

Regeringens proposition

1976/77: 11

med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik;

beslutad den 21 oktober 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BO TURESSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås enhetliga regler i fråga om sådana tilläggsavgifter som tas ut i kollektiv persontrafik av resenärer som saknar giltig biljett.

Förslag till

Lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrives följande.

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 trafikutövare som själv fastställer taxa.

Tilläggsavgift tages 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.

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

4 § I fall som avses i 1 § första stycket meddelar den myndighet som fastställer taxan även de föreskrifter som behövs om tilläggsavgift. I fall som avses i 1 § andra stycket meddelas sådana föreskrifter av den myndighet som regeringen bestämmer.

5 § Resande som vägrar att lösa biljett eller erlagga 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.

6 § Regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter i de avscenden som regleras i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977. I fråga om tilläggsavgift, som har fastställts av regeringen eller förvaltningsmyndighet före ikraftträdandet, gäller äldre bestämmelser.

Utdrag

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde
1976-10-21

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Turesson

Proposition med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik**1 Allmän bakgrund**

Enligt 9 kap. 1 § brottsbalken (BrB) döms den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon som är i dennes ställe, för bedrägeri. Är brottet med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, skall gärningen enligt 9 kap. 2 § första stycket bedömas som bedrägligt beteende.

I 9 kap. 2 § andra stycket BrB finns bestämmelser om ansvar för vissa förfaranden som inte alltid ryms under begreppet bedrägeri sådant detta har bestämts i 1 §. Ansvar föreskrivs sålunda i första punkten för 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. I andra punkten har tagits upp en ansvarsbestämmelse för det fall att någon, som har att betjäna allmänheten efter viss taxa, tar betalning utöver taxan utan att påvisa avvikelser. För straffbarheten saknar det i båda fallen betydelse om gärningsmannen vilseleder någon eller inte. Har ett vilseledande ägt rum är det emellertid principiellt sett fråga om bedrägeri. Brottet betecknas i lagtexten som bedrägligt beteende eller om brottet inte är ringa som bedrägeri. Straffet är i det förra fallet böter eller fängelse i högst sex månader och i det senare fallet fängelse i högst två år. Gärningen har inte som vanligt är i BrB åsatts något särskilt namn. Uttrycket snyltning som en samlingsbeteckning på detta slag av brottslighet får dock anses allmänt vedertaget.

I delbetänkandet (SOU 1973: 13) Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk föreslog 1968 års brottmålsutredning bl. a. att föreskriften i

9 kap. 2 § andra stycket BrB om särskilda straffbestämmelser för snyltningsbrott skulle upphävas. Vidare föreslog utredningen införande av en ny lagstiftning som skulle göra det möjligt för vissa trafikföretag att ta ut en särskild kontrollavgift i fall då passagerare saknar giltig färdbiljett.

Yttranden över utredningens förslag till lagstiftning om kontrollavgift har avgetts av riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, Statens järnvägar (SJ), länsstyrelserna i Örebro och Västerbottens län, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Föreningen Sveriges tingsrättsdomare, AB Storstockholms lokaltrafik (SL) och Svenska försäkringsbolags riksförbund. Till RÅ:s yttrande är fogat yttranden från överåklagarna i Stockholm och Malmö. Länsstyrelsen i Malmöhus län — som inte har yttrat sig särskilt i fråga om förslaget rörande kontrollavgift — har bifogat yttranden från polisstyrelsen i Lund och socialförvaltningen i Helsingborg. Slutligen har länsstyrelsen i Örebro län bifogat yttrande från Omnibus AB, Örebro. Övriga remissorgan, som yttrade sig över delbetänkandet, har inte berört frågan om kontrollavgift. En fullständig redovisning av remissinstanserna och remissbehandlingen av utredningens delbetänkande lämnas i prop. 1975/76: 148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre lagöverträdelser.

I nämnda proposition föreslog regeringen bl. a. att straffbestämmelsen om snyltning i 9 kap. 2 § andra stycket BrB begränsas till att omfatta endast dem som under förutsättning av kontant betalning utan att göra rätt för sig skaffar sig rum på hotell eller pensionat, förtäring på restaurang, kafé eller annat sådant näringsställe, transport med taxi, järnväg, buss eller annat allmänt samfärdsmedel eller tillträde till föreställning. Vidare föreslogs att allmänt åtal för snyltningsbrott i fortsättningen skall ske bara när åtalet av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Vad gäller snyltning på kollektiva samfärdsmedel förutskickade fördragande departementschefen i propositionen att chefen för kommunikationsdepartementet senare skulle ta upp till behandling frågan om möjligheterna att införa en enhetlig reglering av rätten att ta ut kontrollavgift.

Riksdagen har ännu inte tagit ställning till propositionen.

2 Nuvarande ordning

System med kontrollavgifter tillämpas i dag av ett flertal trafikföretag i landet i fall då resande anträffas utan giltigt färdbevis. Jag skall i det följande ge några exempel på hur avgiftssystemen är utformade och hur de tillämpas.

