

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain soveltamisalan laajentamista koko maata kattavaksi. Kaikille kunnille tulisi esityksen mukaan mahdollisuus hakea oikeutta tarkastusmaksun perimiseen liikenne- ja viestintäministeriöltä. Lisäksi liputta matkustamisen vähentämiseksi ehdotetaan tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneiden julkisyhteisöjen välisen yhteistoiminnan tehostamista, joukkoliikenteen tarkastusmaksun suurinta sallittua määrää korotettavaksi ja mahdollisuutta käyttää järjestyksenvalvojia apuna lippujen tarkastuksessa ja liputta matkustavien poistamisessa. Tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntämistä ja peruuttamista sekä matkalipun tarkastajaa koskevia ja eräitä muitakin säännöksiä täsmennettäisiin. Samoin eräitä asetuksessa säänneltyjä asioita siirrettäisiin lain tasolle. Lisäksi rikoslakiin ja järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ehdotetaan vähäisiä muutoksia. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2 Tavoitteet ja keskeiset muutokset.....	5
Tarkastusmaksujärjestelmä ja julkisen vallan käyttö	5
Soveltamisala ja yhteistoiminta.....	5
Tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntäminen ja peruuttaminen.....	6
Tarkastustoiminnan tehostaminen.....	6
Tekniset keinot	6
Tarkastusresurssit ja niiden käyttö	7
Seuraamusten käyttö tehosteena	7
3 Esityksen vaikutukset	9
4 Asian valmistelu.....	10
 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	 11
1 Lakiehdotusten perustelut	11
1.1 Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta.....	11
1.2 Rikoslaki.....	18
1.3 Laki järjestyksenvalvojista	18
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset	
3 Voimaantulo	18
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	18
 LAKIEHDOTUKSET.....	
1 Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta.....
2 Rikoslain 17 luvun 6 §:n muuttamisesta
3 Järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta
 LIITTEET.....	
 RINNAKKAISTEKSTIT	
1 Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta.....
2 Rikoslain 17 luvun 6 §:n muuttamisesta
3 Järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettu laki (469/1979), jäljempänä tarkastusmaksulaki, tuli voimaan vuonna kesäkuussa 1979. Alussa lakia voitiin soveltaa yksinomaan raideliikennettä harjoittavaan julkisyhteisöön sen harjoittamassa joukkoliikenteessä. Oikeus myönnettiin Helsingin kaupungin liikennelaitokselle ja Valtionrautateille. Vuonna 1986 lain soveltamisalaa laajennettiin niin, että myös pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (jäljempänä YTV) sai tarkastusoikeuden linja-autoliikenteessä. Vuonna 1995, jolloin Valtionrautateista muodostettiin liikennettä harjoittava osakeyhtiö ja viranomaistehtävistä vastaava Ratahallintokeskus, oikeus tarkastusmaksun perimiseen myönnettiin Ratahallintokeskukselle ja Valtionrautateiden oikeus samalla lakkasi.

Voimassa olevan lain mukaan oikeus tarkastusmaksun perimiseen ilman asianmukaista matkalippua matkustavalta voidaan myöntää raideliikennettä harjoittavalle julkisyhteisölle sen harjoittamaa joukkoliikennettä varten, YTV:lle sen toimialueen seudullista ja myös Espoon, Vantaan ja Kauniaisten sisäistä linja-autoliikennettä varten sekä Ratahallintokeskukselle rautateiden joukkoliikennettä varten. Oikeuden tarkastusmaksun perimiseen myöntää liikenne- ja viestintäministeriö. Oikeus voidaan myöntää, jos se katsotaan matkustajien määrä ja liikenteen laatu sekä muut seikat huomioon ottaen yleisen edun kannalta tarpeelliseksi.

Tarkastusmaksun määrää liikenteenharjoittajan kotipaikan poliisipäällikön hyväksymä matkalipun tarkastaja. Lain soveltamisalan raja on johtanut siihen, että vain Helsingin poliisi on käyttänyt tarkastajaksi määräämiseen liittyvää toimivaltaa. Tarkastajaksi voidaan hyväksyä vain tarkastusmaksuoikeuden saaneen viranomaisen palveluksessa oleva viranhaltija.

Oikeus tarkastusmaksun perimiseen on myönnetty Ratahallintokeskukselle, YTV:lle ja Helsingin kaupungille lain sallimassa laajuudessa. Helsingin kaupungin oikeus tarkastusmaksun perimiseen ulottuu eri liikennemuotoihin. Se tarkastaa matkalippuja kaupungin sisäisessä linja-auto-, raitiotie- ja metroliikenteessä sekä Suomenlinnan lautalla. Siten kaikki raideliikenne on tarkastusmaksujärjestelmän piirissä, kun taas linja-autolla harjoitettavasta liikenteestä järjestelmää sovelletaan vain pääkaupunkiseudulla. Tarve tarkastusjärjestelmän käyttöön ottamiseen on kuitenkin lisääntynyt joissakin pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa kunnissa. Eniten kiinnostusta tehtävän hoitamiseen on tähän mennessä ilmennyt Tampereella, Turussa ja Oulussa.

YTV voi liikenteenharjoittajien kanssa tehdyn sopimuksen perusteella periä tarkastusmaksuja kaikessa alueensa linja-autoliikenteessä. Tämä yhteistyö on käytännössä menettänyt merkityksensä, kun liikenteen järjestämistapa on muuttunut. Ratahallintokeskuksen, YTV:n ja Helsingin kaupungin tarkastajat toimivat osittain samalla maantieteellisellä alueella. Tarkastusmaksuviranomaisten yhteistyöstä ei ole laissa säännöstä, mutta yhteistyön avulla toimintaa voitaisiin tehostaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa tarkastusmaksun suuruuden. Se voi olla enintään 30 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin yleinen kertamaksu. Joukkoliikenteen tarkastusmaksu on vahvistettu 50 euroksi. Määrä on sama kaikessa liikenteessä, jossa tarkastusmaksuja peritään. Määrän vahvistaminen on muuttunut osittain tulkinnalliseksi sen jälkeen kun joukkoliikenteen kertamaksujen valtakunnallisesta taksanvahvistuksesta on luovuttu. Enää ei ole olemassa yhtä yleistä hintaa, jota voitaisiin käyttää laskentaperusteena.

Liikenteen järjestämistapa samoin kuin lippu- ja maksujärjestelmät ovat muuttuneet sen jälkeen kun lain soveltamisalaa viimeksi laajennettiin. Kunnat ovat ottaneet taloudellista vastuuta joukkoliikenteen tarjonnan riittävydestä erityisesti kaupungeissa. Paperiset matkaliput on yleisesti korvattu elektronisilla matkakorteilla, ja myös käsipuhelimen avulla maksaminen on tullut osassa liikennettä mahdolliseksi. Matkustajien saatavilla on nykyisin erilaisia seutu- ja kaupunkilippuja, joiden hintaa on alennettu kunnan ja valtion rahoituksella.

Pääkaupunkiseudun raideliikenteessä on siirrytty lähes täysin avoimeen rahastukseen. Matkakorttien käyttöönoton myötä myös linja-autoliikenteessä on siirrytty osittain avoimeen rahastukseen, jossa maksaneisuutta kontrolloidaan kortin lukijalaitteen avulla. Kuljettaja seuraa maksamista mutta ei pysty ainakaan täysin varmistumaan maksamisen asianmukaisuudesta. Tämä voi johtua suurista matkustajamääristä, lukijalaitteen sijainnista, korttiin sisältyvän lippuvalikoiman laajuudesta sekä samanaikaisesti tapahtuvasta kertalippujen myynnistä, joka jaa kuljettajan huomion.

Muutokset ovat aiheuttaneet kahdenlaisia vaikutuksia. Ensinnäkin, kunnille on liikennettä rahoittavina viranomaisina syntynyt taloudellinen intressi huolehtia siitä, että joukkoliikenteen palveluja käyttävät suorittavat asianmukaisen maksun. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella kunnan rahoitusvastuu on kattavin Tampereella ja Turussa, joissa kaupungilla on taloudellinen ja toiminnallinen vastuu joukkoliikenteen järjestämisestä. Toiseksi, maksamatta jättäminen, liian pienen maksun suorittaminen ja toisen henkilön matkalipulla matkustaminen on tullut entistä houkuttelevammaksi, kun maksaneisuuden kontrollointi ajoneuvossa on muuttunut matkakorttien käyttöönoton myötä entistä vaikeammaksi. Näistä syistä johtuen tarve tarkastusmaksujärjestelmän alueellisen soveltamisalan laajentamiseen on ilmeinen.

Avoimessa rahastusjärjestelmässä pysäkkiajat lyhenevät, mikä johtaa itse liikenteen nopeutumiseen. Entistä lyhyemmät matka-ajat ovat matkustajille edullisia ja voivat myös houkuttaa lisää matkustajia joukkoliikenteen käyttäjiksi. Liikenteen nopeutuessa sen ylläpitokustannukset alenevat ja matkustajien määrän kasvaessa lipputulot lisääntyvät. Kielteisenä seuraamuksena on kuitenkin maksun laiminlyönnin helpottuminen ja kiinnijoutumisriskin pieneminen. Myös mahdollisuus matkapuhelimella maksamiseen on lisännyt houkutusta väärinkäyttöksiin. Nykyään ollaan tilanteessa, jossa avoin lippujärjestelmä on välttämätön osa tehokasta joukkoliikennettä. Avoin lippujärjestelmä ei kuitenkaan voi toimia, jollei sitä tueta tehokkaalla tarkastusmaksujärjestelmällä.

