras för att även nivån 2 800 kronor eller 6,3 procent av prisbasbeloppet är en alldeles för låg högsta nivå på tilläggsavgiften.

Enligt lagförslaget ska tilläggsavgiftens storlek även bestämmas med hänsyn till biljettpriset. Tolv månadskort i SL-trafiken kostar idag 9 480 kronor. Om tilläggsavgiften uppgick till 2 800 kronor som i räkneexemplet ovan innebär det att en fuskåkare måste ertappas och få fyra tilläggsavgifter utskrivna på ett år, för att summan av tilläggsavgifterna ska överstiga kostnaden för ett års tillgång till hela SL-trafiken i Stockholms län. SLL:s uppfattning är att en tilläggsavgift i storleksordningen 2 800 kronor är rimlig även i jämförelse med biljettpriset.

För att få ytterligare referenser kan en jämförelse göras med lagen (1981:553) om fiskevårdsområden. Där finns en liknande reglering som ger en fiskevårdsområdesförening rätt att ta ut kontrollavgift vid olovligt fiske. Enligt 33 § är maximibeloppet för denna tilläggsavgift 10 procent av prisbasbeloppet (d.v.s. 4 430 kr år 2016).

För den som uppsåtligen eller av oaktsamhet fiskar utan lov i vatten där annan har enskild fiskerätt är påföljden böter eller fängelse i högst ett år enligt 37 § 1 st. 1 p fiskelagen (1993:787). Enligt åklagarmyndigheten¹ är normalpåföljden för detta brott 30 dagsböter vilket bedöms motsvara normalpåföljden för bedrägligt beteende i fall av *färdsnylning/plankning*. Det är svårt att förstå varför handlingar med jämförbart straffvärde ska behandlas så pass olika såvitt avser möjligheten att ta ut en civilrättslig kontroll- eller tilläggsavgift.

SLL anser även mot den bakgrunden, att det inte vore orimligt med en motsvarande högsta nivå för tilläggsavgiften i kollektivtrafiken.

Under alla omständigheter bör en högsta beloppsgräns inte understiga normalpåföljden för bedrägligt beteende i form av *färdsnylning/plankning*

¹ Se Åklagarmyndighetens rättsPM 2012:7, uppdaterad mars 2015.

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

vilket bedöms vara minst 1 500 kr (baserat på att straffvärdet motsvarar minst 30 dagsböter²).

3.3 Förfarande vid uttag av tilläggsavgift

3.3.1 Olika regleringar för samma gärning

Som framgår av lagförslaget finns det tre olika lagstiftningar som tar sikte på situationen där en person reser utan giltig biljett.

Lagen om tilläggsavgift innehåller en administrativ/civilrättslig reglering. I 4:6 punkt 4 ordningslagen finns brottet *spärrforcering* som endast tar sikte på *plankning* i tunnelbanan. I 9:2 brottsbalken finns bedrägligt beteende/snyltning som omfattar *färdsnyltning* och *plankning* och som är trafikslagsneutralt. *Spärrforcering* är subsidiärt till bedrägligt beteende. *Spärrforcering* kan endast ge penningböter medan påföljden för bedrägligt beteende är dagsböter eller fängelse. Därutöver gäller åtalsbegränsning för bedrägligt beteende men inte för *spärrforcering*. Vidare föreligger olika befogenheter för tjänstemän och ordningsvakter beroende på vilken lagstiftning som tillämpas.

SLL anser att förekomsten av olika regleringar för samma gärning skapar osäkerhet och otydlighet och ser ett värde i om regleringen skulle renodlas till att bli en administrativ/civilrättslig reglering och en mer enhetlig straffrättslig reglering, med ett tydligt gränssnitt mellan dessa lagstiftningar.

3.3.2 Avsaknad av effektiva verktyg för att säkerställa uttag av tilläggsavgift

Den civilrättsliga/administrativa regleringen i lagen om tilläggsavgift måste kunna stå på egna ben och erbjuda transportören de verktyg som behövs för ett effektivt uttag av tilläggsavgift. Som det är idag saknas sådana effektiva verktyg i lagen om tilläggsavgift.