I S J:s tågtrafik gäller att den resande — om han vid biljettkontroll anmäler att han saknar färdbiljett — ges möjlighet att lösa

sådan utan särskilt tillägg. Om vederbörande inte kan betala, får han under vissa förutsättningar följa med tåget, nämligen om han undertecknar en s. k. betalningsförbindelse. Detta innebär att han förbinder sig att senast viss angiven dag erlägga avgiften för resan. För att en sådan förbindelse skall få utfärdas krävs att den resandes uppgifter om anledningen till att han saknar biljett förefaller vara trovärdiga. Vidare skall den resande, om han inte är känd, kunna visa upp giltig legitimation med foto. Slutligen gäller även den förutsättningen att det skulle vålla den resande avsevärd olägenhet om han nekades att följa med tåget. I de flesta fall godtas resenärens förklaringar, varefter han får lösa biljett eller eventuellt underteckna en betalningsförbindelse. Om en tågresenär emellertid anträffas under sådana förhållanden att det framgår att han har försökt att undandra sig biljettavgiften, avkrävs han en kontrollavgift om 35 kr. utöver biljettavgift.

Om resenären inte kan betala biljettavgift eller, i förekommande fall, kontrollavgift skrivs "rapport om resa som företagits utan giltig färdbiljett". Den resande avvisas sedan på lämplig station och överlämnas där till stationspersonalen för vidare åtgärder. Det kan då bli fråga om att göra polisanmälan eller inhämta närmare upplysningar om den misstänktes person för att undersöka möjligheten till betalning på civil väg. Eventuellt kan polisens medverkan begäras för identifieringen.

Under tiden juni 1969—oktober 1971 anmäldes till SJ:s centralförvaltning att sammanlagt 2 991 personer vid kontroll hade visat sig sakna biljett och inte haft medel att lösa sådan. Av dessa fick 2 944 underteckna betalningsförbindelse medan 47 avvisades och rapporterades. Av dem som fick underteckna betalningsförbindelse beräknas 67 % ha gjort rätt för sig enligt förbindelsen.

En ordning motsvarande den som nu har redovisats tillämpas även i SJ:s busstrafik.

I likhet med SJ tillämpar ett flertal lokaltrafikföretag ett system som innebär att en särskild kontrollavgift tas ut när en resande anträffas utan giltigt färdbevis.

Det system som tillämpas av AB Storstockholms lokaltrafik (SL) infördes år 1957 och innebär följande. Resande som vid kontroll inte kan förete giltigt färdbevis får påföras en förhöjd färdavgift. Denna utgår med 15 kr. — eller i vissa fall 30 kr. — om färdsträckan har överskridits i förhållande till vad uppvisat färdbevis anger. Avgift utgår med 30 kr. även i fall då giltigt färdbevis saknas helt. Avgiften skall erläggas kontant vid kontrolltillfället, varvid trafikanten får en kontrollbiljett som kvitto. Saknar trafikanten möjlighet att betala omedelbart utfärdas ett s. k. kontrollbevis. I beviset anges att avgiften skall betalas snarast möjligt och senast inom tre dagar. Kan trafikanten lämna en tillfredsställande förklaring till att han saknar giltigt färdbevis, t. ex. bristande kännedom om de lokala förhållandena, tas förhöjd färd-

avgift inte ut. Kontrollen utförs av en särskild kontrollgrupp, vars personal har genomgått viss utbildning. Under år 1975 anträffades ca 28 000 personer utan giltigt färdbevis. Man bedömer att ca 50 % av dem som anträffas utan giltigt färdbevis betalar omedelbart vid kontrolltillfället.

System med förhöjda färdavgifter motsvarande SL:s tillämpas också av Trafik AB Saltsjöfart, Waxholms Trafik AB, Trafik AB Stockholm—Södra Lidingön, Södertälje Omnibus AB och Järnvägs AB Roslagsbanan, vilka samtliga driver trafik i Stockholmsregionen.

Bland andra trafikföretag som har infört system med kontrollavgift kan nämnas Göteborgs spårvägar. Det där tillämpade systemet skall ses mot bakgrund av att någon passagerarkontroll inte sker vid av- eller påstigning utan endast stickprovsvis. Resande som vid kontroll påträffas utan giltig färdbiljett eller annat giltigt färdbevis avkrävs en särskild avgift — kontrollavgift — vilken berättigar till fortsatt resa med samma vagn längst till linjens ändhållplats. Kontrollavgiften utgör 10 kr. för den som vid kontroll visas ha åkt längre än biljetten medger och 50 kr. för den som saknar färdbevis. En expeditionsavgift om 5 kr. skall erläggas därutöver, då kontrollavgiften ej betalas i omedelbar anslutning till resan. I sådant fall antecknas trafikantens namn och adress och han upplyses om att avgiften skall betalas inom tio dagar. Kontant kontrollavgift tas inte ut av äldre pensionärer, minderåriga, svårt handikappade eller turister.