Tarkastajien nykyinen määrä ei kuitenkaan riitä pitämään kiinnijoutumisriskiä tarpeeksi suurena. Liputta matkustaminen onkin viime vuosina lisääntynyt pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin liikennelaitoksen tarkastamassa liikenteessä maksamattomien matkustajien osuus oli 1,92 prosenttia vuonna 1999, 2,06 prosenttia vuonna 2000, 2,22 prosenttia vuonna 2001 ja 2,68 prosenttia vuonna 2002. Sama kehitys jatkui vuonna 2003. YTV:n tarkastamassa liikenteessä ilman asianmukaista matkalippua matkustavien määrän suhteellinen osuus kasvoi vuonna 2003 edellisestä vuodesta 28 prosentilla.

Maksun laiminlyöntejä on eniten raideliikenteessä, mutta myös linja-autoliikenteessä virheellisellä lipulla matkustaminen on lisääntynyt. On myös ilmennyt julkista kannustamista liputta matkustamiseen. Siten olisikin etsittävä keinoja tarkastusmaksutoiminnan tehostamiseksi.

Lakiin sisältyy myös korjaustarpeita, jotka liittyvät lähinnä tarkastusmaksuoikeuden myöntämisestä ja peruuttamisesta sekä tarkastajan hyväksymistä ja hänen vastuuksiensa peruuttamista koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Nykyisessä asetuksessa on säännelty myös osittain asioista, joista tulisi säätää lailla.

2 Tavoitteet ja keskeiset muutokset

Tarkastusmaksujärjestelmä ja julkisen vallan käyttö

Tarkastustoimintaa on pidetty rangaistusluonteisena julkisoikeudellisena seuraamuksena ja tarkastustoimintaa siihen liittyvine pakko- ja voimakeinoineen sekä pakkoperintämahdollisuuksineen sellaisena julkisen vallan käyttämisenä, että oikeus tarkastusmaksun määräämiseen ja perimiseen on annettu vain julkisyhteisölle tai sen toimielimelle (esim. HE 49/1995 s. 2). Esitys perustuu näkemykseen, jonka mukaan tarkastusmaksujärjestelmä sisältää sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle. Myös oikeusturvasyyt puoltavat järjestelmän nykyisten lähtökohtien säilyttämistä.

Esityksessä on kuitenkin katsottu, että tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneeseen yhteisöön työsopimussuhteessa oleva voisi toimia tarkastajana. Aikaisemmin työsopimussuhteisten käytön esteenä oli ennen kaikkea se, että työsuhteiset eivät olleet rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Tämä este on kuitenkin poistunut, sillä käyttäessään julkista valtaa työsuhteiset ovat nykyään rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Mainitun lähtökohdan kanssa katsotaan olevan sopuossuhteissa myös ehdotuksen, jonka mukaan järjestyksenvalvoja voisi toimia tarkastajan apuna ainoastaan lippujen tarkastuksessa ja matkustajan poistamisessa.

Soveltamisala ja yhteistoiminta

Esityksen keskeisenä tavoitteena on laajentaa tarkastusmaksulain soveltamisala koko maata kattavaksi. Tarkastusmaksujärjestelmän käyttöönotto tehtäisiin entistä laajemmin mahdolliseksi silloin, kun kunta arvioi sen perustelluksi ja kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Soveltamisalan laajentuminen vaikuttaisi käytännössä linja-autoliikenteeseen, sillä kaikki rai-deliikenne on jo järjestelmän piirissä. Tarkastusmaksujärjestelmä luo edellytyksiä avoimen rahastuksen käytölle. Tarkastusmaksulain soveltamisalan laajennuksen avulla pyritään siten parantamaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Soveltamisalan laajentaminen on tarpeen myös yhdenvertaisuussyistä.

Esityksessä ehdotetaan, että kaikilla kunnilla olisi mahdollisuus hakea oikeutta tarkastusmaksun perimiseen liikenne- ja viestintäministeriöltä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolisille paikkakunnille tulisi mahdollisuus siirtyä tarkastusmaksujärjestelmän piiriin sitä mukaa, kun kunnat sitä haluavat ottaen huomioon paikkakunnan joukkoliikennejärjestelyt. Järjestelmää olisi tarkoituksenmukaista soveltaa seudullisesti, koska nykyiset liput mahdollistavat kaupungin sisäisen matkustamisen myös käyttäen kaupunkirajan ylittäviä seudullisia linjoja. Seutuliikenne ja kaupungin sisäinen liikenne muodostavat kokonaisuuden, jossa tarkastustoiminta on yleensä perusteltua järjestää kuntien välisenä yhteistyönä. Luontevin tapa varsinkin uusilla soveltamisalueilla voi olla tarkastusmaksutehtävän osoittaminen keskuskaupungin hoidettavaksi kaikkiin toimintaan osallistuvien kuntien puolesta. Näin ollen on syytä ulottaa lain soveltamisala kaikkia kuntia koskevaksi, mahdollistaa samalla entistä laajempi tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneiden välinen yhteistoiminta sekä antaa kunnille mahdollisuus antaa tehtävä toisen kunnan hoidettavaksi.

Esityksessä ehdotetaan, että soveltamisalaa koskeva säännös kirjoitettaisiin nykyistä väljempään muotoon. Näin voitaisiin lisätä lain soveltamisen joustavuutta. Esityksen tavoitteena on myös mahdollistaa Helsingin kaupungin nykyisen tarkastusmaksutoimivallan siirtäminen YTV:lle lakia erikseen muuttamatta, jos kaupunki ja YTV katsovat tällaisen muutoksen pe-

rustelluksi. Lisäksi mahdollistettaisiin tarkastusmaksuoikeuden siirtäminen Ratahallintokeskukselta vuonna 2006 perustettavalle uudelle rautatieliikenteen turvallisuudesta vastaavalle viranomaiselle.

Tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntäminen ja peruuttaminen

Yleensä viranomaisille annetaan tehtäviä ja toimivaltuuksia suoraan lain nojalla soveltamatta lupamennettelyä. Joukkoliikenteen tarkastusmaksulaki on poikkeus tästä pääsäännöstä, sillä sen mukaan oikeuden tarkastusmaksujen keräämiseen myönnetään liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä. Lupajärjestelmän säilyttäminen on edelleen perusteltua, koska esityksessä ehdotetaan lain soveltamisalaa ja tarkastusviranomaisten yhteistoimintaa koskevia lainkohtia väljennettäväksi. Tarkastustoiminnan järjestämistapaa voidaan lupamenettelyn avulla lain asettamissa rajoissa muuttaa. Lisäksi lupajärjestelmä antaa mahdollisuuden tehokkaasti puuttua tarkastustoiminnassa mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin.

Toisaalta tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntämistä ja peruuttamista koskevia säännöksiä esitetään täsmennettäväksi. Tarkastusmaksun perimisoikeus voitaisiin aina myöntää raideliikenteeseen ilman selvitystä matkustajien määrästä tai lippujärjestelmistä. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että raideliikenteessä kulkuneuvojen kapasiteetti on aina linja-autoja suurempi eikä kuljettajalla ole käytännössä mahdollisuutta tarkistaa maksaneisuutta. Sen sijaan linja-autoliikenteessä olisi erikseen arvioitava, onko matkustajien määrä niin suuri, että tarkastusmaksujärjestelmän käyttöönotto on perusteltua. Lisäksi edellytettäisiin yhtenäistä matkalippu- ja hintajärjestelmää.

Perimisoikeus tulisi peruuttaa, jos oikeutta ei käytetä. Oikeus voitaisiin peruuttaa, jos ilmenee olennaisia rikkomuksia tai vakavia epäkohtia. Varoituksen antaminen tulisi mahdolliseksi lievemmissä rikkomuksissa. Siten seuraamukset olisivat nykyistä paremmin suhteutettavissa moitittaviin tekoihin.

Tarkastusmaksutoiminnan tehostaminen

Tarkastusmaksutoiminnan tehostamisen suuntaamista ja keinojen valintaa vaikeuttaa tutkimustiedon puute. Käytävissä ei ole kovinkaan täsmällistä tietoa siitä, mitkä ovat liputta matkustamisen syyt, minkä tyyppiset ihmiset matkustavat liputta ja mitkä ovat heidän motiivinsa. Esimerkiksi siitä, kuinka suuri osuus varattomuudella tai huolimattomuudella on liputta matkustamiseen, ei ole tietoa. Myös eri keinojen käytöstä syntyvät kustannukset ohjaavat ja rajoittavat niiden valintaa.

Keskeisenä liputta matkustamiseen vaikuttavana seikkana voidaan pitää kiinnijoutumisriskiä. Liputta matkustamisen voidaan olettaa vähenevän, jos riskiä jäädä kiinni lisättäisiin. Tämän vuoksi lippujen tarkastukseen ja tarkastustoimintaan kohdistettavilla muutoksilla tavoitellaan ennen kaikkea kiinnijoutumisriskin lisäämistä. Kiinnijoutumisriskin lisäämisessä olisivat ensisijaisia erilaiset fyysiset ja tekniset keinot. Myös tarkastustoiminnan tehostamisen voidaan olettaa lisäävän kiinnijoutumisriskiä ja siten vähentävän liputta matkustamista. Sen sijaan liputta matkustamisen seuraamusten koventamiselle ei voida asettaa yhtä suuria myönteisiä odotuksia.

Tekniset keinot

Liputta matkustaminen voitaisiin tehokkaasti estää ohjaamalla teknisin keinoin matkustajien tuloa kulkuneuvoon ja lisäämällä kontrollia niin, että ajoneuvoon pääsy ilman lippua estettäisiin tai jokaisen matkustajan lippu tarkastettaisiin aina matkan aikana. Näiden keinojen käyttö

koko laajuudessaan ei kuitenkaan ole taloudellisesti eikä liikenteen kohtuullisen sujuvuuden kannalta mahdollista.