I nuvarande lag (vilket inte ändras genom lagförslaget) finns endast ett verktyg för att hantera personer som påträffas utan giltig biljett och som vägrar att lösa biljett eller betala tilläggsavgift, nämligen att avvisa dem. Avvisning är inte ett relevant eller effektivt verktyg för transportören. En person som riskerar betalningsansvar om 1 200 kr (för SL:s del) för tilläggsavgift plus avgift för biljett har sällan några invändningar mot ett avvisningshot utan går oftast frivilligt ifrån kontrollen, nöjd över att slippa identifiera sig och därmed

² Se Åklagarmyndighetens rättsPM 2012:7, uppdaterad mars 2015.

Ledningsstaben
JuridikTJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01Ärende
TN 2016-0628Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

undandra sig betalningsansvar. Det transportören behöver i lagstiftningen är otvetydiga och effektiva verktyg för att kunna tvinga personer utan giltig biljett att identifiera sig för att transportören ska kunna ta ut tilläggsavgift.

I detta sammanhang vill SLL belysa en viktig skillnad mellan å ena sidan tilläggsavgift enligt lagen om tilläggsavgift och å andra sidan andra liknande administrativa sanktioner som t.ex. parkeringsavgift, skattetillägg och sanktionsavgift för olovligt byggande. Såvitt avser parkeringsavgifter, skattetillägg och nämnda sanktionsavgift finns inte den identifieringsproblematik som transportörer har i förhållande till tilläggsavgifter. Detta eftersom de som är betalningsansvariga finns registrerade – fastighetsägare hos lantmäterier, bilägare i Transportstyrelsens register och skattskyldiga hos Skatteverket. Därför är den enskildes medverkan i dessa fall inte nödvändig för att borgenärerna ska kunna driva in aktuella avgifter.

Transportörers möjlighet att utfärda tilläggsavgift bygger på att den enskilde medverkar och identifierar sig och om så inte sker, att transportören har effektiva verktyg till hands för att förhindra att den enskilde undandrar sig betalningsansvar.

I finländsk lagstiftning om kontrollavgift

(<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1979/19790469#P9>) ges kontrollörer rätt att gripa personer som saknar biljett och som inte identifierar sig. Vidare stadgas i lagen en uttrycklig rätt för kontrollör och ordningsvakt att avlägsna sådana personer. Det är även straffbart att lämna oriktiga personuppgifter vid kontrollen. Enligt SLL vore det lämpligt med motsvarande reglering i svensk lagstiftning och en sådan reglering bedöms kunna ge transportörer lämpliga verktyg för effektivt uttag av tilläggsavgifter.

3.3.3 *Tvångsanvändning – oklar reglering*

3.3.3.1 *Rätten till ingripande om person avviker eller inte identifierar sig*

Merparten av de personer som påträffas utan giltig biljett samarbetar och uppvisar ID eller, i avsaknad av ID, uppger personuppgifter som möjliggör identitetskontroll. Identitetskontrollen innebär att tjänstemännen ställer frågor om namn, personnummer samt nuvarande adress och historiska adresser. Uppgifterna kontrolleras mot personuppgiftsregister från Infotorg och om personen kan besvara frågorna anses identiteten fastställd.

Ledningsstaben
JuridikTJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01Ärende
TN 2016-0628Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Ett problem för SL är dock hur man ska hantera det stora antal personer som avviker från avgiftskontrollen utan att identifiera sig. En del av dessa personer har satt förfarandet i system eftersom de känner till att tjänstemännen regelmässigt inte agerar mot detta beteende så länge avvikandet sker utan våld eller hot om våld. Anledningen till att tjänstemän inom kontrollgruppen inte agerar är avsaknaden av tydliga regler om tjänstemännens rätt att ingripa i dessa fall. Förutom att transportörer förlorar biljettintäkter och intäkter från tilläggsavgift när dessa personer avviker är det provocerande för betalande resenärer och för tjänstemän inom kollektivtrafiken att se personer avvika från kontrollen utan konsekvens.