Kontrollen vid Göteborgs spårvägar utförs av personal som utbildas internt inom företaget. Under år 1975 kontrollerades sammanlagt 1 296 400 passagerare. Av dessa saknade 14 005 — dvs. 1,08 % av de kontrollerade — giltigt färdbevis. Av de personer som avkrävdes kontrollavgift under året var det 11 576 som inte betalade kontant. Av dem har dock 4 197 (27,0 %) betalat efter krav.

Enligt överenskommelse som har träffats mellan Göteborgs spårvägar och polisens bedrägerirotel skall polisanmälan för bedrägligt beteende ske endast i sådana fall, då resande under de två senaste åren vid minst sex restillfällen har ertappats utan giltigt färdbevis. Under år 1975 polisanmälde 271 fall. Av dessa ledde 240 till åtal.

För Malmö lokaltrafik gäller att resande, som saknar giltigt färdbevis och inte kan ange godtagbara skäl därtill, skall lösa en kontrollbiljett som dateras och undertecknas av trafikförman. Kontrollavgiften är 5 kr. Någon polisanmälan sker inte i dessa fall.

I Malmö är sålunda uttagandet av kontrollavgift begränsat till sådana fall där trafikanten inte kan visa upp biljett. Däremot tillämpas inte kontrollavgift vid s. k. överåkning, dvs. när resanden åker längre än vad biljetten medger. Om en trafikant ertappas med sådan överåkning tar konduktören ut ny avgift för fortsatt resa.

Systemet med kontrollavgift har tillämpats i Malmö sedan år 1968. Det förekommer sällan att sådan avgift tas ut. Däremot är det vanligare att ny avgift tas ut för överåkning.

Vid Helsingborgs Trafikverk tillämpas den ordningen att man stiger på bussarna baktill och betalar färdavgiften framme hos föraren vid avstigningen. Om trafikanten därvid säger att han saknar pengar till betalning, får han lämna namn och adress till föraren. Han får sedan en blankett på vilken anges att betalning av färdavgiften skall ske till trafikexpeditionen inom 30 dagar. Om betalning ej sker inom denna tid, uttas en expeditionsavgift om 2 kr. jämte färdavgift. Om den resande har krävts i civil ordning utan att göra rätt för sig, kan saken anmälas till polis.

Det beräknas att ca 2 000 personer om året underlåter att betala färdavgiften i Helsingborg. Av dem betalar ca 1 600 utan krav. Omkring en tredjedel av de övriga som krävs uppger felaktig adress. Polisanmälan sker så gott som aldrig.

Aven i sjötrafiken tillämpas kontrollavgifter i viss utsträckning. I SJ:s tåg- och färjetrafik tillämpas ett system som i allt väsentligt överensstämmer med det som används i företagens buss- och tågtrafik. Det system som används av Waxholms Ångfartygs AB har fastställts av bolagets styrelse och är utformat med SL:s system som mönster. Kontrollavgiften utgör 20 kr., oavsett färdsträckans längd. AB Göteborg—Styrsö Skärgårdstrafik har ett system motsvarande det som används av Göteborgs spårvägar. Passagerare som anträffas utan giltigt färdbevis i sådan sjötrafik som bedrivs av Rederiaktiebolaget Gotland (Gotlandsbolaget) anmodas att under-teckna en betalningsförbindelse. Vidare utgår en särskild avgift med 10 kr.

3 Den rättsliga grunden för avgiftssystemen

Rätten för trafikföretagen att ta ut kontrollavgifter av resande som saknar giltigt färdbevis grundar sig oftast på de taxor som i de flesta fall fastställs av länsstyrelsen.

Taxor för SJ:s tåg- och busstrafik fastställs av regeringen, numera genom förordningen (1975-06-05) om taxor för statens järnvägar (ändrad senast 1976-03-18). I 19 och 26 §§ förordningen finns bemyndiganden för SJ att bestämma grunderna för beräkning av avgift för bl. a. resande som inte kan visa upp giltig biljett vid färd med tåg resp. buss. Föreskrifter om vilka åtgärder tågbefäl skall vidta mot en person som anträffas på tåg utan att ha föreskriven färdbiljett finns i statens järnvägars författningar (SJF 610, transport av personer, art. 257—259; SJF 880, personexpediering, art. 318—322). När det gäller postverket har taxor fastställts genom förordningen (1975: 433) om taxor för postverkets busslinjetrafik (ändrad 1976: 105).

Bestämmelser om taxa i sådan busslinjetrafik som inte bedrivs av SJ eller postverket finns i förordningen (1940: 910) angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. (ändrad senast 1974: 105) (YTF). Enligt 29 § 1 mom. är utövare av yrkesmässig trafik för personbefordran i bl. a. linjetrafik underkastad de bestämmelser om taxa som fastställs av den länsstyrelse som har meddelat tillstånd till trafiken.