Linja-autoliikenteessä kuljettajan mahdollisuuksia kontrolloida maksaneisuutta voidaan verrattain helposti parantaa esimerkiksi sijoittamalla matkakortin lukijalaitteet kuljettajan näkökenttään ja kehittämällä laitteen äänisignaaleja niin, että päälipputyypit erottuvat toisistaan. Raideliikenteessä tällaista mahdollisuutta ei ole, vaikka liputta matkustaminen on ongelma ennen kaikkea raideliikenteessä. Siinä olisi etsittävä ja kehitettävä uudenlaisia teknisiä apuvälineitä maksaneisuuden kontrollointiin. Metroasemille voidaan asentaa portteja, joiden ohittaminen olisi ilman matkalippua mahdotonta tai vaikeaa, mutta rautatieliikenteeseen ei valmiita sovellutuksia ole olemassa. Siten liputta matkustamista vähentäviä teknisiä apukeinoja ei ole ainakaan kovin nopeasti riittävästi saatavilla. Teknisiä tai muita mahdollisia keinoja kontrollin parantamiseksi tulisi kuitenkin jatkuvasti kehittää, kokeilla ja ottaa tarvittaessa käyttöön.

Tarkastusresurssit ja niiden käyttö

Tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneiden yhteistoiminnan laajentamisella tavoitellaan tarkastusmaksutoiminnan tehostamista. Ehdotus muun muassa mahdollistaisi tarkastajien käytön useamman kunnan alueella tai eri joukkoliikenteen kulkuneuvoissa vaikkapa samanaikaisesti, jos siitä on erikseen sovittu. Näin tehostettaisiin tarkastusresurssien käyttöä.

Tarkastajien määrän lisääminen on toki mahdollista ja suotavaakin, mutta kovin merkittävien lisäysten jarruna ovat niistä aiheutuvat kustannukset. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että työsuhteisten käyttö tarkastajina tulisi mahdolliseksi. Käytännössä ero virkasuhteisten ja työsuhteisten välillä on supistunut olennaisesti ja rikosoikeudellinen virkavastuu olisi julkista valtaa käytettäessä molemmissa palvelussuhteissa sama. Työsuhteisten käyttö tarkastajina mahdollistaisi nykyistä joustavamman tarkastajaresurssien käytön.

Lisäksi ehdotetaan, että tarkastajien apuna liputta matkustavien paljastamisessa voitaisiin käyttää järjestyksenvalvoja. Tämä tulisi kysymykseen lähinnä metroluikenteessä, mutta myös rautatieliikenteessä, joissa järjestyksenvalvoja ja vartijoita jo nykyisin käytetään järjestyksen ylläpitämiseen. Matkustajilla olisi velvollisuus esittää matkalippunsa järjestyksenvalvojalle. Järjestyksenvalvoja ilmoittaisi liputtomuudesta tarkastajalle, joka ryhtyisi toimenpiteisiin omien valtuuksiensa puitteissa. Itse tarkastusmaksun määräämiseen tarkastuksessa apuna olevat henkilöt eivät voisi osallistua, mutta he voisivat tarkastajan pyynnöstä avustaa liputta matkustavan kiinniottossa ja poistamisessa. Tarkastuksessa apuna oleva järjestyksenvalvoja voisi myös ilman tarkastajan pyyntöäkin poistaa kokonaan ilman matkalippua matkustavan henkilön kulkuneuvosta tai laiturialueelta, milloin tästä on toimeksiantajan kanssa sovittu. Siten tarkastuksia voitaisiin nopeuttaa ja tarkastettavien matkalippujen määrää nostaa ja lisätä kiinnijoutumisriskiä.

Seuraamusten käyttö tehosteena

Teknisiä keinoja ja kontrollin lisäämistä voidaan pitää ensi sijaisina liputta matkustamisen vähentämisen keinoina. Lisäksi liputta matkustamisen kannattavuuteen ja matkustajien motivaatioon voidaan pyrkiä vaikuttamaan koventamalla liputta matkustamisen sanktioita. Koventaminen voi toteutua joko tarkastusmaksua korottamalla tai kriminalisoimalla ainakin toistuva liputta matkustaminen. Uusimisen seuraamuksena voitaisiin käyttää myös korkeampaa tarkastusmaksua kriminalisoinnin sijasta.

Kriminalisointiin liittyy sekä periaatteellisia että käytännöllisiä ongelmia. Tarkastusmaksua pidetään rangaistusluonteisena julkisoikeudellisena seuraamuksena, jonka rinnalla rangaistus vaikuttaa osin tarpeettomalta. Rikoslakiin (39/1889) ehdotettiin liputta matkustamisen kriminalisointia ns. palvelupetoksena vuonna 1988 (HE 66/1988 vp s. 135-6). Palvelupetos olisi ulottunut hyvin erilaisille palvelualoille ja se olisi ollut petosta laajempi, kun siinä ei edellyttäisi kenenkään erehdyttämistä tai erehdyksen hyväksikäyttämistä. Eduskunnan lakivaliokunta ei pitänyt erillistä kriminalisointia tarpeellisena, koska "kysymyksen ollessa esimerkiksi pääsyn hankkimisesta joukkoliikenteessä käytettävään kulkuneuvoon, voitaisiin soveltaa joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettua lakia" (LaVM 6/1990 vp. s.14). Palvelupetos olisiakin päällekkäinen joukkoliikenteen tarkastusmaksun, maksuvälinepetoksen ja petoksen kanssa, mikä tekisi palvelupetoksen tai tarkastusmaksujärjestelmän osin tarpeettomaksi. Seuraamusten samanaikainen käyttö ei olisi perusteltua. Jos taas palvelupetos olisi ensisijainen tarkastusmaksuun nähden, olisi ongelmallista erottaa moitittavampi palvelupetos esimerkiksi maksukyvyttömyyteen perustuvasta maksamattomuudesta ja selvittää, milloin "pääsy kulkuvälineeseen olisi hankittu" kriminalisointiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla "aikomatta suorittaa maksua".

Kriminalisoinnin rajaaminen pelkästään uusimiseen toisi lisäongelmia. Rikosoikeudessa törkeät teot erotetaan perusrikoksesta tavallisesti teon keskimääräistä vakavamman laadun ja tekijässään osoittaman syyllisyyden, vaan ei uusimisen, perusteella. Varsin huonosti voitaisiin rikosoikeudessa perustella itse rangaistavan käyttäytymisen rajan vetämistä ensikertaisen teon ja sen uusimisen välille. Ongelmallista olisi myös tavallista moitittavampaa mielenlaatua osoittavan uusimisen erottaminen riittäväällä tarkkuudella esimerkiksi varattomuuteen tai huolimattomuuteen perustuvasta uusimisesta. Uusimisen ankarammalla kohtelulla ei tämän vuoksi monissa tapauksissa olisi toivottua ennalta ehkäisevää vaikutusta ja kovennuksen kärki saattaisi suuntautua tarpeettomasti myös vähävaraiseen kansanosaan. Kriminalisointi edellyttäisi laajaa rekisterinpitoa kaikista määrätystä tarkastusmaksuista.

Liputta matkustaminen voi kuitenkin eräissä tapauksissa jo nyt täyttää petoksen, maksuvälinepetoksen, väärän henkilötiedon antamisen tai väärennöksen tunnusmerkistön. Petos voi tulla kysymykseen muun muassa, jos matkustaja kuljettajan hava itessa tapahtuman leimaa kaupungin sisäisen matkan vaikka on aikeissa matkustaa kuntarajan yli. Maksuvälinepetos ei edellytä erehdyttämistä ja se voi tulla kysymykseen muun muassa luovutettaessa matkakortti oikeudettomasti käytettäväksi. Näin ollen osa keskimääräistä vakavammista pinnauksista päättyy nykyään rangaistavaksi.

Näillä perusteilla tässä esityksessä ei ehdoteta liputta matkustamisen kriminalisointia. Samoilta perusteilla ei myöskään toistuvan liputta matkustamisen seuraamukseksi ehdoteta tavallista ankarampaa tarkastusmaksua.

Sen sijaan ehdotetaan tarkastusmaksujen määrätymisperusteen tarkistamista. Tarkastusmaksulakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että maksua vahvistettaessa sovellettavaa suurinta kerrointa korotettaisiin 30:stä 40:een. Samalla laskentaperustetta täsmennettäisiin. Tarkoitus ei ole, että ehdotus antaisi välittömästi aiheen tarkastusmaksujen yleiseen korottamiseen.

Ehdotettavalla tarkastusmaksujen enimmäismäärän korottamisella pyritään yhdessä kontrollin tiukentamistoimien kanssa siihen, että liputta matkustaminen ei enää olisi taloudellisesti kannattavaa. Tarkastusmaksun koventamisella uskotaan yhdessä kiinnijoutumisriskin lisäämisen kanssa olevan laskelmoivasti liputta matkustavien uusijoiden määrää vähentävä vaikutus. Kertoimen korottaminen antaa myös aikaisempaa paremmat mahdollisuudet ottaa yleinen inflaatiokehitys huomioon tarkastusmaksun määrää vahvistettaessa silloin, kun matkalippujen hinnat ovat nousseet yleistä inflaatiota vähemmän.