Det enda sättet för tjänstemännen att ingripa mot dessa personer är att lämna lagen om tilläggsavgift och istället försöka stödja sig på den straffrättsliga regleringen i ordningslagen eller brottsbalken. Envarsgripande med stöd av 24:7 rättegångsbalken kräver att en person har gjort sig skyldig till bedrägligt beteende eftersom bötesbrottet *spärrforcering* inte ger rätt till envarsgripande. Rätten till envarsgripande är inte förbehållet tjänstemän som utför avgiftskontrollen eller ordningsvakter utan tillkommer var och en.

Enligt SLL:s uppfattning är det förenat med svårigheter att i praktiken införa en ordning där tjänstemän som ingår i biljettkontrollgruppen instrueras att göra envarsgripande av alla personer som avviker från kontrollen eller som vägrar att identifiera sig. Svårigheten beror främst på att flera förutsättningar måste vara uppfyllda för ett lagligt envarsgripande, t.ex. kräver brottet bedrägligt beteende uppsåt och det är oklart om huruvida åtalsbegränsningen påverkar möjligheten till envarsgripande. Ett lagligt envarsgripande kräver att en bedömning görs i varje enskilt fall. Kan man t.ex. lagligt envarsgripa en person som påstår att den tappat sin biljett eller som missbedömt biljettens giltighet? Dessa personer är skyldiga att betala tilläggsavgift enligt lagen om tilläggsavgift men behöver inte ha gjort sig skyldiga till bedrägligt beteende. Ett felaktigt envarsgripande riskerar att innebära ett straffansvar för den som gjort det felaktiga envarsgripandet.

Vid sidan av de legala frågetecken som finns kopplade till envarsgripande av personer som avviker från biljettkontrollen föreligger resursbrist hos polisen och SLL uppfattar det som att polisen har svårt prioritera snabbt stöd till biljettkontrollen. Om SL skulle envarsgripa alla som avviker från biljettkontrollen skulle det innebära en ökad belastning på polismyndigheten eftersom den gripne skyndsamt ska överlämnas till polis. Med hänsyn till den särskilda åtalsbegränsning som gäller för brottet kan man även utgå ifrån att

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

endast få gripanden kommer att leda till åtal. Om utsikten att få till stånd åtal är liten finns även risken att detta ytterligare skulle inverka negativt på polisens möjlighet att prioritera bistånd och utredning av dessa brott negativt.

Det kan noteras att plankan utnyttjar denna svaghet i lagstiftningen vid sin rådgivning om hur man plankar och hanterar en "razzia" (se bild nedan från www.planka.nu per den 20 juni 2016).

Var artig och säg "Nej, tack!"

Står det ett gäng kontrollanter vid spårrarna när du kommer upp? Ingen panik! Gå lugnt förbi och om du erbjuds en biljettkontroll så kan du bara tacka nej. Oftast så behövs ingenting annat, men du kan såklart också lägga till ett "Ha en trevlig dag!" innan du går.

Kontrollanterna har ingen rätt att hålla fast dig

Kontrollanter har absolut ingen rätt att ta i dig eller hålla fast dig, sådant kallas för olaga frihetsberövande och beskrivs närmare under [vad är lagligt?](#). SL själva berättar om att biljettkontrollanternas befogenheter är mycket begränsade, och det är ju bra att de flesta kontrollanter inte tvingas begå brott på jobbet.

Bråka inte med kontrollanterna

Ibland kanske en kontrollant ropar någonting efter dig, eller t.o.m. försöker ställa sig emellan dig och din destination. Ta det bara lugnt och gå därifrån. Om det skulle vara något olagligt ingripande eller våld på gång, så kan det vara bra att filma med till exempel en mobilkamera.

Det finns således ett behov av att på ett effektivt sätt och med stöd av lagen om tilläggsavgift kunna ingripa mot personer som avviker från kontrollen eller som inte identifierar sig.