Bestämmelserna i YTF om taxa innehåller inte något uttryckligt stöd för att trafikföretagen har rätt att ta ut kontrollavgift. Frågan om den rättsliga grunden för avgiftens uttagande har emellertid vid ett tillfälle varit föremål för regeringens prövning i samband med ett besvärshandling¹, varvid fastslogs att länsstyrelse får anses behörig att med stöd av 29 § YTF fastställa avgifter av ifrågavarande slag som särskilda taxor med anpassning till den merkostnad som kontrollverksamheten kunde bedömas föranleda.

Om taxor för spårvägs- och tunnelbanetrafik finns bestämmelser i allmänna ordningsstadgan (1956: 617, ändrad senast 1976: 749) (AOST). Förekommer behov av reglementen eller taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarelag e. d. utfärdar länsstyrelsen enligt 25 § AOST sådana efter hörande av kommunfullmäktige. Med stöd av AOST har vissa länsstyrelser — i samband med taxefastställelse — fastställt de kontrollavgifter som tillämpas i spårvägs- och tunnelbanetraffiken.

För den kollektiva trafiken i Stockholms län har gällande taxor och kontrollavgifter tagits in i Stockholms läns allmänna kungörelser, nr 42 år 1973 (ändrad senast genom nr 201 år 1975). Förutom busslinje-, spårvägs- och tunnelbanetrafik omfattar kungörelsen sådan lokal tågtrafik som bedrivs av Trafik AB Saltsjöfart, Trafik AB Stockholm—Södra Lidingön och Järnvägs AB Roslagsbanan samt sådan pendeltågstrafik i Stockholmsområdet som utförs av SJ för SL:s räkning.

För sjötrafikens del finns inte några särskilda bestämmelser för taxefastställelse med undantag för sådan trafik som bedrivs av Gotlandsbolaget med tillstånd av regeringen enligt lagen (1970: 871) om linjesjöfart på Gotland. Enligt 5 § skall regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställa taxor och turplaner för trafiken. Gällande taxor innehåller inte några bestämmelser om kontrollavgift.

4 Brottmålsutredningens förslag

Brottmålsutredningen framhöll i sitt betänkande att ett system med en särskild kontrollavgift vid färdsnyltning utgör ett viktigt led i strävandena att försöka begränsa rättsvårdens befattning med mindre förmögenhetsbrott. När det gäller avgiftens rättsliga konstruktion ansåg utredningen att vägledning kan hämtas från systemet med skattetillegg. Kontrollavgiften bör sålunda, menade utredningen, betraktas som en särskild påföljd av administrativ-expeditionell natur.

¹ Kommunikationsdepartementet, dnr IV 160/70.

Enligt utredningen finns det ett klart behov av en enhetlig reglering av systemet med kontrollavgifter i den kollektiva trafiken. En författning på detta område bör enligt utredningens mening innehålla endast vissa ramföreskrifter medan verksamhetens utformning i detalj bör regleras på det administrativa planet.

Utredningen föreslog att en begränsning med hänsyn till verksamhetens art borde ske till sådana företag som enligt av länsstyrelsen utfärdade reglementen eller taxor bedriver personbefordran i linjetrafik med kollektivt trafikmedel. Tunnelbanetrafiken i Stockholm samt buss- och spårvägstrafiken där liksom på andra orter i landet skulle därmed komma att omfattas av lagstiftningen. Utredningen ansåg att SJ bör undantas från regleringen, eftersom detta företag redan har utarbetat interna reglementen som bl. a. innehåller föreskrifter om vilka åtgärder som skall vidtas mot resenärer som saknar färdbiljett.

Utredningen ansåg att verksamheten bör underkastas en allmän tillsyn. Med hänvisning till att länsstyrelsen enligt YTF bl. a. är taxefastställande myndighet fann utredningen det ligga närmast till hands att länsstyrelsen också prövar förutsättningarna för uttagande av kontrollavgift samt svarar för tillsynen över denna verksamhet.

Brottmålsutredningen framhöll att uttagandet av kontrollavgifter på detta sätt underkastades allmän tillsyn och att vissa garantier för rätts säkerheten därmed tillskapades. Den som ansåg att systemet missbrukades, t. ex. genom att givna anvisningar inte följdes, borde kunna anmäla detta till länsstyrelsen som då skulle få undersöka förhållandet. Förutsättningar borde finnas för länsstyrelsen att dra in tillstånd för viss tid, om det visade sig att ett trafikföretag drev verksamheten på ett otillbörligt sätt.

Enligt utredningens mening borde förutsättningar också finnas för den enskilde att begära överprövning av beslut om uttagande av kontrollavgift. Denna överprövning ansåg utredningen borde göras av länsstyrelsen i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

Brottmålsutredningen föreslog att den behövliga regleringen sker genom en kungörelse om rätt för vissa trafikföretag att ta ut kontrollavgift.