Taloudellisen hyödyn määrätietoinen tavoittelu ja tavoiteltavan taloudellisen hyödyn tavallista suurempi määrä lisäävät matkaliputta matkustamisen moitittavuutta ja voivat siten olla peruste ehdotettua ankarammallekin tarkastusmaksulle. Joukkoliikenteen tarkastusmaksujen tuntuva yleinen korottaminen saattaisi kuitenkin lisätä maksukyvyttömyyden vuoksi tarkastusmaksun maksamatta jättämistä ja vähentää siten korotuksen ehkäisevää vaikutusta. Tarkastusmaksujen tulisikin olla suuruudeltaan sellaisia, ettei maksukyvyttömyysperusteisia maksujen laiminlyöntejä pääsisi mainittavasti syntymään.

Tarkastusmaksujen korottamistarvetta harkittaessa, tulisi ottaa huomioon myös suhde rikesakkomääriin. Seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ei voida pitää perusteltuna sitä, että vähäiset, vaaraa aiheuttamattomat liputta matkustamiset sanktioidaan ankarammin tai samalla tasolla kuin rikosoikeudellisesti arvosteltavat teot. Rikoslain 2a luvun 8 §:n mukaan rikesakko on euromäärältään kiinteää sakkoa lievempi varallisuusrangaistus. Rikesakko saa olla enintään 200 euroa. Rikesakkorikkomuksista annetun asetuksen (610/1999) 2 §:n mukaan rikesakko voi vaihdella 10 ja 115 euron välillä. Asetuksen 9 §:ssä säädetään seuraamukseksi moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan liikennesääntörikkomuksesta 50 euroa, joka on saman suuruinen kuin nykyinen tarkastusmaksu. Asetuksen 8 §:n mukaan 15 kilometrin ylinopeudesta seuraava rikesakko voi olla enintään 85 euroa eli hieman suurempi kuin ehdotetun mukainen, enintään 40-kertainen tarkastusmaksu joukkoliikenteen nykyisin hinnoin laskettuna. Tarkastusmaksun ei ainakaan pääsääntöisesti tulisi olla vastaavaa rikesakkoa merkittävästi suurempi. Tutkimustiedon puuttuessa ei tässä vaiheessa katsottu olevan syytä koventaa tarkastusmaksua esimerkiksi kaksinkertaiseksi maksun viivästymisen vuoksi.

3 Esityksen vaikutukset

Maksamisen laiminlyönti on yleisintä raideliikenteessä. Ratahallintokeskuksen vuodelta 2003 keräämien tietojen mukaan liputtomia matkustajia oli 3,4 prosenttia 606 000 tarkastetusta matkustajasta. YTV:n tarkastamassa linja-autoliikenteessä maksamattomia oli 0,82 prosenttia samana vuonna. YTV tarkasti 277 000 matkustajan liput. Tarkastusmaksujen tuotolla ei pystytä kattamaan toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, mutta on arvioitavissa, että järjestelmän ennalta estävä vaikutus on merkittävä. Ennalta estävyyttä ei voida mitata rahamääräisesti, mutta toiminnan merkityksellisyyttä voi kuvata sillä, että nykyiset perimisoikeuden saaneet yhteisöt eivät ole missään vaiheessa harkinneet toiminnasta luopumista.

Kokemusten perusteella voidaan arvioida, että tarkastusmaksuilla ei voitaisi kokonaan kattaa tarkastustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia myöskään niillä paikkakunnilla, joilla järjestelmää ei vielä sovelleta. Laki ei kuitenkaan velvoittaisi kuntia ottamaan tarkastusmaksujärjestelmää käyttöön. Siten kunnalla on mahdollisuus kussakin tapauksessa arvioida järjestelmän hyödyt ja haitat ennen tarkastusoikeuden hakemista. Näin ollen lain muutoksella ei suoraan aiheuteta kunnille kustannuksia.

YTV:n palveluksessa on 12 tarkastajaa, joiden työnkuvaan kuuluu jonkin verran myös muita kuin tarkastajan tehtäviä. Vuonna 2003 tarkastustoiminnan kustannukset olivat noin 440 000 euroa ja tarkastusmaksutulot noin 50 000 euroa. Kustannukset tarkastajaa kohden olivat vajaat 34 000 euroa vuodessa. Esimerkiksi Tampereella, jossa liikenteen ja matkustajien määrä on pienempi, vastaavan laajuiseen toimintaan riittäisi kolme tai neljä tarkastajaa, joten kokonaiskustannukset olisivat 102 000 – 136 000 euroa vuodessa.

Kontrollin lisäämisen uskotaan vähentävän liputta matkustamista, mistä johtuen matkalipputulot lisääntyvät. Tarkastusmaksutuloilla voidaan todennäköisesti jatkossakin kattaa vain pie-

nehkö osa aiheutuvista kustannuksista, vaikkakin tarkastusmaksun korottaminen ja kontrollin lisääminen kasvattanevat tarkastusmaksutuloja jossain määrin.

Lain soveltamisalan laajentaminen koko maahan lisää jonkin verran liikenne- ja viestintäministeriön tehtävien määrää. Ne voidaan kuitenkin hoitaa nykyisten tehtävien ohella ilman lisäkustannuksia.

Lain soveltamisalan laajentaminen johtaa myös siihen, että tarkastajan hyväksyntään liittyvät tehtävät voivat tulla muunkin kuin Helsingin poliisin hoidettavaksi. Uusi tehtävä edellyttää perehtymistä työn sisältöön ja tehtävien organisoimista. Helsingissä poliisipäällikölle lain mukaan kuuluvat tehtävät on delegoitu lupayksikölle lain valtuutuksen nojalla. Tehtävä on käytännössä osoittautunut työmäärältään hyvin vähäiseksi. Siten myöskään ehdotettu soveltamisalan laajennus ei lisää valtion henkilöstömenoja.

Myös tarkastuksessa apuna olevien järjestyksenvalvojen hyväksyminen tulisi poliisin tehtäväksi. Tämä tehtävä on työmäärältään vähäinen eikä edellytä lisäresursseja.

Liputta matkustamisen vähentämiseksi olisi tarkastusmaksujärjestelmän tehostamistoimista syytä tehokkaasti tiedottaa jo muutosten voimaantulon yhteydessä korostaen kiinnijoutumisriskin lisääntymistä.

Tarkastusmaksun perimisoikeuden laajentaminen vaatii paikallista tiedottamista siellä, missä oikeus otetaan käyttöön. Tiedotuksen toteuttaminen jää oikeudenhaltijoiden tehtäväksi. Koska kyse on laajaa henkilökuntaa koskevasta, jokapäiväiseen elämään liittyvästä ja yleistä mielenkiintoa herättävästä uudistuksesta, tiedottamista tukee asiaan liittyvä uutisointi. Tiedottamisesta ja median uutisoimistavasta riippuu ratkaisevalla tavalla myös kontrollin lisäämisen ennaltaehkäisevän vaikutuksen menestyneisyys.

4 Asian valmistelu

Muutokset on valmisteltu oikeusministeriön 22.12.2003 asettamassa työryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus hallituksen esitykseksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta siten, että tarkastusmaksun voitaisiin määrätä joukkoliikenteessä kaikkialla Suomessa samaan tapaan kuin tarkastusmaksu nykyisin voidaan määrätä pääkaupunkiseudulla. Lisäksi työryhmän tuli selvittää mahdollisuuksia tehostaa toistuvasti liputta matkustaviin sovellettavaa seuraamusjärjestelmää ja tässä tarkoituksessa muun muassa pohtia erityisen palvelupetosta koskevan rangaistussäännöksen säätämisen aiheellisuutta. Lisäksi työryhmä saattoi tehdä muita tarpeellisia pitämiään ehdotuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta

1 §. Soveltamisala. Lain soveltamisalaa koskevaa 1 momenttia ehdotetaan laajennettavaksi niin, että oikeus joukkoliikenteen tarkastusmaksun perimiseen voitaisiin myöntää kaikille niille kunnille, jotka sitä haluavat ja jotka voivat osoittaa laissa säädettyjen edellytysten täyttyvän. Samalla säännöksen sanamuotoa väljennettäisiin niin, että jokaisen tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön toiminta-alueita ei enää määriteltäisi suoraan laissa, vaan määrittely jäisi liikenne- ja viestintäministeriön tehtäväksi hakemuksen perusteella lain 4 §:n nojalla. Tavoitteena on, että tarkastustoimintaa harjoittaa se viranomainen, jolla on intressi lipputulosten perimiseen.

Joukkoliikenteellä tarkoitetaan rautateiden henkilöliikennettä, raitiotie- ja metroliikennettä sekä kaikkien käytettävissä olevaa säännöllistä linja-autolla harjoitettavaa liikennettä. Myös vesiliikenne voi olla joukkoliikennettä silloin, kun liikennettä harjoitetaan muun joukkoliikennejärjestelmän osana.

Soveltamisalan muutoksella ei olisi vaikutusta niiden viranomaisten oikeuksiin, joille on myönnetty oikeus tarkastusmaksujen perimiseen. Pykälän muutos yhdessä 2 §:n muutoksen kanssa mahdollistaisi kuitenkin toimivallan siirtämisen Helsingin kaupungilta YTV:lle, jos Helsinki ja YTV katsoisivat tällaisen muutoksen perustelluksi. Sama pätee myös YTV:n ja Ratahallintokeskuksen toimivaltaan. Edelleen, Ratahallintokeskuksen toimivaltaa voitaisiin suunnitellun mukaisesti siirtää uudelle rautatieliikenteen turvallisuudesta vastaavalle viranomaiselle, joka on tarkoitus perustaa vuonna 2006.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella tarkastusmaksutoimintaa voitaisiin tällä hetkellä käytännössä harjoittaa vain linja-autoliikenteessä sen vuoksi, että muunlaista joukkoliikennettä ei tällä hetkellä ole, lukuun ottamatta rautatieliikennettä, jossa tarkastusmaksuoikeus on kokonaisuudessaan Ratahallintokeskuksella.