Ett sätt att säkerställa att transportörer har tydliga och effektiva verktyg för uttag av tilläggsavgift är att i den nya lagen införa en ordning likt den finländska lagstiftningen. Det bör då införas en skyldighet för personer att identifiera sig genom att uppvisa ID eller att uppge korrekta personuppgifter. Därutöver bör lagen kompletteras med en rätt för ordningsvakter och tjänstemän som utför tilläggsavgiftskontroll att gripa person som saknar giltig biljett och som inte identifierar sig. En person som på detta sätt försöker undandra sig ansvar enligt

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

lagen om tilläggsavgift bör kunna åtalas för bedrägligt beteende varvid åtalsbegränsningen inte bör gälla för denna gärning.

Det förekommer undantagsvis att ordningsvakter deltar i kontrollgruppen men av kostnadsskäl är det inte möjligt att alltid ha med ordningsvakter. Därför är det av vikt att även tjänstemän som utför avgiftskontroll har möjlighet att ingripa mot personer som saknar giltig biljett.

3.3.3.2 Rätt att avvisa

I 12 § lagförslaget (vilket även motsvarar regleringen i dagens lagstiftning) stadgas en rätt för tjänstemän som utför avgiftskontroll att avvisa person utan biljett från färdmedel eller spärrområde samt att Polismyndigheten, på begäran av tjänstemannen, ska lämna handräckning för att verkställa avvisningen.

Eftersom det uttryckligen anges att Polismyndigheten kan verkställa avvisning bedömer SLL att tjänstemän som utför avgiftskontroll inte har rätt att handgripligen avvisa eller avlägsna personer som saknar biljett. Detta innebär ett praktiskt problem för SL eftersom avlägsnandet, vid behov, måste kunna ske omgående och bör kunna ske utan en formell begäran till Polismyndigheten. Polismyndigheten saknar idag resurser att bistå SL med resurser för kontrollverksamheten inom skälig tid från SL:s begäran.

Enligt SLL:s bedömning är det önskvärt att lagen om tilläggsavgift kompletteras med en uttrycklig rätt för tjänstemän som utför tilläggsavgiftskontroll och ordningsvakter att verkställa avvisning av personer som saknar giltig biljett.

Ordningsvakter kan ha rätt att avvisa personer utan giltig biljett men sådant avvisande kan då inte ske med stöd direkt av lagen om tilläggsavgift. Istället måste sådant avvisande ske i enlighet med ordningslagen men det förutsätter enligt 7:9 ordningslagen att överträdelsen har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. Det finns även visst mandat för ordningsvakt av avvisa enligt 13 § polislagen för att avvärja brott men det förutsätter en misstanke om brott (se avsnitt 3.3.3.1 om de frågetecken som finns kring bedrägligt beteende och i avsnitt 3.4 om de begränsningar som föreligger vad gäller *spärrforcering*).

3.3.3.3 Rätt att beslagta felaktiga biljetter

Det är vanligt förekommande att personer reser med biljetter till reducerat pris såsom t.ex. ungdomsbiljetter utan att uppfylla transportörens villkor för att resa med sådana biljetter. SLL önskar att lagstiftaren utreder möjligheten för

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

transportör att beslagta och dra in biljetter, t.ex. 30-dagarsbiljetter, som felaktigt används av personer t.ex. p.g.a. att de saknar rätt att resa med biljetter till reducerat pris.

3.3.4 *Preskriptionsfrist*

SLL anser att det är olämpligt att införa den i 14 § föreslagna preskriptionsfristen.

Den föreslagna preskriptionsregleringen riskerar att väsentligen fördyra indrivningsförfarandet för transportörerna och att öka arbetsbelastningen inom domstolsväsendet.

Problemet med obetalda tilläggsavgifter är stort. SL:s obetalda fordringar (som hanteras inom ramen för s.k. efterbevakning, se mer om efterbevakning i avsnitt 3.3.4.1) uppgår idag till drygt 66 miljoner kronor. I huvudsak består de obetalda fordringarna av dels fall där kronofogdemyndigheten inte lyckats delge gäldenären och dels fall där SL har en exekutionstitel men där gäldenären vid aktuell tidpunkt saknar betalningsförmåga.