Utredningens författningsförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

5 Remissyttrandena

Utredningens förslag om införande av en enhetlig reglering av systemet med kontrollavgifter tillstyrktes eller lämnades utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser. Till dessa hörde *RA*, *överåklagarna i Stockholm* och *Malmö*, *rikspolisstyrelsen*, *polisstyrelsen i Lund*, *SACO*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Göteborgs spårvägar*. *Svea*

hovrätt fann det befogat att regler utfärdas på förevarande område. Avgiften borde dock enligt hovrättens mening inte få sättas högre än vad som motsvarar skäligena kostnader för kontrollen. *SL* framhöll att den av utredningen föreslagna kungörelsen innebär att rätten att ta ut kontrollavgifter blir enhetligt reglerad för hela landet varigenom bestämmelserna erhåller en större tyngd än tidigare. Det nuvarande rättsläget på området upplevs ofta som oklart och trafikföretagens arbete skulle enligt *SL* underlättas om man kan stödja sig på och hänvisa till en av regeringen utfärdad kungörelse i ämnet. *Föreningen Sveriges tingsrättsdomare* fann det riktigt att förenklingar sker i sanktionssystemet på det sättet, att rätten för trafikföretag att ta ut kontrollavgifter författningsregleras och förutsätts bli tillämplad i de allra flesta fall av snyltning med allmänna trafikmedel.

Länsstyrelsen i Örebro län uppgav att det inom länet dittills inte i något fall hade begärts fastställelse av kontrollavgift med stöd av 29 § YTF. Detta torde enligt länsstyrelsen bero på att något större behov därav inte ansetts föreligga, eftersom resenärerna betalar vid påstigningen. En brist i utredningens förslag ansågs vara att trafikföretagets krav på avgift blir verkställbart först efter skadeståndstalan vid domstol. Länsstyrelsen föreslog därför en ordning som innebär att lagsökningslagen (1946: 808) görs tillämplig på ärenden angående fastställelse av kontrollavgift. Länsstyrelsen förordade också att trafikföretag befrias från ansöknings- och expeditionsavgifter vid domstol i sådana ärenden. *AB Omnibus* ifrågasatte om den föreslagna regleringen har någon funktion att fylla när det gäller busstrafiken med hänsyn till att biljettköp i denna trafik så gott som undantagslöst sker hos föraren vid påstigningen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län avstyrkte utredningens förslag. Länsstyrelsen hävdade att regler om en sådan avgift mer hör hemma inom skadeståndsrätten än inom straff- eller förvaltningsrätten. Rättslig prövning av ett åläggande att utge en avgift borde därför helst ske i form av en vanlig civilprocess eller genom målsägandanspråk i ett brottmål. Ett vanligt inslag i den prövningen måste enligt länsstyrelsens uppfattning bli frågan om trafikanten varit alltför vårdslös eller rent av haft för avsikt att smita. För en sådan prövning fann länsstyrelsen den allmänna domstolen vara betydligt lämpligare än förvaltningsmyndigheten. Om man däremot ser kontrollavgiften som en offentligrättslig företeelse måste man också vara beredd att redovisa dels kostnaderna för samhällsinsatsen, dels effekten av en sådan insats. Någon redovisning av detta slag ansåg länsstyrelsen inte att utredningen hade presterat.

6 Föredraganden

Enligt 9 kap. 2 § andra stycket första punkten brottsbalken (BrB) döms den som utan att göra rätt för sig begagnar sig av husrum, för-

täring, transport, tillträde till föreställning eller annat sådant som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning för bedrägligt beteende eller, om brottet inte är att anse som ringa, för bedrägeri. De förfaranden som beskrivs i paragrafen går i allmänhet under beteckningen snyltning.

I sitt delbetänkande (SOU 1973: 13) Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk föreslog 1968 års brottmålsutredning bl. a. att snyltningsbrotten skulle avkriminaliseras. Utredningen föreslog vidare införandet av en enhällig reglering av det system med förhöjda färdavgifter, s. k. kontrollavgifter, som i dag tillämpas av ett flertal trafikföretag i fall då resande begagnar allmänt samfärdsmedel utan att inneha giltigt färdbevis.

I prop. 1975/76: 148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre lagöverträdelser föreslås att kriminalisering av snyltning begränsas till att gälla endast den som under förutsättning av kontant betalning utan att göra rätt för sig skaffar sig rum på hotell eller pensionat, förtäring på restaurang, kafé eller annat sådant näringsställe, transport med taxi, järnväg, buss eller annat allmänt samfärdsmedel eller tillträde till föreställning. Vidare föreslås att allmänt åtal för snyltningsbrott skall väckas endast när det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. När det gäller s. k. gratisåkning med allmänna samfärdsmedel anför föredraganden att särskilt skäl för att underlåta åtal kan vara möjligheten för trafikföretaget att ta ut kontrollavgift. Det förutskickas att frågan om lagstiftning rörande sådan avgift skall tas upp särskilt av chefen för kommunikationsdepartementet.