2 §. Tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneiden julkisyhteisöjen välinen yhteistoiminta. Tarkastusmaksutoimintaa harjoittavien julkisyhteisöjen ja liikenteenharjoittajien yhteistyötä koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että se korvattaisiin yhteisöjen yhteistyötä koskevalla säännöksellä. Samalla pykälän otsikko muutettaisiin. Säännös on tarkoitettu myös käytäntöä selkiyttäväksi. Nykyinen säännös on menettänyt merkityksensä, koska liikenteen järjestämistapa on muuttunut. Lisäksi pykälään lisättäisiin viittaus kuntalain (365/1995) 10 luvun ja YTV:stä annetun lain (1269/1996) 3 §:n mukaiseen tehtävän siirtämiseen toiselle kunnalle tai YTV:lle. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Lisäksi kuntalaissa on muita, täydentäviä säännöksiä kuntien yhteistoiminnasta. YTV:stä annetun lain 3 §:n mukaan YTV voi hoitaa tiettyjä tehtäviä jäsenkuntiensa puolesta. YTV voi sopimuksen perusteella hoitaa tällaisia tehtäviä myös muiden kuntien puolesta.

Liikenteen lippujärjestelmät ovat useimmilla kaupunkiseuduilla muuttuneet seudullisiksi, mistä johtuen viranomaisten välinen yhteistyö on tullut tarpeelliseksi ja järjestelmän tehokkuuden kannalta perustelluksi. Niillä paikkakunnilla, joilla tarkastusmaksujen käyttöönottoa suunnitellaan, on sopimusperusteinen kuntien yhteistyö kevyt ja ainakin yleensä kustannuksiltaan halvin vaihtoehto järjestää tarkastustoiminta. Kunnat voisivat myös sopia yhteistoiminnasta

soveltaen kuntalain mukaista yhteistyön muotoa, jossa kunta voi antaa tehtävän toisen kunnan hoidettavaksi.

Pääkaupunkiseudulla on valmiudet nopeasti käynnistettävään yhteistyöhön, jonka osapuolina voisivat olla erityisesti YTV ja Ratahallintokeskus. Käytännössä yhteistyö voitaisiin toteuttaa niin, että myös YTV voisi harjoittaa tarkastustoimintaa seudullisessa junaliikenteessä. Jos tarkastustehtävä haluttaisiin siirtää seudullisessa rautatieliikenteessä Ratahallintokeskukselta YTV:lle, sovellettaisiin kuitenkin 1 §:ä.

3 §. Valtionrautateilla perittävät lisämaksut. Pykälä ehdotetaan sisällöltään vanhentuneena kumottavaksi. VR Osakeyhtiö ei peri matkustajilta pykälässä tarkoitettuja lisämaksuja, vaan rautatieliikenteessä sovelletaan yksinomaan tarkastusmaksujärjestelmää.

4 §. Tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntäminen. Pykälän 1 momenttia tarkistetaan muuttamalla liikenneministeriön nimi nykyiseen muotoon.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että liikenne- ja viestintäministeriön oikeutta harkintavallan käyttöön tarkastusoikeutta koskevan hakemuksen käsittelyssä rajoitettaisiin määrittelemällä tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntämisen edellytykset entistä täsmällisemmin. Toisaalta ehdotetut lain 1 ja 2 §:n muutokset merkitsevät soveltamisen joustavuuden lisääntymistä siten, että liikenne- ja viestintäministeriö voisi hakemusten perusteella päättää, mihin liikenteeseen oikeus myönnetään.

Oikeus tarkastusmaksun soveltamiseen raideliikenteessä voitaisiin myöntää ilman näyttöä matkustajien määrästä ja sovellettavasta lippu- ja hintajärjestelmästä, kun taas linja-autolla harjoitettavassa liikenteessä se vaadittaisiin. Ero johtuu siitä, että raideliikenteessä maksaneisuuden valvonta on kohtuullisin kustannuksin lähes mahdoton järjestää, koska kulkuneuvossa on useita vaunuja ja sisääntulo-ovia. Linja-autoliikenteessä kuljettajalla on jossain määrin paremmat mahdollisuudet estää ainakin maksamattomien matkustajien mukaantulo. Kulkuneuvojen kapasiteettieroista johtuen matkustajien määrä on raideliikenteessä aina keskimääräisesti suurempi kuin linja-autolla harjoitettavassa liikenteessä. Käytännössä tarkastusmaksujärjestelmän käyttöönotto linja-autoliikenteessä tulisi kysymykseen, jos matkustajien vuotuinen kokonaismäärä on useita miljoonia.

Hakijan tulisi esittää suunnitelma siitä, miten tarkastus aiotaan järjestää. Suunnitelmaan tulisi sisältyä ainakin seuraavat asiat: tarkastajien rekrytointi ja perehdyttäminen, tarkastusmaksu oikeuden haltijan ja tarkastajia valvovan poliisin yhteistyö, matkustajien informoinnin järjestämistapa sisältäen myös matkalippujen hankintaa ja käyttöä koskevat tiedot sekä kuvaus tarkastajien ja tarkastusmaksu oikeuden haltijan välisestä työnjaosta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin myönnetyn oikeuden voimassaoloajasta ja sen alueellisesta ja muusta sisällöstä sekä oikeuteen liitettävistä ehdoista. Oikeus tarkastusmaksun perimiseen myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana. Tällä lisäyksellä ei ole vaikutusta voimassa oleviin lupiin. Päätöksessä määriteltäisiin se liikenne, jossa tarkastustoimintaa saa harjoittaa. Päätökseen voitaisiin liittää ehtoja, jotka ovat perusteltuja matkustajien oikeusturvan kannalta. Matkustajan kannalta on tärkeää, että matkalippuja ja niiden käyttöä koskevaa tietoa on helposti saatavilla. Lippujen käyttöä koskevan ohjeistuksen tulee olla yksiselitteistä ja helposti ymmärrettävää.

5 §. Tarkastusmaksun suuruus. Voimassa olevan lain mukaan tarkastusmaksu saadaan vahvistaa enintään 30 kertaa niin suureksi kuin linja-autoliikenteen alin yleinen kertamaksu. Pykälää ehdotetaan selvennettäväksi niin, että laskentaperusteena käytettäisiin tarkastusmaksun peri-

misoikeuden saaneen julkisyhteisön toiminta-alueella sovellettua linja-autoliikenteen tai halvimman junatyypin alinta aikuisen kertamaksua. Siten Helsingissä laskentaperusteena olisi kaupungin sisäinen lippu, joka kelpaa linja-autoissa, raitiovaunuissa, metrossa, junissa ja Suomenlinnan lautalla. Pääkaupunkiseudulla laskentaperusteena olisi Espoon ja Vantaan sisäinen lippu, myös seutuliikenteessä. Rautatieliikenteessä, pääkaupunkiseudun yhteistariffiliikennettä lukuun ottamatta, laskentaperusteena olisi halvimman junatyypin eli taajamajunan alin kertamaksu. Vuonna 2004 kaikki nämä liput maksoivat kaksi euroa. Säännös mahdollistaisi kuitenkin tarkastusmaksujen hintojen eriytymisen, jos kertalippujen hinnat erilaistuvat. Tämä olisi täysin asianmukaista teon ja seuraamuksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriö voisi harkintavaltansa rajoissa säilyttää tarkastusmaksujen hintojen yhtenäisyyden, jos matkalippujen hintojen erot ovat pieniä.

Tarkastusmaksun suuruutta vahvistettaessa sovellettu kerroin ehdotetaan korotettavaksi 30:stä 40:een. Varsinkin raideliikenteessä on matkustajia, jotka jättävät toistuvasti maksamatta perustuen valintansa tarkastusten todennäköiseen toistuvuuteen. Nykyistä kerrointa soveltaen seutumatkoilla on edullisempaa olla hankkimatta työmatkoja varten matkakorttia, jos kiinnijäämisen riski on esimerkiksi keskimäärin kerran kuussa. Kertoimen korottamisella tällainen laskelmointiin perustuva toiminta menettäisi houkuttelevuuttaan.

Ehdotettu kertoimen korottaminen merkitsisi sitä, että tarkastusmaksun määrä voisi vuoden 2004 lipunhintojen mukaan laskettuna olla enintään 80 euroa. Siten se ylittäisi 30 päivän seutulipun hinnan. Se olisi kuitenkin selvästi alempi kuin suurin rikesakko, joka on 200 euroa, ja vastaisi suurin piirtein 15 kilometrin ylinopeudesta seuraavaa rikesakkoa ylimmän sallitun nopeuden ollessa 60 kilometriä tunnissa. Tämän suuruinen tarkastusmaksu vastaisi noin 14 päiväsakkoa pienimmän kuuden euron päiväsakon mukaan laskettuna. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että tarkastusmaksua yleisesti korotettaisiin enimmäismääräänsä, vaan korotukset tulisi tehdä harkiten. Maksukyvyttömyysperusteinen tarkastusmaksun maksamatta jättäminen ei saisi mainittavasti lisääntyä. Korotusta harkittaessa tulisi myös pyrkiä siihen, ettei tarkastusmaksun määrä ainakaan pääsääntöisesti ylittäisi tavanomaista rikesakkoa. Tarkastusmaksuperusteiden korottamista on käsitelty myös edellä yleisperusteluissa.