Redan idag är indrivning av tilläggsavgifter mycket resurskrävande. I förhållande till fordringar som överlämnas till domstolsprövning överstiger kostnaden för indrivning flertalt tilläggsavgiften och eftersom målen handläggs som förenklade tvistemål kan SL inte övervältra samtliga indrivningskostnader på gäldenären. Även om indrivningen i dessa fall är mycket resurskrävande väljer SL ändå att driva in fordringarna utifrån vikten att uppnå en preventiv effekt – en gäldenär ska inte undkomma betalningsansvar genom att inte frivilligt betala eller att undanhålla sig delgivning.

Antalet domstolärenden där SL är kärke i tvist om tilläggsavgift för 2015 var 95 stycken och antal domstolärenden för 2016 är per den 17 juni 2016 45 stycken.

3.3.4.1 *Process för indrivning av tilläggsavgifter*

Vid indrivning av tilläggsavgifter tillämpar SL följande process.

Om gäldenären inte betalar trots betalningsuppmaning, betalningspåminnelse och krav via inkassobolag, överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten. Kostnaden för att ansöka om betalningsföreläggande är 300 kr. Om gäldenären lyckas delges men bestrider kravet begär SL överlämning av ärendet till tingsrätt såvida inte skäl talar däremot. Kostnaden för överlämnande av målet

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

är 600 kr. Vid en process i tingsrätt tillkommer kostnader för juridiskt biträde i storleksordningen 8 000 – 10 000 kronor. Då mål om tilläggsavgift omfattas av reglerna om förenklade tvistemål kan inte SL, vid bifall till betalningsyrkande, få full tackning för ombudskostnaderna.

Om gäldenären inte betalar trots att SL har fått en exekutionstitel i form av utslag eller dom ansöker SL om verkställighet vilket kostar 600 kr per år. Av resursskäl återkallar SL ansökan om verkställighet om betalning inte skett inom ett år och uppdrar istället åt inkassobolag att efterbevaka fordringen genom att löpande skicka betalningsuppsmaningar och att bevaka om personens betalningsförmåga förbättras i syfte att erhålla betalning och åstadkomma preskriptionsavbrott.

Om inte kronofogdemyndigheten lyckas delge den enskilde erbjuds SL att själv ombesörja delgivningen. Kostnaden för partsdelgivning är omkring 1 000 kr – 2 000 kr per ärende. Av resursskäl avstår SL från att utnyttja rätten till partsdelgivning. Konsekvensen av SL:s avstående är att kronofogden avvisar ansökan om betalningsföreläggande. För att driva in dessa fordringar används efterbevakning enligt vad som anges i stycket ovan.

3.3.4.2 Närmare om SLL:s inställning i preskriptionsfrågan

Enligt SLL saknas det skäl att införa särskild reglering om preskription. Istället bör generella regler om preskription enligt preskriptionslagen gälla. Det framgår inte heller av lagförslaget vad anledningen är till att särskilda preskriptionsregler införs eller varför lagstiftaren anser att det är lämpligt att kopiera preskriptionsregleringen från just järnvägstrafiklagen. Risken med att införa en särskild preskriptionsreglering är att indrivningskostnaderna för transportörerna ökar väsentligt.

Om lagstiftaren ändå bedömer att det finns skäl för att införa särskilda preskriptionsregler måste regleringen utformas på ett sätt som inte leder till onödiga merkostnader för indrivningen och som inte leder till att transportörerna i onödan förlorar sin rätt att göra gällande fordringar mot personer som är svårdelgivna. Därför måste den föreslagna preskriptionsregleringen förtydligas och preskriptionsfristen måste förlängas.

Som SLL uppfattar förslaget innebär kravet på att "väcka talan" inte att talan måste väckas i tingsrätt (jämför t.ex. 9 § lagen (1984:318) om kontrollavgift för olovlig parkering) utan det räcker att transportören ger in ansökan om betalningsföreläggande till kronofogdemyndigheten inom preskriptionsfristen.