System med förhöjd färdavgift eller kontrollavgift tillämpas f. n. av ett flertal företag som driver järnvägs-, spårvägs-, buss- eller båttrafik. Avgiftens storlek varierar mellan 5 och 50 kr. I vissa företag skiljer man mellan sådana fall då färdbevis saknas helt och fall då för låg färdavgift har erlagts.

Flera företag, bl. a. SJ, tar — utöver platsbiljettköp på tåg — ut kontrollavgift endast då det framstår som sannolikt att vederbörande har försökt att undandra sig erläggandet av färdavgiften. Andra företag, t. ex. SL, tillämpar ett system som innebär att förhöjd färdavgift — utom i vissa undantagsfall — alltid avkrävs den som saknar biljett eller har gjort sig skyldig till överräkning. Ett genomgående drag är att företagen vidtar endast begränsade åtgärder — t. ex. ett vanligt kravbrev — för att driva in färdavgift och kontrollavgift som inte har erlagts direkt vid kontrolltillfället. Det bör också nämnas att de flesta trafikföretag tillämpar en ordning som innebär att kontrollavgift inte tas ut i fall då avsaknaden av giltigt färdbevis har berott på omständigheter som får anses ursäktliga.

Den författningsmässiga regleringen av systemen med kontrollavgift varierar. Regelmässigt knyts avgiften till de taxor som tillämpas i tra-

fiken. Dessa taxor prövas i regel av ett offentlighetsrättsligt organ. Sålunda fastställs taxor för SJ:s tåg- och busstrafik av regeringen. F. n. gäller förordningen (1975-06-05) om taxor för statens järnvägar. SJ:s rätt att ta ut kontrollavgift finns uttryckligen angiven i förordningen. Taxor för postverkets busslinjetrafik har fastställts genom förordningen (1975: 433) om taxor för postverkets busslinjetrafik. Vidare fastställer regeringen taxor för Gotlandsbolaget. Taxorna finns intagna i förordningen (1975: 1423) med taxor för Rederiaktiebolaget Gotlands linjesjöfart på Gotland.

Taxor för sådan busslinjetrafik som inte bedrivs av SJ eller postverket fastställs enligt 29 § förordningen (1940: 910) angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. (29 § ändrad senast 1972: 437) (YTF) av den länsstyrelse som har meddelat tillstånd till trafiken. Regeringen har i besvärssärande slagit fast att länsstyrelse har behörighet att fastställa kontrollavgifter. Länsstyrelsen fastställer också — om behov av taxefastställelse finns — taxor för spårvägsföretag. Bestämmelser härom finns i 25 § allmänna ordningsstadgan (1956: 617) (AOST).

Regeringen har genom olika beslut föreskrivit att de av länsstyrelsen i Stockholms län meddelade bestämmelserna om taxa för busstrafik skall — i fråga om kontrollavgift — gälla även den lokala tågtrafiken.

Brottmålsutredningen framförde i sitt betänkande bl. a. den uppfattningen att det på vissa områden är motiverat med ekonomiska sanktioner i stället för straff i samband med mindre brott. Snyltning på allmänna samfärdsmedel bör enligt utredningen avkriminaliseras och rätten att ta ut kontrollavgift regleras i en författning. Utredningen anförde också att företrädare för olika trafikföretag, som tillämpar system med kontrollavgift, hade framfört önskemål om en lagstiftning på området. Inom trafikföretagen upplevs det nuvarande rättsläget som oklart och man anser att en författningsreglering skulle ge större tyngd åt trafikföretagens åtgärder. Med utgångspunkt häri föreslog utredningen bl. a. att författningen skulle vara tillämplig på trafikföretag vars taxor fastställdes av länsstyrelse. Rätten att ta ut avgift skulle meddelas efter särskild prövning av länsstyrelse. Till grund för prövningen skulle ligga en av trafikföretaget ingiven plan med en redogörelse för verksamheten med kontrollavgifter. Resande som erlagt kontrollavgift skulle inom viss tid kunna påkalla länsstyrelsens prövning av beslutet.

Om avsaknaden av färdbevis med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet kunde anses ursäktlig, skulle kontrollavgift inte tas ut. Några särskilda regler om indrivning av kontrollavgiften föreslogs inte.

Brottmålsutredningens förslag fick — med ett par undantag — ett positivt mottagande av remissinstanserna. Kritik framfördes dock från några håll i fråga om detaljer i utredningens förslag.

Olika trafikföretag, som tar ut förhöjda färdavgifter, har såväl till ut-

redningen som under remissbehandlingen framhållit att rättsläget är oklart och anser att en reglering skulle ge större tyngd åt trafikföretagens åtgärder.