6 §. Matkalipun tarkastajat. Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi ja jaettavaksi kolmeen momenttiin, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyisi muutettuna 4 momentin paikalle. Uudessa 1 momentissa olisi perussäännös tarkastajasta ja tarkastajaksi hyväksymisestä. Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin säännökset tarkastajan hyväksymisen edellytyksistä. Tarkastuspassia koskevat säännökset sijoitettaisiin 3 momenttiin, jota täydennettäisiin tarkastuspassin poliisille luovuttamista koskevalla säännöksellä sekä nykyisin asetukseen sisältyvällä säännöksellä tarkastajan velvollisuudesta esittää tarkastuspassi matkustajalle. Myös valokuva ja henkilötiedot mainittaisiin 3 momentissa. Uuteen 5 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi poliisia koskevat asetuksissa nykyisin olevat luettelon pitämistä koskevat säännökset sekä uutena säännöksenä viittaus henkilötietojen käsittelyssä sovellettavaan lakiin.

Voimassa olevan 1 momentin mukainen poliisin toimivaltaisuuden määrittäminen liikenteenharjoittajan kotipaikan perusteella on käynyt soveltumattomaksi muun muassa sen vuoksi, että liikenteenharjoittajia ja siten myös heidän kotipaikkojaan voi olla sananaikaisesti useita. Muutoinkin perustellumpaa on määritellä poliisin toimivalta tarkastusmaksuoikeuden saaneen kotipaikan perusteella. Samalla Helsingin poliisin toimivaltaa koskeva säännös käy tarpeettomaksi, koska sekä pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan että Ratahallintokeskuksen kotipaikka on Helsingissä.

Pykälän 1 momentissa toimivalta on osoitettu poliisipiirin päällikölle, mutta se on pykälän 3 momentin nojalla delegoitavissa poliisipiirin johtosäännöllä muulle poliisipiirin virkamiehelle.

le. Valtuutus on nykykäytännön mukaan väljä, eikä sitä myöskään voida perustella sääntelyn kohteeseen liittyvillä erityisillä syillä eikä sääntelyn asiallisen merkityksen vähäisyydellä. Ehdotuksen mukaisesti laissa määriteltäisiin ainoastaan se poliisi, jonka asiana olisi päättää hyväksymisestä. Ilmaisuu vastaa vartijan ja järjestyksenvalvojan hyväksymisen yhteydessä säädeltyä. Käytännössä tarkastajaksi hyväksymisestä päättäisi kuten nykyisinkin poliisin päällystön kuuluva henkilö, mikä onkin suotavaa. Poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:n mukaan paikallispoliisin päällystön kuuluvat poliisipäällikkö, apulaispoliisipäällikkö, nimismies, hallinto-osaston johtaja, lupapalvelutoimiston toimistonjohtaja, rikosylitarkastaja, rikostarkastaja, rikosylikomisario, ylikomisario, rikoskomisario ja komisario.

Tarkastajana voisi 2 momentin mukaan edelleenkin toimia vain virkavastuulla toimiva henkilö. Voimassa olevasta laista poiketen virkasuhteessa olevien henkilöiden ohella myös työsuhteiset julkisyhteisön palveluksessa olevat henkilöt voisivat toimia tarkastajina. Tämä on perusteltua, koska työsuhteisetkin henkilöt ovat julkista valtaa käyttäessään nykyään rikosoikeudellisessa virkavastuussa kuten virkamiehet.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi täsmennettynä tarkastajan ammattitaitoa ja sopivuutta koskevat säännökset, jotka ovat nykyään osittain asetuksessa. Tarkastajaksi voitaisiin hyväksyä ainoastaan 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka on saanut tehtäviin tarpeellisen koulutuksen ja on niihin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva. Tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämiin tietoihin ja taitoihin katsottaisiin kuuluvan tarkastusmaksutoimintaa koskevien säännösten hallinta, tiedot alueen liikenteestä ja lippujärjestelmistä sekä asiakaspalvelutaidot. Riittävät tiedot tehtävään liittyvistä valtuuksista ja voimankäyttöoikeudesta sekä niiden rajoista samoin kuin rikosoikeudellisesta vastuusta ovat myös tehtävässä menestymisen keskeisiä edellytyksiä. Tarkastajan tulisi pystyä neuvomaan asiakkaita liikenteeseen ja matkalippujen hankkimiseen liittyvissä asioissa. Tarkastusoikeuden saaneen yhteisön tehtävänä olisi huolehtia tarkastajien perehdyttämisestä. Koulutuksen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin poliisin valvontavelvollisuudesta, tarkastajan valtuuksien peruuttamisesta ja varoituksen antamisesta. Tarkastajan oikeudet voitaisiin peruuttaa, jos tarkastaja toimii velvolluuksiensa vastaisesti tai osoittautuu tehtäväänsä sopimattomaksi. Tarkastajan sopimattomuutta arvioitaisiin hänen rehellisyyteensä, luotettavuuteensa ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa kuuluvien perusteiden myötä. Myös lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikos voisi osoittaa sopimattomuutta, samoin tarkastajan tehtävään liittyvien ehtojen ja rajoitusten rikkominen. Silloin kun valtuuksien peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta, voitaisiin peruuttamisen sijasta antaa varoitus. Tarkastajia valvoo poliisin lisäksi myös heidän työnantajansa, jonka asiana on työnantajan valvontaoikeuden perusteella puuttua epäasianmukaiseen toimintaan.

6 a §. *Tarkastuksessa apuna olevat järjestyksenvalvojat.* Uudessa pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkastuksessa apuna olevista järjestyksenvalvojista, heiltä vaadittavista tiedoista, taidoista ja muista edellytyksistä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tarkastuksessa apuna olevat järjestyksenvalvojat voisivat ryhtyä tehtäviinsä tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön toimeksiannosta. Tarkastajan apuna toimivan olisi täytettävä samat henkilökohtaiset sopivuutta koskevat edellytykset ja pääpiirteissään samat koulutusta koskevat vaatimukset kuin tarkastajankin ja myös hänen tehtäviinsä hyväksymisessä sovellettaisiin samaa menettelyä kuin tarkastajiin. Vaadittavan koulutuksen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella.

Järjestyksenvalvojan tulisi olla järjestyslain (612/2003) 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla asetettu järjestystä ja turvallisuutta ylläpitämään sille liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoihin, joissa toimiminen tarkastajien apuna tapahtuisi. Tarkastajien avustaminen edellyttäisi tarkastusmaksujärjestelmän perusteiden ja kyseisen liikenteen maksujärjestelmän tuntemusta sekä tarkastajan avustajalle laissa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien tuntemusta. Koulutus painottuisi jonkin verran liikenteen ja sen maksujärjestelmän tuntemukseen. Järjestyksenvalvojan koulutukseen sisältyvät osa-alueet voisivat jäädä lyhyen kertauksen varaan.

Matkustajalla olisi ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus esittää matkalippunsa myös tarkastajan apuna olevalle järjestyksenvalvojalle. Tämä voi ainoastaan ilmoittaa tarkastajalle liputta matkustamisesta jatkotoimia varten. Matkalippuja tarkastetaan jo nykyään yhteistyössä vartijoiden kanssa esimerkiksi Helsingin metrossa ja raitiovaunuissa. Tarkastajat ja vartijat ovat tarkastustilanteessa yhtä aikaa paikalla, ja vartijat toimivat tarkastajien tukena ja antavat apua väkivaltatilanteissa. Järjestyslaki on selkeyttänyt tilannetta siten, että vartijat voidaan vähitellen korvata liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon asetetuilla järjestyksenvalvojilla.

Tarkastuksia voitaisiin nopeuttaa ja tehostaa, jos myös järjestyksenvalvojat voisivat tarkastaa, onko matkustajalla asianmukainen lippu vai ei. Jos lippua ei olisi tai se olisi epäasianmukainen, järjestyksenvalvoja ilmoittaisi asiasta tarkastajalle, joka ryhtyisi toimenpiteisiin tarkastusmaksun määräämiseksi omien valtuuksiensa puitteissa. Järjestyksenvalvoja voisi olla tarkastajan apuna tämän pyynnöstä myös matkustajan kiinniottossa ja poistamisessa sekä tarvittavien voimakeinojen käytössä. Joissakin tapauksissa järjestyksenvalvoja voisi itsenäisestikin poistaa ilman asianmukaista matkalippua matkustavan henkilön joukkoliikenteen kulkuneuvosta tai 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulta laiturialueelta. Näistä tarkastajan apuna olevan järjestyksenvalvojan oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin 8 ja 11 §:ssä ja näitä tehtäviä varten tarvittavasta koulutuksesta 6 a §:ssä. Järjestyksenvalvojan oikeudet täsmennettäisiin lain sallimissa rajoissa tarkastusmaksuoikeuden haltijan kanssa tehdyssä sopimuksessa. Siten tarkastusmaksun ja muiden seuraamusten määrääminen ja siihen liittyvä harkintavallan käyttö säilyisi edelleen yksinomaan tarkastajilla.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin apuna olevan järjestyksenvalvojan toimeksiannon peruuttamisen edellytyksistä. Toimeksianto tulisi peruuttaa, jos apuna oleva järjestyksenvalvoja toimii velvollisuuksiensa vastaisesti, osoittautuu tehtävään sopimattomaksi, hänen hyväksymisensä osallistumaan matkalipun tarkastukseen tai järjestyksenvalvojaksi ei enää ole voimassa tai toimeksiantajan oikeus tarkastusmaksujen perimiseen peruutetaan.

Ehdotetussa 3 momentissa olisi säännös 6 §:n 3-5 momenttien soveltamisesta myös tarkastuksessa apuna olevaan järjestyksenvalvojaan.