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Vidare är det oklart i lagen om preskriptionsavbrott kräver att den enskilde har delgivits ansökan om betalningsföreläggande eller stämningsansökan inom preskriptionsfristen samt om huruvida ett avvisningsbeslut från kronofogdemyndigheten efter att transportör avstått möjligheten till partsdelgivning påverkar preskriptionsfristen.

Det är viktigt att lagen är tydlig i dessa frågor eftersom regleringen får direkt effekt på transportörernas kostnader för indrivningsförfarandet. Detta gäller i synnerhet till svärdelgivna personer.

Det kan noteras att om lagstiftaren skulle ha haft för avsikt att preskriptionsavbrott ska kräva stämning vid domstol eller att delgivning måste ske innan preskriptionsfristens utgång kommer SL tvingas använda domstolsförfarande i betydligt högre utsträckning än idag. Som framgår ovan är indrivningskostnaderna i de fall SL tvingas stämma avsevärt högre än om SL kan hantera kravet genom betalningsföreläggande och efterbevakning. Det kommer även att innebära en ökad belastning på domstolarna.

Om preskriptionsreglerna skulle innebära att SL:s ansökan om betalningsföreläggande inte medför preskriptionsavbrott för det fall kronofogden avvisar SL:s ansökan om betalningsföreläggande vid bristande delgivning bedömer SLL att det i princip inte kommer att vara möjligt att använda efterbevakning i förhållande till svärdelgivna personer. Även det skulle innebära ökade kostnader eftersom SL skulle behöva driva tvisterna i domstol i allt högre utsträckning.

3.3.5 *Reglering i 13 och 14 §§ bör även omfatta indrivning av avgift för biljett*

Bestämmelserna i 13 och 14 §§ bör även innefatta indrivning av avgift för biljett (jmf. 1 § sista stycket).

3.4 **Förenklad straffrättslig reglering**

Det kan ifrågasättas varför *spärrforcering* och *färdsnyltning* är två olika brott med olika straffskalor och med olika regler för åtal. Den som gör sig skyldig till *spärrforcering* torde regelmässigt även göra sig skyldig till "färdmedelssnyltning". Det får emellertid betydelse vilket brott som är för handen t.ex. när det gäller rätten till tvångsanvändning (såsom envarsgripande) och när det gäller möjligheten till åtal.

Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-07-01

Ärende
TN 2016-0628

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

När det gäller brottet *spärrforcering* önskar SLL att brottet ska vara trafikslagsneutralt och att brottet inte ska vara begränsat till område med fysiska spärrar.

Idag har SL spärrlinjer på tunnelbana och pendeltåg men det finns inte fysiska spärrar på alla stationer inom pendeltågstrafiken. Brottet *spärrforcering* bör inte begränsas till spärrområden som omgärdas av fysiska spärrar utan bör gälla alla områden som är avsedda för kollektivtrafik som allmänheten har tillträde till endast om avgift för resa har erlagts.

Brottet *spärrforcering* bör inte begränsas till tunnelbana utan bör vara trafikslagsneutralt. I juni 2017 planeras Citybanan att öppnas. På T-centralen och Odenplan kommer tunnelbanetrafiken och pendeltågstrafiken bedrivas inom samma anläggning och inom samma spärrområde. Med dagens lagstiftning finns det risk för osäkerhet kring tillämpligheten av brottet *spärrforcering*. Det kan t.ex. ifrågasättas om en person kan dömas för *spärrforcering* om denne plankar in genom spärrar som fysiskt ligger närmare pendeltågsperronger än tunnelbaneperrongerna.

SLL anser även att straffvärdet för *spärrforcering* bör motsvara normalpåföljden för den som döms för bedrägligt beteende³ p.g.a. *färdsnylning/plankning*, d.v.s. minst 1 500 kr.

³ Se Åklagarmyndighetens rättsPM 2012:7, uppdaterad mars 2015.