Den reform som regeringen har föreslagit tidigare i år — innebärande att snyltning med allmänna samfärdsmedel i framtiden endast i undantagsfall skall behöva föranleda åtal — betyder att straffpåföljd för sådana förfaranden i stor utsträckning kan komma att ersättas med förhöjda färdavgifter. Om avgiften skall fungera i ett sådant system, är det enligt min mening viktigt att vissa grundläggande villkor och föreskrifter läggs fast så att man får en större enhetlighet i avgiftssystemen än vad som gäller i dag. Mot bakgrund av det anförda förordar jag — efter samråd med chefen för justitiedepartementet — en lagstiftning som reglerar förutsättningarna för uttag av särskild avgift i fall då resande begagnar färdmedel utan att inneha giltig biljett. Med biljett avses i detta sammanhang också månadskort och andra förekommande former av rabattkort. Jag föreslår att avgiften betecknas tilläggsavgift.

Brottmålsutredningens förslag innebär emellertid en alltför vittgående reglering som bl. a. skulle medföra en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna och en onödig omgång för trafikföretagen. Som torde framgå av min tidigare redovisning fungerar de gällande avgiftssystemen i stort sett tillfredsställande. Jag förordar därför en lagstiftning som i allt väsentligt utgår från den gällande ordningen.

Med hänsyn till den fasta anknytning som kontrollavgiften i dag har till de taxor som fastställs för trafiken, bör lagen i första hand göras tillämplig på sådana trafikföretag som bedriver kollektiv persontrafik för vilken taxa fastställs av regeringen eller förvaltningsmyndighet, dvs. i allmänhet länsstyrelse. Härigenom kommer all spårbunden trafik liksom all busslinjetrafik att omfattas av lagen. Även Gotlandsbolagets linjesjöfart på Gotland — för vilken regeringen fastställer taxor — kommer att falla inom lagens tillämpningsområde. Fastställandet av tilläggsavgift bör ligga på den myndighet som prövar taxefrågan.

Enligt min mening bör motsvarande regler kunna tillämpas även i fråga om andra trafikföretag än sådana för vilka taxor fastställs i särskild ordning. Behovet av en sådan möjlighet torde främst finnas i sjötrafiken. Jag tänker då framför allt på trafiken i skärgårdarna i vilken man f. n. tillämpar system med tilläggsavgift. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör därför kunna föreskriva att lagstiftningen skall gälla även sådana företag. Från fall till fall får bestämmas vilken myndighet som har att besluta om avgift.

Systemet bör utformas så att tilläggsavgift utgår utöver biljettavgiften. I anslutning härtill vill jag anförda att den särskilda avgift för platsbiljettköp på tåget som SJ tar ut får anses som biljettavgift.

Den praxis som har utbildats hos vissa trafikföretag — innebärande

att kontrollavgift inte tas ut i sådana fall då avsaknaden av giltig biljett kan anses ursäktlig — finner jag ändamålsenlig och bör komma till uttryck i lagen.

Självfallet bör inte skäl som kan förebäras av envar, t. ex. att färdbiljetten har tappats, vara att anse som en godtagbar ursäkt. Skyldigheten att inneha och bevara färdbeviset under resan måste anses vara allmänt vedertagen och anslag härom finns i regel uppsatta i färdmedlet eller på annan uppehållsplats för resenärerna. Inte heller en uppgift om att resenären har misstagit sig på färdmålet och löst biljett till lägre avgift bör accepteras som tillfredsställande förklaring, eftersom det normalt bör åligga resenären att försäkra sig om biljettavgiftens storlek innan han påbörjar resan. Undantag kan däremot vara motiverade när det är fråga om utlänningar eller besökande på orten som saknar kännedom om det biljettsystem som tillämpas i lokaltrafiken där. Vidare bör tilläggsavgift inte avkrävas barn under förslagsvis 15 år som inte har sällskap med vårdnadshavare. I sådana fall kan en anmälan till barnets vårdnadshavare vara lämpligare. En annan grupp, mot vilken utkrävandet av tilläggsavgift skulle te sig stötande, är sådana gamla eller sjuka människor som kan ha svårt att uppfatta vilka avgifter eller taxebestämmelser som gäller.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört förordar jag att i lagen tas in en bestämmelse av innebörd att tilläggsavgift inte får tas 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.

Som har framgått tidigare varierar storleken av de gällande kontrollavgifterna mellan olika trafikföretag. Principen för fastställandet av de nuvarande avgifternas storlek torde i stor utsträckning vara att de inte skall överstiga de merkostnader som trafikföretaget drabbas av för kontrollverksamheten. Detta är i och för sig rimligt med hänsyn till att syftet inte är att tillföra trafikföretagen några ekonomiska vinster genom uttaget av avgiften. Å andra sidan måste man hålla i minnet att förslaget om att snyltning på allmänna samfärdsmedel i fortsättningen skall leda till åtal endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt, i förening med införandet av en reglering av avgiftssystemet, i praktiken kommer att innefatta en betydande avkriminalisering. Detta betyder enligt min mening att man vid fastställandet av tilläggsavgifterna måste fästa visst avseende vid den biljettavgift som vederbörande försöker att undandra sig att betala. Det torde ankomma på de tillämpande myndigheterna att — med beaktande av olika omständigheter — göra en lämplig avvägning och bestämma avgiftens storlek i olika situationer. Tilläggsavgiften torde regelmässigt böra utformas som en maximi-

avgift på samma sätt som är fallet med färdavgifter som fastställs av myndighet.

Lagen bör innehålla en bestämmelse om att de trafikföretag som tillämpar tilläggsavgift enligt lagen skall ha rätt att avvisa resenär som vägrar att betala biljettavgift eller tilläggsavgift. Av lagen bör också framgå att polishandräckning kan lämnas för sådan avvisning.

Någon prövning i administrativ ordning av gjorda avgiftsuttag — vilket brottmålsutredningen föreslog — torde inte vara behövlig. Tvister i frågan torde bli sällsynta, under förutsättning att trafikföretagen kan hänvisa till en reglering av nu föreslagen art. Trafikföretagens rätt att ta ut tilläggsavgift får — liksom rätten att ta ut biljettavgift — anses vara av civilrättslig natur och resenär och trafikföretag har alltså, om tvist uppkommer, möjlighet att få den löst genom domstols försorg.

Länsstyrelsen i Örebro län tog i sitt remissyttrande upp frågan om in- drivning av kontrollavgift från resenär som inte frivilligt betalar en så- dan avgift. Länsstyrelsen föreslog en ordning som innebär att lagsök- ningslagen (1946: 808) görs tillämplig på mål angående fastställelse av krav på att få ut kontrollavgift. Dessutom förordade länsstyrelsen att trafikföretaget befrias från ansöknings- och expeditonsavgifter vid dom- stol.

För egen del anser jag att trafikföretagen i så stor utsträckning som möjligt bör försöka att driva in tilläggsavgiften utan att anlita domstol. Om företaget ändå finner att ett domstolsförfarande inte kan undvaras i ett enskilt fall är enligt min mening fordringen av sådan art att insti- tutet betalningsföreläggande kan användas. Det är också lämpligt att så sker. I övrigt finner jag inte skäl föreligga att i detta sammanhang föreslå regler som innebär en särbehandling i processuellt hänscende av de trafikföretag som det här är fråga om. Jag vill i detta samman- hang även hänvisa till den reform som trädde i kraft den 1 juli 1974 och som innebär vissa förenklade rättegångsprocddurer enligt lagen (1974: 8) om rättegången i tvistemål om mindre värden (ändrad 1974: 387).

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsde- partementet upprättats förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv per- sontrafik.

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 1977, dvs. vid samma tidpunkt som i prop. 1975/76: 148 föreslås gälla i fråga om de änd- ringar i BrB som jag tidigare har redogjort för. Äldre bestämmelser bör dock tillämpas i fråga om tilläggsavgifter som har fastställts av re- geringen eller förvaltningsmyndighet före ikraftträdandet. Med tilläggs- avgifter avser jag i detta sammanhang såväl förhöjda färdavgifter som kontrollavgifter.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga

Utredningens förslag

Förslag till

Kungörelse om rätt för vissa trafikföretag som bedriver personbefordran att uttaga kontrollavgift

Härigenom förordnas som följer.

1 § Denna kungörelse äger tillämpning på sådana trafikföretag som enligt av länsstyrelsen fastställda reglementen eller taxor bedriver personbefordran i linjetrafik med spårvagn, buss, tunnelbana eller annat allmänt samfärdsmedel.

2 § Med kontrollavgift förstås sådan avgift som trafikföretaget äger uttaga av resande som begagnar färdmedlet utan att innehava giltigt färdbevis. Kontrollavgift uttages utöver ersättning för färdbevis.

Om avsaknaden av giltigt färdbevis med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet är att anse som ursäktlig, skall kontrollavgift icke uttagas.

3 § Rätt att uttaga kontrollavgift tillkommer trafikföretag efter tillstånd av länsstyrelsen i det län, där linjetrafiken äger rum. Vid ansökan om tillstånd skall fogas plan över verksamheten med uppgifter om de förutsättningar som skall gälla för avgiftens uttagande och kontrollens bedrivande.

Länsstyrelsens prövning skall ske i samma ordning som gäller för fastställande av taxa för personbefordran.

4 § Resande som vägrar att i föreskriven ordning erlagga färdavgift och kontrollavgift må avvisas från färdmedlet.

5 § Resande äger inom tre veckor från avgiftens erläggande hos länsstyrelsen påkalla prövning av beslut om uttagande av kontrollavgift.

6 § Närmare föreskrifter om tillämpning av denna kungörelse meddelas av länsstyrelsen.

Denna kungörelse träder i kraft den . . .