7 §. Tarkastusmaksun perimisoikeiden peruuttaminen. Nykyinen 1 momentti ehdotetaan jaettavaksi 1 ja 2 momentiksi. Säännösten sisältöä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että 1 momentissa määritellään ne tilanteet, joissa tarkastusmaksun perimisoikeus on peruutettava ja 2 momentissa ne tilanteet, joissa perimisoikeuden peruuttaminen tulee harkittavaksi. Mahdollisuus oikeuden peruuttamiseen olisi rajattu olennaisiin ja vakaviin rikkomuksiin tai epäkohtiin. Vakavana rikkomuksena voitaisiin pitää esimerkiksi tarkastusmaksun määräämiseen liittyvien tehtävien antamista järjestyksenvalvojille tai rikollisen toiminnan liittymistä tarkastustoimintaan.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa varoitus silloin, kun rikkomukset tai laiminlyönnit eivät ole vakavia tai olennaisia. Tarkastusmaksun perimisoikeuden peruuttamista lievempiä keinoja tarvitaan, koska ankara oikeuden peruuttami-

nen vaikuttaa merkittävästi mahdollisuuteen järjestää joukkoliikenteen palvelut taloudellisesti kestäväällä tavalla. Tästä johtuen voi olla yleisen edun kannalta perusteltua antaa perimisoikeuden saaneelle tilaisuus korjata puutteet.

8 §. *Tarkastusmaksun määrääminen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin matkustajan velvollisuudesta esittää matkalippunsa tarkastuksessa apuna olevalle 6 a §:ssä tarkoitetulle järjestyksenvalvojalle. Jos matkustaja ei esitä asianmukaista matkalippua, apuna oleva järjestyksenvalvoja ilmoittaisi tästä tarkastajalle tai ryhtyisi 11 §:n 1 momentin mukaisiin toimenpiteisiin. Viittauksella tarkoitetaan järjestyksenvalvojan oikeutta eräissä tapauksissa itsenäisesti poistaa ilman matkalippua matkustava henkilö joukkoliikenteen kulkuneuvosta tai 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulta laiturialueelta. Selvytyden vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että tarkastuksessa apuna oleva henkilö ei voi vaatia eikä määrätä tarkastusmaksua. Järjestyksenvalvojalla ei myöskään olisi oikeutta ilman tarkastajan pyyntöä poistaa henkilöä, jolla on matkalippu, vaikka hän epäiläisikin lipun asianmukaisuutta.

Tarkastusmaksun välttämiseksi matkustajalla tulee olla asianmukainen matkalippu. Lippu ei ole asianmukainen, jos se oli vanhentunut silloin kun matkustaja nousi ajoneuvoon tai siirtyi 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulle laiturialueelle. Lippu on epäasianmukainen myös, jos se on väärennetty tai sitä käyttäen matkustetaan pitemmälle tai laajemmalla alueella kuin mihin lippu oikeuttaa. Lippu katsotaan epäasianmukaiseksi myös, jos matkustaja käyttää toisen henkilökohtaista lippua tai kun alennuslippua käytetään oikeudettomasti. Leimaamaton lippu on epäasianmukainen, jos matkustajalla on velvollisuus antaa lippunsa leimattavaksi tai itse leimata se.

Nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyisivät 3 ja 4 momentiksi, jolloin 4 momentissa oleva viittaus 2 momenttiin korjattaisiin viittaukseksi 3 momenttiin.

11 §. *Tarkastajan ja tarkastuksessa apuna olevan järjestyksenvalvojan oikeudet ja vastuu.* Pykälän voimassa olevaa 1 ja 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi tarkastuksessa apuna olevan henkilön oikeuksia koskevilla säännöksillä. Vastaavasti myös otsikko muutettaisiin. Lisäksi tarkastajan kiinniotto-oikeutta koskevan säännöksen sanontaa on tarkistettu.

Ehdotetun 1 momentin mukaan tarkastuksessa apuna olevalla järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastajan pyynnöstä antaa matkustajan poistamiseksi, kiinniottamiseksi tai poliisiin haltuun luovuttamiseksi tarvittavaa apua. Tämän toimivallan käytöstä päättäisi siten tarkastaja, joka voisi arvioida itsenäisesti tarvitseeko hän apua vai ei. Järjestyksenvalvoja voisi myös tarvittaessa ilman tarkastajan pyyntöäkin poistaa matkalipputtoman matkustajan kulkuneuvosta tai edellä tarkoitetulta laiturialueelta, jos poistamisesta on toimeksiantajan kanssa etukäteen sovittu. Poistaminen tulisi kysymykseen ennen kaikkea sellaisissa tilanteissa, joissa matkalippujen tarkastuksella pyritään ensisijaisesti estämään lipputta matkustaminen ja tarkastusmaksujen määräämiseen ei ole mahdollisuuksia. Tarkastajan kiinniotto-oikeutta koskevaa säännöksestä on poistettu sana ”välittömästi” tarpeettoman toiston välttämiseksi.

Samoin kuin tarkastajalla myös hänen apunaan olevalla järjestyksenvalvojalla olisi 2 momentin mukaan oikeus puolustettavissa olevaan voimakeinojen käyttöön, jos matkustaja tekee vastarintaa kiinniotossa tai poistamisessa.

Voimassa olevan pykälän 3 momentissa oleva viittaus voimakeinojen käytön liioittelua koskeviin rikoslain säännöksiin koskisi myös tarkastuksessa apuna olevaa henkilöä. Selvytyden vuoksi ehdotetaan pykälän 5 momenttiin otettavaksi viittaussäännös rikosoikeudellista virkavastuuta koskeviin rikoslain 40 luvun säännöksiin. Tällainen viittaus olisi laillisuusperiaatteen kannalta tarpeen silloin, kun rikosoikeudellinen vastuu perustuu johonkin muuhun kuin vir-

kamiesasemaan. Viittaus koskisi siten perimisoikeuden saaneeseen julkisyhteisöön tai tämän toimielimeen työsopimussuhteessa olevaa henkilöä ja tarkastuksessa apuna olevaa henkilöä. Ehdotuksen mukaan tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön työsuhteista työntekijää hänen suorittaessaan 6 a tai 8 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä tai käyttäessään 11 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia pidetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna henkilönä. Tällaisena henkilönä pidetään myös tarkastuksessa apuna olevaa henkilöä hänen suorittaessaan 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä tai käyttäessään 11 §:ssä tarkoitettuja oikeuksiaan.

12 §. *Matkustajan rangaistusvastuu.* Matkustajan rangaistusvastuuta koskevan säännöksen viittausta rikoslain 17 luvun 6 §:ään ehdotetaan täydennettäväksi järjestyksenvalvojaa koskevalla maininnalla. Tarkastajan apuna olevan järjestyksenvalvojan vastustaminen rangaistaisiin järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisena.

Pykälää täydennettäisiin myös viittauksella väärän henkilötiedon antamista koskevaan rikoslain säännökseen. Viittaus olisi selvyuden vuoksi tarpeen, koska matkustaja on 8 §:n mukaan velvollinen ilmoittamaan henkilötietonsa tarkastajalle. Rangaistus väärän henkilötiedon antamisesta säädetään rikoslain 16 luvun 5 §:ssä. Säännös soveltuu myös työsopimussuhteisen tarkastajan erehdyttämiseen.

13 §. *Muutoksenhaku.* Muutoksenhakua koskevaa pykälää on ajanmukaistettu.

Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:ssä säädettyllä tavalla. Tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen viranomaisen ollessa paikallinen toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi mainitun pykälän 1 momentin mukaan, kun taas 2 momenttia sovellettaisiin valtakunnallisen viranomaisen ollessa kyseessä. Siten kunnan ja YTV:n päätöksestä valitettaisiin siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä tarkastusmaksun määränneen viranomaisen toimialue on. Ratahallintokeskuksen päätöksestä valitettaisiin pääsääntöisesti siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä tarkastusmaksun saaneen henkilön kotipaikka on.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen ei olisi ainut eikä edes useimmin käytetty keino muutoksen saamiseksi jo määrättyyn tarkastusmaksuun. Hallintolain (434/2003) 50 §:ssä säädetään asiavirheen korjaamisesta, 52 §:ssä korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä sekä 53 §:ssä muusta korjaamisen menettelyyn liittyvästä. Lain 50 §:n mukaan asiavirhe voidaan korjata, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Tarkastusmaksulain 10 §:n mukaan tarkastusmaksu jätetään määräämättä, jos ilmenee, että lipun puuttuminen on johdunut matkustajan ikä, kehitystaso, terveydentila, mielentila tai muu näihin rinnastettava erityinen seikka huomioon ottaen anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta, ajattelemattomuudesta tai tietämättömyydestä taikka jos tarkastusmaksun määräämistä muusta syystä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana tai perusteettomana.

Tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneet julkisyhteisöt ovat hallintolain nojalla yleensä matkustajan pyynnöstä poistaneet määrättyjä tarkastusmaksuja muun muassa, jos matkustaja oli unohtanut ottaa mukaan voimassa olevan matkalipun, tarkastusmaksun määrääminen todettiin tapahtuneen puutteellisen selvityksen nojalla tai jos tarkastusmaksun määrääminen muutoin olisi tarkastusmaksulain 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla kohtuutonta. Esimerkiksi Helsingin kaupungin liikennelaitos oli vuonna 2003 poistanut 2050 tarkastusmaksua. Samana vuonna oli hallinto-oikeuteen tehty 221 valitusta. Siten tosiasiallisesti jo nykyisin on käytössä kaksiportainen muutoksenhakujärjestelmä. Tästä huolimatta ei tässä yhteydessä katsottu olevan syytä säilyttää voimassa olevaa kieltoa hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen,

vaan katsottiin perustelluksi avata mahdollisuus hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Nykyisin pykälän 2 momentissa on erityissäännös perustevalituksesta. Uuteen pykälään ei ehdoteta vastaavaa säännöstä. Perustevalitusmahdollisuus säilyisi kuitenkin edelleen, sillä lain 8 §:ssä säädetään, että tarkastusmaksu saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen tai maksujen perimisestä ulosottotoimin säädetään. Tällainen viittaus verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettuun lakiin (veroulosottolaki, 367/1961) merkitsee, että tarkastusmaksuasioissa tulisivat sovellettaviksi myös veroulosottolain 8-11 §:n säännökset perustevalituksesta.

14 §. Tarkemmat säännökset. Pykälää selkeytettäisiin ja sen otsikko muutettaisiin. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin tarkastusmaksun perimisoikeuden hakemisesta, matkalipun tarkastajaksi hyväksymiseen tarvittavista asiakirjoista ja hyväksymismenettelystä, menettelystä tarkastusmaksun määräämisessä ja sen täytäntöönpanossa sekä tarkastusmaksujärjestelmästä tiedottamisesta.

1.2 Rikoslaki

Rikoslain 17 luvun 6 §:n 2 momentin 2 kohtaa täydennettäisiin. Järjestystä ylläpitävällä henkilöllä tarkoitettaisiin paitsi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) tarkoitettua matkalipun tarkastajaa myös tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön toimeksiannosta tarkastajan apuna olevaa järjestyksenvalvojaa.

1.3 Laki järjestyksenvalvojista

Järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) 1 §:n 3 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi viittauksella joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettuun lakiin. Mainitussa laissa säädettäisiin järjestyksenvalvojien oikeudesta toimia tarkastajan apuna matkalippujen tarkastuksessa ja oikeudesta poistaa ilman matkalippua oleva matkustaja joukkoliikenteen kulkuneuvosta tai laiturialueelta.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esitys edellyttää uutta valtioneuvoston asetusta joukkoliikenteen tarkastusmaksusta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin tarkastusmaksun perimisoikeuden hakemisesta, matkalipun tarkastajaksi hyväksymiseen tarvittavista asiakirjoista ja hyväksymismenettelystä, menettelystä tarkastusmaksun määräämisessä ja sen täytäntöönpanossa sekä tarkastusmaksujärjestelmästä tiedottamisesta. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella säädetään tarkastajan ja tarkastuksessa apuna olevan henkilön koulutusta koskevan hyväksyttävän suorituksen tarkemmasta sisällöstä. Asetukset on suunniteltu tulemaan voimaan yhtä aikaa kuin laki.

3 Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Ennen lain voimaan tuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin kuten valmistelemaan järjestyksenvalvojien koulutusta.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä

vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Työsopimussuhteiset

Tarkastusmaksun perimiseen sisältyvänä julkisena hallintotehtävänä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, voidaan pitää ainakin tarkastusmaksun määräämistä sekä pakko- ja voimakeinojen käyttöä. Voimassa olevan lain mukaan matkalippujen tarkastajiksi voidaan hyväksyä vain tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön viranhaltija. Esityksessä ehdotetaan, että tarkastajiksi voitaisiin hyväksyä myös tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneeseen yhteisöön työsopimussuhteessa oleva henkilö. Lainsäädännössä ja käytännössä ero virkasuhteisten ja työsuhteisten välillä on supistunut olennaisesti ja myös työsopimussuhteiset henkilöt olisivat tarkastusmaksulain mukaisissa tehtävissään rikosoikeudellisessa virkavastuussa käyttäessään julkista valtaa.

Esityksessä katsotaan, että perustuslain 124 §:n vaatimukset virkasuhteisuudesta tulevat pitkälti huomioiduksi jo sillä, että tarkastusmaksun perimisoikeus voitaisiin edelleenkin myöntää vain julkisyhteisölle tai sen toimielimelle. Kun tällaiseen yhteisöön työsopimussuhteessa oleva henkilö olisi samalla tavoin kuin siihen virkasuhteessa olevakin yhteisön välittömän valvonnan alainen ja tehtävissään yhtä laajan rikosoikeudellisen vastuun alainen kuin virkasuhteinenkin henkilö, ei laissa määriteltyihin julkisen vallan käyttöä sisältäviin tarkastajan tehtäviin oikeutettujen piirin laajentaminen työsuhteisiin vaaranna matkustajien oikeusturvaa. Hallinnon vaatimusten turvaamisesta ehdotetaan huolehdittavan myös asianomaisten henkilöiden pätevyyden ja sopivuuden avulla (vrt. PeVL 28/2001).

Järjestyksenvalvojat

Lisäksi ehdotetaan, että tarkastajien apuna liputta matkustavien paljastamisessa voitaisiin käyttää järjestyksenvalvoja. Näin tarkastuksia voitaisiin nopeuttaa, tarkastettavien matkalippujen määrää nostaa ja lisätä liputta matkustavien kiinnijoutumisriskiä. Järjestyksenvalvojen käyttäminen matkalipun tarkastajien apuna tulisi kysymykseen lähinnä rautatie- ja metroliikenteessä. Tarkastajien auttamiseen oikeutettujen henkilöpiirin rajaaminen pelkästään järjestyksenvalvojiin olisi perusteltua sen vuoksi, että he olisivat päteviä koulutuksensa puolesta toimimaan tarvittaessa tarkastajien apuna liputta matkustavan kiinniottamisessa ja poistamisessa liikennevälineestä tai asemalaiturilta. Myös järjestyksenvalvojan lippujen tarkastukseen liittyvistä kiinniotto- ja poistamisoikeuksista säädettäisiin nimenomaisesti tarkastusmaksulaisissa. Tämä olisi tarpeen jo senkin vuoksi, että ehdotettujen toimivaltuuksien käyttö ei suoranaisesti perustuisi järjestyksen turvaamiseen. Järjestyksenvalvojat olisivat kuitenkin tarkastajia paremmin koulutettuja mainitun tyyppisten toimivaltuuksien ja niihin liittyvien voimakeinojen käyttöön. Järjestyksenvalvojen pelkkä läsnäolo tarkastuksessa saattaa myötävaikuttaa liputtoman matkustajan rauhallisesti tapahtuvaan poistumiseen ja siten tehostaa tarkastusta.

Matkustajalla olisi ainoastaan velvollisuus esittää matkalippunsa järjestyksenvalvojalle. Vartija ilmoittaisi liputtomuudesta tarkastajalle, joka ryhtyisi toimenpiteisiin omien valtuuksiensa puitteissa. Jos vartija epäilee hänelle esitetyn lipun asianmukaisuutta, myös tästä olisi ilmoitettava tarkastajalle. Sen sijaan julkista vallan käyttöä sisältävät tarkastusmaksun määräämistehvät eivät kuuluisi tarkastajien apuna toimivien toimivaltaan. He voisivat kuitenkin tarkastajan pyynnöstä avustaa liputta matkustavan kiinniottossa ja poistamisessa, jolloin heillä olisi myös julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Järjestyksenvalvojilla olisi oikeus vaatia matkustajaa esittämään matkalippunsa. Tätä oikeutta voitaisiin käyttää vain silloin, kun se perustuu tarkastusmaksujen perimisoikeuden saaneen

yhteisön toimeksiantoon. Toimeksiantajana toimiessaan perimisoikeuden saanut yhteisö huolehtisi järjestyksenvalvojen kouluttamisesta uusiin tehtäviin ja valvoisi heidän toimintansa asianmukaisuutta ja voisi myös perustellusta syystä peruuttaa toimeksiannon. Lisäksi tarkastajien apuna ollessaan järjestyksenvalvojat olisivat tarkastajien välittömässä valvonnassa. Liputtoman henkilön kiinniotossa avustaminen edellyttäisi tarkastajan nimenomaista pyyntöä, samoin yleensä liputtoman matkustajan poistaminen. Järjestyksenvalvoja voisi kuitenkin ilman tarkastajan pyyntöäkin poistaa matkustajan kulkuneuvosta tai laiturialueelta, jos tämä on kokonaan vailla matkalippua ja tällaisesta toimintatavasta on toimeksiantajän kanssa nimenomaisesti sovittu.

Perustuslakiuudistuksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 179) on itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai oikeutta puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Muulle kuin viranomaiselle oli aikaisemman käytännön mukaan voitu tavallisella lailla antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys oli konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (HE 1/1998 vp, s. 178-179). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin täsmentänyt perustuslakiuudistuksessa esitettyä linjaa ja katsonut, ettei yksityisen vartioliikkeen vartijoiden tehtäviksi tarkoitettuja henkilön poistamiseen vartioitavalta alueelta ja turvatarkastukseen liittyviä toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan tullut pitää sellaisena, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi (PeVL 28/2001 vp, s. 5-6; ks. myös PeVL 2/1999 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei myöskään kauppakeskuksiin, liikenneasemille tai joukkoliikenteen kulkuneuvoihin yleistä järjestystä ylläpitämään tarkoitettujen vartioimisliikkeen palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen toimivaltuudet, jotka eivät saaneet mainittavasti erota muiden vartijoiden toimivaltuuksista, aiheuttaneet tarvetta perustuslainsäätämisyjärjestykseen perustuslain 124 §:n kannalta. Tällaisten järjestyksenvalvojen toiminnan pitää kuitenkin jäädä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä poliisiin ja muihin viranomaisiin nähden avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 20/2002).

Tarkastajien apuna toimiville järjestyksenvalvoille ehdotetut toimivaltuudet ovat tarkastajiin nähden avustavia ja heidän tehtäviään täydentäviä. Kokonaisuudessaan ei ehdotettuja toimivaltuuksia ja voimankäyttövaltuuksia liene syytä katsoa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.

Kun ehdotetut säännökset ovat lisäksi esityksessä riittävästi yksilöity, voitaneen ehdotetut lainmuutokset käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Olisi kuitenkin suotavaa, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus: