

SUUNTAVIIVOJA JOUKKOLIIKENTEN TARKASTUSMAKSUJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEKSI

1. Johdanto

Liputta matkustaminen ja muut maksamiseen liittyvät väärinkäytökset joukkoliikenteessä ovat pääasiassa kaupunkiseutujen ongelma.

Taustalla on käteismaksamisen ja kuljettajarahastuksen väheneminen sekä mm. elektronisten maksujärjestelmien yleistymisen. Matkustajien taloudellinen intressi ja houkutus väärinkäyttöihin on lisääntynyt, kun matkalippujärjestelmät ja matkustusvyöhykkeet kattavat laajoja usean kunnan alueita. Uusimpana tekotyyppinä on paljastunut tietoteknistä osaamista edellyttävät kännykkälippupetokset ja väärennökset. Silti tyypillisimmät ja monilukuisimmat tapaukset lienevät tulevaisuudessakin perinteiset liputta matkustaminen tai vanhentuneella lipulla matkustaminen taikka vyöhykerajojen ylittäminen matkalipulla, jonka kelpoisuus ei sitä sallisi.

Miksi matkalippujen erityistarkastuksiin ja rikkomuksista määrättäviin tarkastusmaksuihin sekä varsinaisiin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin kannattaa kiinnittää huomiota?

Ensimmäinen peruste on lipputulomenetysten pitäminen siedettävällä tasolla. Jos kontrolli on heikkoa, kiinnijäämisriski pieni ja seuraamukset rikkomuksista vähäisiä, niin "ilmaismatkustus" lisääntyy. Seurauksena on matkalipputulosten väheneminen ja verovaroilla katettavan alijäämän kasvu. Myös joukkoliikenteen maine ja yleinen imago kärsivät normaalien rehellisten matkustajien silmissä ja niidenkin kansalaisten silmissä, jotka palveluita eivät toistaiseksi käytä.

Toinen peruste on se, että matkalippujen tarkastus on myös osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Se liittyy kiinteänä niihin tuntemuksiin ja mielikuviin, kuinka turvallisena ja miellyttävänä matkanteko joukkoliikenteessä koetaan. Kansanomaisesti sanottuna, jos "pummilla matkustavat" valtaavat alaa joukkoliikenteen kulkuneuvoissa, niin moraalinen närkästys kasvaa ja imago heikkenee.

Maksaneisuuden täydellinen kontrolloiminen on jo kustannus-syistäkin epätarkoituksenmukaista ja mahdotonta. Kontrollijärjestelmä on kuitenkin pidettävä tavoitteisiin nähden uskottavalla ja yleisesti hyväksyttävällä tasolla. Liian tehokas järjestelmä tulisi kalliiksi, haittaisi matkustamisen sujuvuutta ja menettäisi helposti yleisen hyväksyttävyyden.

Keskeisiä kysymyksiä tässä selvityksessä ovat:

- mitä vaihtoehtoja suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla on järjestää ja kehittää joukkoliikenteen tarkastusmaksutoimintaa ja, miten nämä vaihtoehdot soveltuvat eri kokoisille kaupunkiseuduille?
- kuinka pitkälle voidaan edetä nykyisin voimassa olevan tarkastusmaksulain puitteissa ja mitkä vaihtoehdot ja kehittämistoimet vaatisivat lainsäädännön muuttamista?
- kuinka pitkälle lainsäädäntömuutokset olisivat realistisia?

Kysymyksistä viimeinen ratkaisee myös vaihtoehtojen realistisuuden.

2. Matkalippujen tarkastustoiminnalle asetettavat tavoitteet

Matkalippujen tarkastustoiminnalle tulee asettaa riittävät ja perustellut tavoitteet. Tavoitteissa joudutaan huomioimaan myös keskenään ristiriitaisia intressejä.

Seuraavassa luetellaan joitakin keskeisiä tavoitteita, joihin laadukkaassa järjestelmässä tulee pyrkiä:

Yleisestävä vaikutus. Tarkastusmaksu on hallinnollinen rikemaksu, jolla on sakkorangaistuksen piirteitä. Tämän vuoksi on perusteltua asettaa tarkastusmaksujärjestelmälle samat rikosoikeudesta tutut yleisestävyyden ja erityisestävyyden tavoitteet ja tehtävät.

Yleisestävyyden tavoite on saavutettu, kun yksilölle määrättäväksi tarkoitettulla tarkastusmaksulla on sellainen pelotusvaikutus muihin matkustajiin, että se välillisesti vahvistaa heidän maksumoraaliaan ja estää heitä syyllistymästä liputta matkustamiseen. Tähän vaikuttaa oleellisesti kiinnijäämisriski ja riittävän korkea maksutaso. Yleisestävyyttä vahvistetaan jo silläkin, että matkalippujentarkastajat ovat usein työtehtävissään läsnä joukkoliikenteessä.

Yleisestävä vaikutus kohdistuu erityisesti sellaiseen "riskiryhmään", joka heikon kontrollin ja vähäisten seuraamusten oloissa laskelmoisi liputta matkustamisen kannattavaksi vaihtoehdoksi. Hyvä yleisestävyys on tehokkaan järjestelmän seurausta.

Erityisestävä vaikutus. Tarkastusmaksun tulisi ensisijaisesti vaikuttaa pelottavasti varsinaiseen tekijään siten, että hän pidättäytyy uusimasta tekoaan ja muistaa tulevaisuudessa paremmin hankkia asianmukaisen matkalipun. Tärkeää on tässäkin tapauksessa riittävän suuri kiinnijäämisriski ja tarkastusmaksun tuntuvuus.

Kuten varsinaisissa rikosoikeudellisissa seuraamuksissakin, erityisestävyys toimii vain osaan matkustajista. On aina "kova ydin", johon seuraamuksilla ei ole vaikutusta. Tarkastusmaksun suuruuden olennainenkin korottaminen nykyisestä maksimista toimisi vain osaan heistä ja saattaisi muodostua kohtuuttomaksi enemmistölle tapauksista.

Riittävä tehokkuus. Yksi keskeisimmistä tehokkuuden mittareista on se, kuinka suuri osa potentiaalisista lipputulosta matkustajilta saadaan kerättyä eli mitkä ovat liputta matkustamisesta aiheutuvat tappiot. Lipputulotappiot vaihtelevat luultavasti joukkoliikenteen kulkumuodosta toiseen. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla liputta matkustaminen ja näin ollen tappiotkin ovat lähijunissa, raitiovaunuissa ja metrossa oletettavasti yleisempiä, kuin busseissa. Yksinkertainen syy on, että linja-autoissa kuljettajat kohtaavat käytännössä useimmat matkustajat henkilökohtaisesti ja kontrolloivat matkustusta ja maksaneisuutta.

Tehokkuuden parantaminen onkin helpointa aloittaa siellä, missä lipun leimaaminen eli validointi on matkustajan vastuulla. Tehokkuutta parannetaan myös kohdentamalla ja ajoittamalla tarkastukset kulkuneuvojen, alueiden ja ajankohtien osalta optimaalisesti siten, että tavoitetaan mahdollisimman paljon potentiaalisia liputta matkustajia.

Tehokkuuden tavoittelu kohtaa kuitenkin rajansa kustannusten kasvaessa. Kustannusten tulee pysyä kohtuullisina suhteessa saavutettaviin taloudellisiin ja muihin välillisiin hyötyihin. Tarkastustoiminnan kustannusten kattaminen täysin tarkastusmaksutuloilla lienee kuitenkin epärealistista. Yksipuolisesti tehokkuutta tavoitteleva järjestelmä menettää helposti matkustajien hyväksynnän ja heikentää joukkoliikenteen brändiä.

Yleinen hyväksyttävyyys ja joukkoliikenteen brändi. Yhdenvertaista kohtelua ja maksaneisuutta tukevan tarkastusmaksutoiminnan tulee olla matkustavan yleisön parissa hyväksyttävää ja kannatettavaa. Kun kyse on kaikille kansalaisille tarjottavista, osin verovaroin rahoitetuista yleishyödyllisiksi luokitelluista palveluista, pitää toiminnan luotettavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Epäoikeudenmukaiseksi so. kohtuuttomaksi mielletty järjestelmä heikentää joukkoliikenteen brändiä. Tämä pitää huomioida, kun tehostamistoimia suunnitellaan.

Hyvä näkökulma voisi tällöin olla järjestelmästä huonosti perillä olevan satunnaismatkustajan näkökulma. Tarkastusmaksulain 10§:ssä olevien armahdussäännösten soveltaminen mahdollistaa kohtuullisuuden ja oikeudenmukaisuuden yksilötasolla ja edistää välillisesti toiminnan yleistä hyväksyttävyyttä.

Oikeusturva ja perusoikeudet. Perustuslailla taatut kansalaisten perusoikeudet ja oikeusturva ovat aina keskeisiä kriteereitä, kun arvioidaan sellaista julkisen vallan käyttöä, jossa kansalaisten oikeuksia voidaan joutua rajoittamaan. Tarkastusmaksupäätökset ja viranomaisten toiminta tulee voida saattaa ylemmän viranomaisen ja viimekädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Tarkastusmaksulaissa nämä asiat on huomioitu normitasolla.

Käytännön tarkastustoiminnassa puolueeton, syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu sekä tiukasti laillinen menettely pitää pystyä turvaamaan, kun arvioidaan tarkastusmaksuun johtavan teon tunnusmerkistön täyttymistä. Tämä koskee varsinkin tilanteita, joissa tarkastusmaksun määräämiseen liittyy henkilön poistaminen kulkuneuvosta tai kulkuneuvon pääsyn estäminen taikka voimakeinojen käyttö. Liikutaan juridisesti herkällä alueella. Kun järjestelmiä kehitetään ja muutoksia suunnitellaan on edellä todettu huomioitava kriittisessä loppuarvioinnissa ennen täytäntöönpanoa.

3. Voimassa oleva tarkastusmaksulaki ja muu lainsäädäntö

Matkalippujen tarkastustoimintaa sääntelee laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (11.5.1979/469). Vuosien varrella sitä on muutettu ja täydennetty. Tärkein muutos tehtiin vuoden 2007 lopulla kun lakiin otettiin uusi 6a§ (23.11.2007/1053), jossa mahdollistettiin yksityisten turvallisuuspalveluyrityksien palveluksessa olevien järjestysvalvojen käyttö matkalipuntarkastajien apuna.

Periaatteellisesti ja käytännössä tärkeä on myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki (1085/2015), jossa turvapalveluyritysten palveluksessa olevilla henkilöille, kuten järjestyksenvalvojilla on annettu sellaisia julkisen vallan käyttöön kuuluvia oikeuksia, jotka normaalisti ovat vain poliisiviranomaisilla.

Jo vuodesta 1977 saakka on ollut voimassa laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä (17.6.1977/472), jolla linja-auton-, metron- ja raitiovaunun kuljettajille sekä junien konduktööreille on annettu oikeudet järjestyksen pitoon ja matkalippujen tarkastukseen.

Muita tarkastusmaksutoimintaan liittyviä säädöksiä on järjestyslaki (27.6.2003/612), jossa määritellään mm. joukkoliikenteen kulkuneuvot yleiseksi alueeksi. Kuntalain 8. luvun 49§ ja 54§:issä puolestaan säädetään kuntien välisestä yhteistoiminnasta, jota voidaan toteuttaa myös

tarkastusmaksutoimintaa järjestettäessä. Rikoslain 16. luvun 5§, 17. luvun 6§ ja 6a§ sekä 40. luvun 11§ ovat myös huomionarvoisia. Niissä on määritelty sakkovilppi ja nimetty julkista valtaa käyttävät henkilöt (mm. matkalipuntarkastaja, järjestyksenvalvoja ja kuljettajat) sekä annettu säädös järjestystä ylläpitävien henkilöiden vastustamisesta ja sen rangaistavuudesta. Unohtaa ei pidä myöskään hallintolakia (434/2003), josta ilmenevät mm. kaikessa hallintotoiminnassa noudatettavat hyvän hallinnon perusteet.

3.1. Tarkastusmaksulain pääkohdat ja kommentteja

Tarkastusmaksulain 1§:n ja 8§:n mukaan ilman asianmukaista matkalippua joukkoliikenteessä matkustavalta voidaan periä matkalipun hinnan lisäksi tarkastusmaksu. Sama koskee henkilöä, joka oleskelee ilman asianmukaista matkalippua alueella, jonne pääsemiseksi sellainen olisi hankittava. Näitä alueita ovat tyypillisesti joukkoliikenteen terminaalialueet.

Mitä tarkoittaa lain tunnusmerkistö "ilman asianmukaista matkalippua oleskelu"? Kyseeseen tulevat useat tekemuodot, joista tyypillisiä ovat:

- matkalippua ei ole hankittu lainkaan ja henkilö pyrkii matkustamaan ilmaiseksi,
- matkalippu on vanhentunut eli sen kelpoisuusaika/viimeinen voimassaoloaika on umpeutunut,
- matkalipun kelpoisuusalue (-vyöhyke) on ylitetty so. lipun kelpoisuus ei ulotu sille alueelle, jossa matkustetaan,
- kyseessä on toisen henkilön matkalippu silloin, kun lipun pitäisi olla henkilökohtainen,
- kyseessä väärin perustein hankittu erityisryhmien alennuslippu,
- kyseessä väärennetty matkalippu

Rikosoikeudellisesta näkökulmasta teot voisivat useinkin täyttää lievän petoksen tai lievän väärennoksen tunnusmerkistön, ellei tarkastusmaksulakiin olisi otettu "ilman asianmukaista matkalippua matkustamisen" laveaa ja tulkinnanvaraista säädöstä.

Liikenne- ja viestintäministeriö myöntää kunnalle tai nykyiselle Helsingin Seudun Liikenne-kuntayhtymälle (HSL) oikeuden tarkastusmaksujen perimiseen raideliikenteessä ja muussa joukkoliikenteessä, kun matkustajamäärä on suuri ja käytössä on yhtenäinen matkalippu- ja hintajärjestelmä.

Toistaiseksi tarkastusmaksujen perimisoikeuden on hakenut vain HSL (entinen YTV). Myös muut joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavat viranomaiset suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseudulla joutuvat harkitsemaan tarkastustoiminnan käynnistämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa hakemuksesta tarkastusmaksun suuruuden. Se saa olla enintään 40 kertaa joukkoliikenteen alin aikuisten kertamaksu.

Käytännön tarkastustoiminnasta huolehtivat matkalippujentarkastajat. Heidän tulee olla virkasuhteessa tarkastusmaksuoikeudet saaneeseen julkisyhteisöön. Yksityisten vartiointiliikkeiden palveluksessa olevat järjestyksenvalvojat voivat avustaa matkalipuntarkastajia. Perussäännös on tarkastusmaksulain 6a§:ssä.

Alueen poliisilaitos hyväksyy matkalippujentarkastajan ja antaa siitä todisteeksi tarkastuspassin. Kelpoisuusvaatimuksina on ministeriön asetuksessa vahvistetun koulutuksen suorittaminen. Lisäksi

edellytetään, että asianomainen henkilö tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja hän on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan muutenkin sopiva tehtävään.

Poliisiviranomainen valvoo, ohjeistaa ja antaa virka-apua tarkastajille ja järjestyksenvalvojille. Perusteet poliisiviranomaisten valvonnalle ja ohjaukselle on siinä, että kyse on rangaistuksen luonteisten hallinnollisten kurinpitomaksujen määräämisestä usein lievää petosta tai väärennöstä muistuttavista teoista. Tyypillisesti tämänkaltaisten asioiden tutkiminen ja seuraamusten määrääminen kuuluu poliisille, syyttäjälaitokselle ja tuomioistuimille.

Matkalipuntarkastajilla ja järjestyksenvalvojilla on oikeus vaatia matkustajia näyttämään matkalippunsa. Jos henkilö ei esitä asianmukaista matkalippua, hänet voidaan ottaa kiinni tai poistaa kulkuneuvosta taikka terminaalialueelta, taikka hänen pääsynsä sinne voidaan estää. Tämä ei kuitenkaan ole vaihtoehto tarkastusmaksulle, vaan tarkastusmaksu on silti määrättävä, ellei sovellettavaksi tule tarkastusmaksulain 10§:n mukainen vapauttamisperuste. Tilanteen vaatiessa voidaan joutua käyttämään myös voimakeinoja. Matkalipuntarkastaja ja järjestyksenvalvoja onkin rikoslaissa (RL 40:11) määritelty julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi, "joka lain tai asetuksen nojalla tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen".

Vain tarkastaja voi määrätä tarkastusmaksun sekä vaatia matkustajaa esittämään henkilötietonsa ja osoitteensa. Järjestyksenvalvojan toimivalta rajoittuu siihen, että hänellä on ainoastaan oikeus vaatia matkustajaa esittämään matkalippunsa.

Huomio kiinnittyykin siihen, että järjestyksenvalvojalla on lain mukaan tarvittaessa oikeus puuttua henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen, mutta "henkinen koskemattomuus" jää toimivallan ulkopuolelle eli yksityiselämän suojaan kuuluvia henkilö- ja osoitetietoja ei järjestyksenvalvojalla ole oikeus vaatia.

Tarkastusmaksujen kaavamainen määrääminen kaikille ilman asianmukaista matkalippua matkustaville yli 15-vuotiaille henkilöille johtaisi joissain tilanteissa kohtuuttomuuksiin ja menettely koettaisiin epäoikeudenmukaiseksi. Rikosoikeudessa käytettävät rangaistusten alentamisperusteita ei nyt voida soveltaa. Kohtuullistamista varten tarkastusmaksulakiin onkin sisällytetty oma lainkohta, 10§.

Tarkastusmaksumääräykseen tai paikanpäällä välittömästi maksetusta tarkastusmaksusta annettuun kuittiin on liitettävä muutoksenhakuohjeet. Tyytymättömän on ensin tehtävä 14 päivän kuluessa oikaisuvaatimus tarkastusmaksun määräämiseen oikeutetun julkisyhteisön tähän tehtävään määräämältä toimielimeltä tai viranhaltijalta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeudelle, johon muutoksenhakutie katkeaa.

3.2. Laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä.

Käytännön tasolla arkinen vastuu järjestyksen ylläpidosta joukkoliikennevälineissä kuuluu henkilökunnalle. Kuljettajalla, konduktöörillä, tarkastajalla ja rahastajalla on juna-, metro-, raitiovaunu- ja bussiliikenteessä vastaavanlaiset oikeudet mm. voimakeinojen käyttöön, kuin tarkastusmaksulaissa on annettu matkalipuntarkastajalle ja järjestyksenvalvojalle.

Heillä on näin ollen oikeus matkustajan matkalipun tarkastamiseen ja myös oikeus henkilön kiinniottoon, kulkuneuvon pääsyn estämiseen ja kulkuneuvosta poistamiseen, jos tarve sitä vaatii. Laki antaa oikeudet myös alkoholijuomien poisottamiseen tarkastustoimintaa tai järjestyksenpitoa haittaavalta matkustajalta. Oikeutta tarkastusmaksun määräämiseen heilläkään ei ole.

Edellä mainitun joukkoliikennehenkilökunnan (kuten matkalipuntarkastajan ja järjestyksenvalvojan) asema rinnastetaan järjestystä ylläpitäväksi henkilöksi, jonka vastustamisesta seuraa sakkoa (RL 17: 6§ ja 6a§).

3.3. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista.

Julkisen vallankäytön näkökulmasta ja periaatteelliselta kannalta turvallisuuspalvelulaki on tarkastusmaksulakia merkittävämpi. Siinä poliisiviranomaisille kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen liittyviä vartiointi-, järjestyksenvalvonta- ja turvatehtäviä on perustuslain sallimissa rajoissa delegoitu yksityisille turvallisuuspalveluyrityksille ja niihin työsopimussuhteessa oleville henkilöille. Tarkastusmaksulaissahan toimivaltaa on siirretty viranomaiselta toiselle viranomaiselle, mikä ei perustuslain näkökulmasta ole samalla tavalla ongelmallista.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain tavoitteena on yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisien ja turvapalveluyritysten välisen yhteistyön edistäminen. Vartioimisliiketoiminta ja järjestyksenvalvojatoiminta edellyttävät molemmat turvallisuusalan elinkeinolupaa. Sen myöntää poliisihallitus, joka myös valvoo toimintaa.

Turvallisuuspalvelulakia sovelletaan kaikkeen tyypillisesti turvapalveluyrityksille kuuluvaan toimintaan. Henkilöiden ja omaisuuden vartiointi- ja turvasuojatoiminnan lisäksi laki sisältää myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ja onnettomuuksien estämistä koskevat säädökset.

Turvallisuuspalvelulain säätämisen yhteydessä sen eri vaiheissa selvitettiin erityisesti niitä perustuslaillisia kysymyksiä, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöä sisältävien viranomaistehtävien delegointiin yksityisille toimijoille. Perustuslakivaliokunta oli jo mietinnössään 28/2001 todennut, että vartiointiliiketoiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä. Näistä selvityksistä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista on hyötyä, jos järjestyksenvalvojen toimenkuvaa tarkastusmaksutoiminnassa halutaan kehittää edelleen.

Yhdenmukaisesti tarkastusmaksulain kanssa myös turvallisuuspalvelulain ja sen edeltäjän, vuonna 1983 säädetyn vartioimisliikelain taustalla olivat reaalisyyt: poliisin voimavarat eivät kaikkeen ja kaikkialle riitä. Poliisitoimen painopiste tulee olla rikosten ehkäisyssä, rikostutkinnassa ja liikennevalvonnassa.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa määritellään mm. vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutus, kelpoisuusehdot ja toimivalta. Yleisellä tasolla ja taustalla lain ohjaava vaikutus ulottuu toimintaan myös silloin, kun järjestyksenvalvoja on tarkastusmaksulain perusteella avustamassa matkalippujen tarkastuksessa, vaikkakin valtuudet tällöin tulevat suoraan tarkastusmaksulaista.

Järjestyksenvalvojan on noudatettava poliisin antamia käskyjä ja määräyksiä. Tämä on lähtökohtana myös joukkoliikenteessä: järjestyksenvalvojat saavat toimia poliisin apuna joukkoliikenteen terminaaleissa ja kulkuneuvoissa, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista ja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää (28§). Lupaa tähän haetaan alueen poliisilaitokselta. Varsinaisen tarkastusmaksu-

toiminnan osalta toiminta ja tehtävät perustuvat muutoin vartiointiliikkeen ja joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavan viranomaisen väliseen toimeksiantosopimukseen.

Järjestyksenvalvojan kelpoisuusvaatimukseen kuuluu sisäministeriön asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen suorittaminen. Lisäksi edellytetään vastaavia henkilökohtaisia ominaisuuksia ja edellytyksiä, kuin matkalipuntarkastajaltakin vaaditaan. Poliisilaitos hyväksyy järjestyksenvalvojan tehtävänsä.

Jo tarkastusmaksulainkin perusteella järjestyksenvalvojalla on tarkastusten yhteydessä ja tilanteen niin vaatiessa toimivalta henkilöiden kiinniottamiseen ja kulkuneuvosta tai terminaali-alueelta poistamiseen, sekä lisäksi oikeus myös voimakeinojen käyttöön. Myös yksityisiä turvapalveluita koskevaan lakiin on sisällytetty vastaava toimivalta, mutta yleisemmällä tasolla ja osin laajempaan, koska nyt kyseessä ei ole pelkästään matkalipuntarkastajien avustaminen tarkastustoiminnassa.

4. Nykyisen järjestelmän arviointia

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettu laki oli jo säättämisaikanaan suuri edistysaskel. Rikoslaisissa säädetyt petos ja väärennös sekä niiden rangaistusasteikot ja mm. poliisiviranomaisten resursseja paljon sitova menettely olisi ollut liian kankea ja epätarkoituksenmukainen toimintatapa joukkoliikenteessä tyypillisesti ilmenneiden rikkomusten käsittelyyn.

Poliisiviranomaisia, syyttäjälaitosta ja tuomioistuimia ei tällaisten asioiden selvittelyyn ole tavanomaisissa tilanteissa tarpeen vaivata. Se ei olisi myöskään vilppiin syyllistyneiden matkustajien kannalta kohtuullista. Matkalipuntarkastajan antamat "pikasakot" ovat sujuva ja nopea tapa selvittää tällaiset teot, kunhan tarkastajien ammattitaidosta ja matkustajien oikeusturvasta huolehditaan. Hallinnollisesta menettelystä siirrytään rikosprosessin puolelle vasta vakavammissa tapauksissa eli, kun rikoslain tunnusmerkistöt (yleensä petos tai väärennys lievissä muodoissa) täyttyvät.

Täyttääkö nykyisin voimassa oleva tarkastusmaksulaki edellä kohdassa 2. esitetyt tavoitteet?

Matkalippujen tarkastukseen liittyy julkinen intressi kerätä matkalipputulot yhdenvertaisesti kaikilta matkustajilta. Tarkastustoiminta on myös osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamista joukkoliikenteessä. Kiistatonta lienee, että matkalippujen tarkastus on lisännyt HSL-alueella merkittävästi matkalipputuloja ja ylläpitää osaltaan järjestystä ja turvallisuutta joukkoliikenteessä. Tarkkoja euromääriä on mahdoton selvittää, mutta varovaisia arvioita voi tehdä olettamalla, että ilman erityistä matkalipuntarkastusta ja tarkastusmaksua hyvinkin 5-15% matkustajista voisi jättää matkalippunsa hankkimatta. Voi siis olettaa, että matkalipuntarkastus on välttämätöntä ja myös kustannustehokasta. Järjestyksen ja turvallisuuden paraneminen on tullut lisäksi vielä sivutuotteena.

Ongelmat, kuten heikohko erityisestävyys, eivät niinkään ole lainsäädännön puolella. Taustalla perussyinä on pikemminkin ihmisten yleisiä sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia, jotka käytännön tasolla ilmenevät mm. liputta matkustamisena. Niihin ei lakimuutoksilla voida vaikuttaa.

Lainsäädäntöpuolella kriittistä huomiota kannattaa kiinnittää matkalippujen tarkastajien ja järjestyksenvalvojen koulutusvaatimukseen sekä mahdollisesti myös järjestyksenvalvojen toimivallan tarkistamiseen. Näiden asiakokonaisuuksien päivittäminen olisi varmasti tarpeen.

Kuinka nykyinen tarkastusmaksulaki soveltuisi paitsi HSL:lle, niin myös Tampereen, Turun, Lahden, Joensuun, Lappeenrannan, Kuopion, ja Oulun joukkoliikenneviranomaisten vastuulla olevaan joukkoliikenteeseen?

Tarkastusmaksulain toimivuudesta ei tiettävästi ole tehty varsinaisia selvityksiä. Sen vuoksi arvio perustuukin lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden tarkasteluun ja kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaisilta saatuihin kannanottoihin. HSL:llä on ainoana viranomaisena kokemusta tarkastusmaksujen määräämisestä käytännössä. Sopimusten perusteella HSL on suorittanut matkalippujen tarkastusta myös VR:n lähiliikenteessä ja Tampereella.

Sekä viranomaiset, että matkustajat voivat toki kokea järjestelmän byrokraattiseksi. Vaatiihan tarkastusmaksujen perimisoikeuksien hankkiminen, matkalipuntarkastajien koulutus ja matkustajien tekemien oikaisuvaatimusten sekä valituksiin annettujen vastineiden käsittely ja vielä tarkastusmaksusaatavien perintä paljon aikaa ja vaivaa. Tämä byrokraattisuus johtuu kuitenkin pääasiassa toiminnan luonteesta. Kyseessä on sellainen julkisen vallan käyttö, jossa on poliisitoimen piirteitä ja, jossa ollaan lähellä rikosoikeudellisten rangaistusten määräämistä. Oikeusturva toiminnan joka vaiheessa lisää byrokraattisuutta. Sen kustannuksella ei kuitenkaan voi tehdä kompromisseja.

Jo pelkästään lainsäädännön tarkastelu riittää sen toteamiseen, että tarkastusmaksulaki soveltuu parhaiten suurten kaupunkiseutujen ja suurten matkustajamäärien liikenteen matkalippujen tarkastamiseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on siihen myös parhaat taloudelliset mahdollisuudet.

Ei ole kuitenkaan mitään estettä, etteikö nykylainsäädännön mukainen järjestelmää voitaisi ottaa käyttöön myös keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Toiminta tulee tietenkin suhteuttaa mm. liikenteen määriin ja kustannus-hyöty arvioihin. Kun asia tulee ajankohtaiseksi, niin ilman kaupunkiseutujen välistä yhteistyötä mm. koulutuksen järjestämisessä siihen ei kannata ryhtyä. Etenemisessä kannattaisi harkita myös vaiheistusta ja eri vaihtoehtojen pilotointia eri alueilla. Tästä hyötyvät kaikki.

Nykyisessä tarkastusmaksulaissa ei ole mitään sellaisia rakenteellisia tai muitakaan puutteita, jotka hankaloittaisivat perusteettomasti tarkastusmaksutoimintaa. Joustavuutta ja myös lisää resursseja turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoon on saatu, kun yksityisten turvapalveluyritysten järjestyksenvalvojien käyttö tuli mahdolliseksi vuonna 2008. Sama yhtenäisjärjestelmä ei kuitenkaan sovellu sellaisenaan kaikille ja kaikenkokoisille kaupunkiseuduille. Aina on kehitettävää sekä lainsäädännössä, että toiminnan organisoinnissa, tietotekniikan hyväksikäytössä, tietoturvassa ja myös tarkastusmaksusaatavien perinnässä.

Seuraavassa luvussa esitetään mahdollisia vaihtoehtoja, joita voidaan harkita sekä nykyistä toimintaa kehitettäessä (HSL), että tarkastusmaksujärjestelmää suunniteltaessa silloin, kun lähdetään liikkeelle ns. puhtaalta pöydältä.

5. Vaihtoehtoisia ja täydentäviä tapoja tarkastusmaksutoiminnan järjestämisessä

1. Voimassaolevan tarkastusmaksulain mukainen järjestelmä.

Tarkastusmaksutoiminnasta HSL:n alueella saadut kokemukset ovat pääosin myönteisiä. Mahdollisuus järjestyksenvalvojien käyttöön tarkastajien apuna on ollut merkittävä parannus. Se on tehostanut tarkastustoimintaa ja lisännyt myös tarkastushenkilökunnan turvallisuutta. Tosin

vertailuita ei ole mahdollista tehdä, koska laki ei muita vaihtoehtoja mahdollista ja tarkastusmaksujen määräämisoikeutta ei muilla joukkoliikenneviranomaisilla vielä ole.

Tarkastusmaksulaissa ei ole havaittu mitään sellaisia epätarkoituksenmukaisuuksia tai puutteita, joiden vuoksi lakia olisi välttämätöntä muuttaa. Käytännön toiminnassa kehittämisen varaa kuitenkin aina voi olla.

Joukkoliikenne ja sen lippu- ja maksujärjestelmät kehittyvät koko ajan. Tarkastusmaksulakikin kaipa ajoin kriittistä arviointia ja testausta, jotta se täyttää tarkoituksensa myös muuttuneissa oloissa. Aina aiheellisia kysymyksiä ovat esimerkiksi:

- onko järjestelmä riittävän joustava niin, että muuttuvaan matkustajakysyntään ja -käyttäytymiseen voidaan ajallisesti (esim. illat, viikonloput, yöliikenne, yleisö tapahtumat) ja alueellisesti reagoida?
- onko tarkastusmaksu tarkoituksenmukainen seuraamus niille henkilöille, joille erityisestävä vaikutus ei selvästikään toimi ja ulosoton kautta ei ole mitään odotettavissa?
- onko perinteisiin tekotapoihin soveltuva "ilman asianmukaista matkalippua joukkoliikenteessä matkustava" teonkuvauksena käyttökelpoinen kohdattaessa uusia kehittyneitä digitaalisia tekemuotoja?

Viimeksi mainittu kysymys tulee ajankohtaiseksi, kun kertalippujen lisäksi myös kausi- ja arvolippuväarennöksiä, petoksia ja mahdollisesti jopa kavalluksia tulee ilmi.

Tarkastusmaksulain 9§:n mukaan tarkastusmaksua ei voida määrätä, jos asia päätetään ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle käsiteltäväksi rikosasiain käsittelyjärjestyksessä. Lähtökohtana on, että rikosilmoitus tehdään törkeimmistä tapauksista eli, kun teon aiheuttamat lipputulomenetykset ovat merkittäviä, eikä lieventäviä asianhaaroja ja/tai anteeksiantoperusteita ole. Vertailukohtaa tulee hakea muista rikoksista.

Useimmitenhan ns. "prosessiekonomiset seikat" puoltavat tapausten välitöntä käsittelyä tarkastusmaksuasiana, eikä asian saattaminen syyttäjälle saakka ole vaivan väärä. Voisikin olla tarkoituksenmukaista, että väarennösten ja petosten lievät tekemuodot saataisiin käsitellä tarkastusmaksulain mukaisessa järjestyksessä. Mutta tarvittava toimivallan siirto olisi ilmeisesti periaatteellisesti niin merkittävä, että tarvittava lakimuutos kohtaisi perustuslaillisen esteen. Selvittää asia kuitenkin kannattaisi.

Nykyiseen tarkastusmaksulakiin perustuva järjestelmä soveltuu parhaiten HSL-alueelle, jossa matkustajamäärät ovat ylivoimaisesti suurimmat ja myös väärinkäytösten määrät sen mukaisia verrattuna muihin kaupunkiseutuihin. Nykyjärjestelmällä on vakiintunut asema HSL-alueella. Sitä voidaan käyttää runkona myös muilla kaupunkiseuduilla, täydennettynä jäljempänä esiteltävillä joustavuutta lisäävillä vaihtoehdoilla.

2. Nykyjärjestelmä ja järjestyksenvalvojien toimivallan laajentaminen.

Yksityisten turvallisuuspalveluiden työsuhteisia järjestyksenvalvojia on jo useita vuosia ollut mahdollista käyttää virkasuhteisten matkalipuntarkastajien apuna. Myös järjestyksenvalvojat rinnastetaan julkista valtaa käyttäviksi henkilöiksi, joilla on suhteellisen laajat kiinniotto-oikeudet ja vakavissa tilanteissa myös voimankäyttöoikeudet (RL 40 luvun 11§ 5 kohta), kuten edellä on todettu. Poliisi valvoo toimintaa ja antaa tarvittaessa virka-apua.

Tässä tilanteessa olisi aiheellista arvioida sitä, että pitäisikö järjestyksenvalvojen toimivaltaa laajentaa siten, että asianmukaisen lisäkoulutuksen jälkeen heillä olisi pelkän avustavan roolin lisäksi

- oikeus henkilötietojen saamiseen ja
- oikeus itsenäisesti tehdä esitys myös tarkastusmaksun määräämisestä sekä
- oikeus itsenäisesti ottaa kiinni henkilö joka kieltäytyy henkilötietojen esittämisestä.

Nykyisen lain mukaan järjestyksenvalvoja voi tarkastajan pyynnöstä avustaa kiinniottamisessa, mutta itsenäistä oikeutta kiinniottamiseen hänellä ei tarkastusmaksulain perusteella ole. Mutta, kuten edellä todettiin, niin yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lain 42§ mukaan hän voi kylläkin ottaa kiinni henkilön, jos tämä aiheuttaa häiriötä tai vaaraa ja, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Lain 45§:n mukaan järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus koskee myös verekseltä tai pakenemasta tavattua rikoksesta epäiltyä.

Edellä esitettyjen muutosten jälkeenkin järjestyksenvalvoja olisi edelleen avustavassa roolissa, koska varsinainen päätöksenteko kuuluisi viranhaltijalle. Järjestyksenvalvojalta ei siis voitaisi edellyttää virkasuhdetta tarkastusmaksujen perimisoikeudet saaneeseen viranomaiseen.

Toimivallan laajennus saattaisi olla realistista myös perustuslain kannalta. Ovathan järjestyksenvalvojen nykyiset oikeudet ja velvollisuudet jo yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain yhteydessä läpäisseet perustuslakivaliokunnan tutkinnan.

Pelkillä tarkoituksenmukaisuuteen eli käytännön tarpeisiin nojaavilla perusteilla järjestyksenvalvojan toimivallan lisäämistä ei voida perustella. Perustuslaki edellyttää lisäksi, että lakimuutokset olisivat

- täsmällisiä ja tarkkarajaisia,
- eikä kyseessä olisi merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.
- perusoikeuksien toteutuminen, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset eivät saa vaarantua

Ensimmäinen ehto voidaan täyttää. Muutos rajoittuisi oikeuteen saada henkilötiedot ja tehdä tarkastusmaksua koskeva esitys varsinaisen tarkastusmaksupäätöksen tekemälle viranomaiselle. Toimivallan käyttö olisi myös alueellisesti rajattua eli tietyt alueelliset joukkoliikenneterminaalit ja alueellisen viranomaisen järjestämän joukkoliikenteen kulkuneuvot.

Toisen ehdonkin täyttyminen on mahdollista. Jo nykyiselläänkin järjestyksenvalvojilla on suhteellisen laajat oikeudet kulkuneuvosta poistamiseen sekä voimakeinojen käyttöön, jotka rajoittavat perustuslailla suojattuja henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä liikkumisvapautta. Tarkastusmaksua koskeva esitysoikeus ja siihen liittyvä oikeus henkilötietojen saamiseen ei käytännössä kaventaisi perusoikeuksia nykyisestä. Vaikka toimivallan lisäys sisältäisi julkisen vallan käyttöä, niin tuo julkisen vallan käyttö ei olisi merkittävää, kun sitä verrataan siihen, mitä järjestyksenvalvojilla jo nykyisinkin on. Perusoikeuksien ytimeen muutos ei ulottuisi.

Olisi myös kohtuutonta, että perusoikeuksiin kuuluva yksityisyyden suoja, mukaan lukien henkilötietojen suoja estäisi henkilötietojen saantia tilanteessa, jossa tietoja tarvitaan moitittavan teon tunnusmerkistön arvioimiseen. Astuessaan joukkoliikenteen kulkuneuvoon jokainen matkustaja on tullut informoiduksi siitä, että hänellä pitää olla asianmukainen matkalippu ja, että jos hänellä matkalippua ei ole, hän voi saada tarkastusmaksun, jota varten henkilötiedot on luovutettava. Olisi tarkastusmaksulain tarkoituksen vastaista, jos matkustaja tässä asetelmassa voisi

estää tarkastusmaksua koskevan esityksen tekemisen yksinkertaisesti kieltäytymällä ilmoittamasta henkilötietojaan järjestyksenvalvojalle.

Oikeusturvan osalta ei tapahtuisi käytännössä mitään muutoksia. Oikaisuvaatimus tarkastusmaksua koskevasta esityksestä tehtäisiin ensin tarkastusmaksuoikeudet saaneelle viranomaisella ja voitaisiin käsitellä samassa yhteydessä, kun viranomainen päättäisi tarkastusmaksun määräämisestä. Valitus hallinto-oikeudelle tehtäisiin vanhaan tapaan.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tarkastusmaksua koskevan esityksen tekeminen on julkinen hallintotoimi. Eräänlaisena esitoimena varsinaiselle tarkastusmaksun määräämiselle se ei kuitenkaan oletettavasti sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Olisi siis mahdollista, että toimivallan laajennus voitaisiin lainmuutoksella ja perustuslain estämättä antaa yksityisen vartiointiliikkeen palveluksessa olevalle järjestyksen-valvojalle. Lakimuutos joka tapauksessa tarvitaan. Tulkinnalla ei voida edetä.

Kun tarkastusmaksussa on kyse julkisoikeudellisesta rikemaksusta, tämän pidemmälle ei juridisista syistä ainakaan toistaiseksi voitane mennä eli tarkastusmaksun varsinaisen määräämisoikeuden antaminen järjestyksenvalvojille voisi kohdata huomattavia esteitä. Edellä todettu koskee siis vain julkisoikeudellista tarkastusmaksua, joka on suoraan myös ulosottokelpoinen. Yksityisoikeudelliset vaihtoehdot olisivat eri asia.

Järjestyksenvalvojien toimivallan laajentaminen edellä ehdotetulla tavalla lisäisi oletettavasti joustoja ja kustannustehokkuuttakin tarkastusmaksujen määräämisessä. Järjestyksenvalvojat voisivat lisäkoulutuksen jälkeen suorittaa matkalippujen tarkastuksia itsenäisesti ja tehdä esityksiä tarkastusmaksuista silloinkin, kun matkalipuntarkastajien työvuorojärjestelyt eivät heidän paikallaoloa mahdollista.

Miinuspuolena olisi se, että tarve valvoa järjestyksenvalvojien toimintaa matkalipuntarkastuksen yhteydessä kasvaisi, sillä suhteessa matkustajiin vastuu toiminnan tasosta ja oikeusturvasta jää viimekädessä kuitenkin joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavalle viranomaiselle. HSL-alueella, jossa jo on toimiva, yleisesti hyväksytty ja luottamusta nauttiva matkalippujen tarkastus, voisi järjestyksenvalvojien itsenäisen toimivallan lisääminen kohdata ainakin aluksi myös matkustajien vastustusta.

Mitä edellä on todettu järjestyksenvalvojien toimivallan laajentamisesta, koskee pääpiirteissään myös lähijunaliikenteen konduktöörejä. Heidän nykyinen toimivaltansa, joka perustuu lakiin järjestyksenpitämisestä joukkoliikenteessä (1977/472), on hyvin samankaltainen, kuin se toimivalta, mikä järjestyksenvalvojille on annettu tarkastusmaksulailla. Olisikin perusteltua, että järjestyksenvalvojien ja konduktöörin toimivalta matkalippujen tarkastuksessa olisi yhteneväinen. Konduktööreiltä edellytettäisiin tietenkin tarvittava lisäkoulutus, ennen kuin itsenäinen esitysoikeus tarkastusmaksun määräämisestä heille voitaisiin myöntää.

Nykyjärjestelmä täydennettynä järjestyksenvalvojien toimivallan lisäämisellä soveltuu kaiken kokoisille kaupunkiseuduille. Erityisesti keskisuurilla kaupunkiseuduilla järjestyksenvalvojien osuutta tarkastuksissa voitaisiin painottaa, jolloin tarkastajan virkoja tarvittaisiin vastaavasti vähemmän. Pääkaupunkiseudulla kannattaisi harkita myös lähijunaliikenteen konduktöörin toimivallan lisäämistä vastaavalla tavalla, kuin edellä on esitetty järjestyksenvalvojien osalta. Tämä edellyttäisi muutosta lakiin järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä.

3. Matkalipuntarkastajien toimenkuvan muuttaminen liikennetarkastajiksi.

HSL-alueella matkalipuntarkastajat seuraavat jo nykyisinkin liikennöintisopimusten laadullisten velvoitteiden täyttämistä. He raportoivat mm. aikataulujen noudattamisesta ja kulkuneuvojen siisteydestä. Liikennöintisopimusten noudattamisessa ilmenee kuitenkin ajoittain puutteita. Linja-autoliikenteessä käytettävissä bruttosopimuksissa operaattori ei ole riippuvainen matkustajatuloista. Ansainta perustuu oikein laskettuun tarjoukseen ja sopimuskauden aikana toteuttaviin säästö- ja tehostamistoimiin. Tällöin sopimusrikkomusten riski on aina olemassa.

Matkalipuntarkastajien roolia ja toimenkuvaa voitaisiin ainakin muualla, kuin HSL-alueella kehittää jo voimassa olevan lainsäädännönkin puitteissa siten, että merkittävä osa liikennöintisopimusten noudattamisen valvonnasta sisällytettäisiin heidän tehtäviinsä. Valvonta olisi suureksi osaksi yhdistettävissä matkalippujen tarkastustoimintaan.

Muilla kaupunkiseuduilla, kuin HSL-alueella voidaan harkita suoraan liikennetarkastajien vakanssien perustamista tai joidenkin nykyisten vakanssien toimenkuvien muuttamista. Matkalipuntarkastajan toimenkuvaan voidaan hyvin yhdistää mm. liikennöintisopimusten noudattamisen valvontaa.

4. Matkalipuntarkastajien ja pysäköinninvalvojen toimenkuvien yhdistäminen.

Keskuskaupungit, jotka kuuluvat suurien ja keskisuurien kaupunkiseutujen toimivaltaisiin joukkoliikenneviranomaisiin ovat järjestäneet kaupunkialueilleen autojen kunnallisen pysäköinninvalvonnan pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) valtuutuksen nojalla. Päävastuu ja valvonta kuuluu poliisiviranomaisille, mutta virkasuhteessa kuntaan olevat pysäköinninvalvojat voivat alueellaan poliisin ohella määrätä pysäköintivirhemaksuja. Heillä on oikeus saada ajoneuvon kuljettajalta täydelliset henkilötiedot ja osoite aivan, kuten matkalipuntarkastajalla on oikeus saada matkustajalta vastaavat tiedot.

Varsinkin keskisuurille kaupunkiseuduille voisi sopia tarkastusmaksujen määräämisessä järjestelmä, jossa pysäköinninvalvojat huolehtisivat ainakin osasta matkalippujen tarkastuksista. Tämä edellyttäisi asianmukaista koulutusta ja em. virkojen yhdistämistä taikka matkalipuntarkastajan sivuviran perustamista tarvittavalle määrälle pysäköinninvalvojia.

Matkalipuntarkastajien ja pysäköinninvalvojen yhdistelmävirat ja tarvittavat toimenkuvien muutokset soveltuvat periaatteessa hyvin muille kaupunkiseuduille, kuin HSL-alueelle ainakin osana järjestelmää. HSL:n järjestämässä liikenteessä siihen tuskin on edes tarvetta.

5. Tarkastusmaksujen perimisen siirtäminen yksityiselle toimijalle.

Erilaisten julkishallinnon hoitaminen tehtävien siirtäminen ainakin joltain osin yksityisille tulee toimialasta riippumatta ajoittain esille ja etenee lainvalmisteluunkin saakka. Asiaa kannattaa pohdiskella myös tarkastusmaksujen osalta, vaikkei mitään poliittista painetta juuri nyt olisikaan. Muistettakoon kuitenkin, että jopa koko joukkoliikenteen järjestämisvastuun osalta yksityistämistä harkittiin vakavasti valmisteltaessa 24.5.2017 säädettyä liikennepalveluita koskevaa lakia.

Harkinnanarvoisista vaihtoehdoista oikeudellisesti vaikein ja monimutkaisin on se, että voidaanko tarkastusmaksujen periminen antaa kokonaan tai osaksi esim. yksityisten vartiointiliikkeiden hoidettavaksi. Siirtyminen kokonaan nykyisestä julkisoikeudellisesta järjestelmästä ja hallinnollisista rikemaksuista yksityiseen järjestelmään ja yksityisoikeudellisiin maksuihin vaikuttaa jo pinnallisenkin tarkastelun perusteella epärealistiselta, mutta täysin mahdotonta se ei olisi.

Se edellyttäisi, että yksittäisten tarkastusmaksupäätösten lisäksi myös ministeriön myöntämä tarkastusmaksujen perimisoikeus pitäisi voida siirtää joukkoliikenneviranomaiselta esim. yksityiselle turvallisuuspalveluyritykselle. Tällöinkin vastuu joukkoliikenteen järjestämisestä olisi toimivaltaisella viranomaisella, mutta matkustajien matkustusoikeuksia koskeva kontrolli olisi yksityisellä toimijalla. Tällainen järjestely vaatisi mm. ilmiselvien perustuslaillisten ongelmien selättämistä.

Lähtökohtatilanne on se, että voimassa oleva tarkastusmaksulaki siinä olevine toimivaltaa koskevine määräyksineen estää julkisoikeudellisten maksujen korvaamisen yksityisoikeudellisilla maksuilla ja siis yksityisoikeudellisen järjestelmän pystyttämisen toimivaltaisten viranomaisten järjestämän sisälle. Nykyisen lain voimassa ollessa ei julkisoikeudellisten tarkastusmaksujen rinnalla tai vaihtoehtona voida periä yksityisoikeudellisia maksuja ilman asianmukaista matkalippua matkustavilta.

Siirtyminen kokonaan tai joltain osin yksityisoikeudellisiin maksuihin vaatisi nykyiseen tarkastusmaksulakiin otettavaa valtuutusta. Tarkastusmaksulaissahan lähdetään siitä, että tarkastusmaksujen perimisoikeudessa ja tarkastusmaksujen määräämisessä kyse on julkisen vallan käyttämisestä ja julkisoikeudellisista, moitittavan käytöksen perusteella määrättävistä rikemaksuista.

Kysymys kuuluu: kuinka pitkälle yksityiselle toimijalle voidaan perustuslain rajoissa myöntää toimivalta ja oikeus ihmisten moitittavan käytöksen arviointiin ja sen perusteella sakkorangaistusta muistuttavien seuraamusten määräämiseen?

Siispä spekuloidaan asiaa hieman lisää:

Yksityisoikeudellisen valvontamaksun peruste ei voisi olla julkisoikeudellinen. Kyse ei olisi enää julkisoikeudellisesta rikemaksusta. Peruste olisi sopimuksenvastaisessa menettelyssä. Vastaava asetelma on olemassa yksityisten pysäköintialueiden sopimuksenvastaisessa pysäköinnissä, jolloin julkista valtaa ei käytetä, eikä kytkentää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ole. Tarvittavat ajoneuvon haltijan henkilötiedot saadaan autorekisterikeskuksesta ja ulosottooperuste haetaan tarvittaessa tuomioistuimelta.

Oikeudellisesti yksityisessä tarkastustoiminnassa voitaisiin noudattaa sopimusoikeudellisia periaatteita ja säädöksiä unohtamatta kuluttajansuojalakia. Tälle konstruktiolle rakentuu em. yksityisten parkkitilojenkin käyttö. Ilman asianmukaista matkalippua matkustaminen olisi sopimusrikkomus ja siitä seuraisi etukäteen tiedotettu ja tiedossa oleva sopimussakko, jota voitaisiin nimittää vaikkapa valvontamaksuksi. Saapumalla joukkoliikenteen terminaalialueelle tai astumalla kulkuneuvon matkustaja konkludenttisesti hyväksyisi sopimusehdot: ilman asianmukaista matkalippua ei alueella, eikä kulkuneuvossa ole oikeutta olla ja tämän ehdon rikkomisesta seuraa sopimussakko ts. valvontamaksu.

Asia ei ole kuitenkaan ole näin selvä ja yksinkertainen. Ristiriita olisi sekin, että järjestyslain 2§:ssä yleisön käytettävissä olevaksi yleiseksi paikaksi määritellyn tilan sopimuksenvastaisesta käytöstä määrättäisiin yksityisoikeudellinen maksu. Yksityinen parkkipaikka ei ole yleinen tila, vaan yksityistä aluetta, jonka käytöstä omistaja määrää. Tätäkin on pohdittava.

Edellistä hieman realistisempi olisi välimuoto, jossa ministeriön myöntämä tarkastusmaksujen perimisoikeus olisi joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavalla viranomaisella, mutta käytännön

tarkastusmaksupalvelut ostettaisiin hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta. Tämä toteutettaisiin esimerkiksi niin, että tarkastusmaksujen määräämisen saisi hoidettavakseen se yksityinen vartiointiyritys, joka maksaisi oikeuksistaan eniten tai maksaisi saamistaan tarkastusmaksutuloista suurimman rojaltin joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavalle viranomaiselle. Joukkoliikenneviranomainen määräisi ainakin rikemaksun enimmäismäärän. Muutoin saatettaisiin joutua kohtuuttomuuksiin.

Valittaisiinpa puhdas yksityistäminen taikka em. välimuoto, niin molemmissa tapauksissa lainsäädännön valmistelu kannattaa aloittaa ensin muutosten perustuslainmukaisuuden huolellisella selvittämällä. Viimeaikaiset kokemukset ovat osoittaneet, että isotkin lainsäädäntöhankeet voivat mennä nurin, kun aivan olennainen osa lainvalmistelua on laiminlyöty ja käytännössä lykätty perustuslakivaliokunnan huoleksi.

Keskeiseksi kysymykseksi nouseekin se, kuinka merkittävässä määrin nykyistä yksinomaan julkisille viranomaisille kuuluvaa toimivaltaa voidaan perustuslain estämättä tosiasiasa siirtää yksityisille. Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset vastaavat alueellaan joukkoliikenteen järjestämisestä ja tarkastusmaksulain edellytysten täytyessä niille annetaan "monopoli" tarkastusmaksujen perimiseen. Mutta katsottaisiinko tämä tehtävä niin merkittäväksi julkiseksi hallintotehtäväksi, ettei sitä perustuslain 124§:n rajoissa voitaisi siirtää yksityiselle? Kyse ei sentään olisi rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämisestä, vaikkakin tarkastusmaksu hallinnollisena rikemaksuna omaa sakkorangaistuksen piirteitä ja teoissa on yhtäläisyyksiä petoksen ja väärennöksen kanssa. Valvontavastuu olisi em. realistisemmassa välimuodossa kuitenkin edelleen viranomaisella.

Jos unohdetaan hetkeksi juridiikka ja pohditaan asiaa pelkästään käytännön näkökulmasta, niin tarkastusmaksutoiminnan yksityistämisessä olisi sekä hyötynsä, että haittansa.

Tarkastusmaksutoiminnan siirtäminen yksityiselle taholle olisi selkeimmin perusteltavissa silloin, kun joukkoliikenneoperaattori saa matkalipputulot tai osan niistä, taikka korvaus tai sen osa perustuu matkustajanousuihin. Tällöin voisi olla luontevaa, että operaattori tai hänen valtuuttamansa yksityinen vartiointiyritys huolehtisi myös matkalippujen tarkastuksesta ja maksujen perinnästä, koska lipputuloriskikin on operaattorilla. Toiminnalle asetettavat tavoitteetkaan (esim. tehokkuus vs. oikeusturva) eivät joudu keskenään ristiriitaan ainakaan merkittävästi, koska tavoitetta tarkastusmaksutulojen maksimoitiin hillitsee operaattorin maineen heikkenemisen riski, joka puolestaan heikentäisi palveluiden kysyntää ja liiketoiminnan kannattavuutta.

Suurin hyöty yksityistämisestä olisi ilmeisesti se, että viranomaiskustannukset laskisivat, kun matkalippujen tarkastajista voitaisiin luopua. Samalla kuitenkin tarkastusmaksutulot jäisivät saamatta.

Toinen hyöty voisi olla toiminnan tehostuminen, koska toiminta olisi yhdisteltävissä työaikojen ja työtehtävien osalta yksityisen vartiointiyrityksen muihin toimintoihin. Toiminnan painopistettä voitaisiin joustavammin siirtää myös sellaisiin ajankohtiin, jolloin ilman asianmukaista matkalippua matkustaminen on suurinta. Myös ilta- ja yöajat tulisivat ehkä paremmin huomioituiksi, koska silloin on samaan aikaan vartiointiliikkeiden muutakin toimintaa.

Selkeänä miinuspuolena olisi alioikeuksissa käsiteltävien juttujen kasvu ja yhteiskunnalle tätä kautta aiheutuva kustannusten nousu. Käräjäoikeudet ovat nykyiselläänkin tunnetusti ruuhkautuneet ja juttujen käsittely kestää paikoitellen vuoden ja ylikin. Ei ole realistista odottaa, että

tuomioistuinten resursseja muutoinkaan ja ainakaan vm. tehtävien vuoksi lisättäisiin. Hyvin pitkiin käsittelyaikoihin olisi siis syytä varautua.

Toinen miinus tulisi kustannusriskistä, eli siitä, että käräjäoikeudet perivät nykyisin asian käsittelystä 260€:n oikeudenkäyntimaksun, joka jäisi hävinneen osapuolen maksettavaksi. Tosiasiassa lopputulos voisi olla myös elinkeinonharjoittajalle tappiollinen, jos saatavaa ei ulosotossa saataisi velalliselta perittyä, koska varoja ei ole ja luottotiedot ovat jo aikaisemmin menneet.

Ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuuden perusteella asiaa ei voida ratkaista. Ongelma on ns. perustuslaillinen. Toimivallan siirto tarkastusmaksuasioissa voisi vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen ja oikeusturvankin. Yksittäistapauksissa se johtaisi kohonneiden perimiskustannusten vuoksi kohtuuttomuuteen. Samoja kysymyksiä joudutaan tosin pohtimaan silloinkin, jos järjestyksenvalvojien toimivaltaa aiotaan laajentaa aikaisemmin tässä luvussa esitetyllä tavalla. Oikeudelliset ja käytännön ongelmat ovat tällöin kuitenkin selvästi pienempiä ja niiden ratkaisemisessakin on enemmän realismia.

Tarkastusmaksutoiminnan yksityistäminen kokonaan tai em. välimuodon mukaisesti ei vaikuta lähitulevaisuudessa realistiselta. Sen taustalla pitäisi olla toisenlainen, nykyisestä ns. PSA-liikenteestä poikkeava järjestämistapa, jossa toimivaltaisen viranomaisen roolina olisi ensisijaisesti vain joukkoliikennettä harjoittavien yksityisten liikennöitsijöiden taloudellinen tukeminen. Tämä edellyttäisi EU-tason lainmuutoksia tai PSA:n kuuluisan yleisen säännön käyttöön ottamista.

6. Vaihtoehtona korotettu lipunhinta ilman asianmukaista lippua matkustavalle?

Tarkastusmaksua korvaamaan tai sen rinnalle voitaisiin ajatella myös matkalipuntarkastajalta kulkuneuvossa ostettavaa kertalippua, jonka hintaan sisältyisi tarkastuslisä. Tarkastajalta hankittava matkalippu maksettaisiin käteisellä tai maksukortilla. Tällöin henkilötietoja ei tarvitsisi ilmoittaa ja varsinaista tarkastusmaksua ei määrättäisi. Jos matkustaja kieltäytyisi sitä ostamasta, olisi käytännössä kaksi vaihtoehtoa: matkustajalle määrätään tarkastusmaksu tai hänet poistetaan kulkuneuvosta.

Nykyisin voimassa oleva tarkastusmaksulaki ei mahdollista kumpaakaan näistä vaihtoehtoa. Tarkastusmaksu voidaan jättää määräämättä vain lain 10§:n mukaisen kohtuullisuusarvioinnin perusteella. Myös tulevaisuudessa on varmasti niin, että samaan aikaan ei voi olla käytössä kahta vaihtoehtoa järjestelmää. Perustuslain turvama kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaate muodostaisi esteen. Ei ole vaikeuksitta perusteltavissa, että ostamalla matkalipuntarkastajalta kulkuneuvossa lisähintaisen kertalipun, voisi välttää tarkastusmaksun. Samassa tilaisuudessa toinen kansalainen saisi 80€:n tarkastusmaksun, koska varoja matkalippuun ei sattuisi olemaan. Kärjistäen tilanne olisi se, että vähävaraisuus voisi johtaa samasta teosta ankarampaan seuraukseen.

Oikeudellisista syistä valinnanvapaus ei tässä tapauksessa ole toimiva ratkaisu, vaan on valittava jompikumpi. Toimivaltaisen viranomaisen on joko kehitettävä nykyistä tarkastusmaksuihin perustuvaa järjestelmää tai luovuttava omalla toimialueellaan siitä kokonaan.

Jos tarkastusmakujen sijasta otetaan käyttöön kulkuneuvoissa liputta matkustaville myytävät tarkastuslisällä korotetut kertaliput, voi se ainakin siirtymävaiheessa olla toimivakin ratkaisu, mutta vain, jos kiinnijäämisriski saadaan riittäväksi. Jos kiinnijäämisriski jää pieneksi, niin tosiasiallisesti seurauksena olisi vakiintuneesti liputta matkustaville myytävä "säästölippu". Liputta matkustaminen tulisi tällaisille henkilöille aina kokonaisuutenaan edullisempaa, koska tarkastajilta

hankittavan matkalipun hintaa tuskin voidaan nostaa lähellekään tarkastusmaksun maksimia (40 kertaa aikuisten kertalipun hinta). Vielä edullisemmaksi tulisi tietenkin se, että poistuisi joko vapaaehtoisesti tai voimakeinoilla pakotettuna kulkuneuvosta odottamaan seuraavaa kulkuneuvoa. Muita sanktioita ei voitaisi määrätä.

Jos matkalipun tarkastajilta, järjestyksenvalvojilta tai konduktööreiltä hankittava lisähintainen matkalippu tulee ajankohtaiseksi, niin se edellyttää selvyuden vuoksi tarkastusmaksulakiin otettavaa valtuutusta. Ruotsissa on tietävästi käytössä lisähintainen kertamaksu liputta matkustaville. Ruotsin mallin sisältö ja siitä saadut kokemukset kannattaa tarkemmin selvittää ennen lopullista arviota.

Kyse ei olisi tarkastusmaksusta. Samaan aikaan samassa joukkoliikenteessä ei voisi olla kahta vaihtoehtoa. Tarkastajien koulutuksesta, kuten myös korotetun lipunhinnan maksaneiden oikeusturvasta (oikaisuvaatimus, valitusoikeus) pitäisi joka tapauksessa huolehtia. Tarkastajalta hankittavan lipun hinta ei voisi ilmeisesti olla lähellekään tarkastusmaksun enimmäismäärää, koska kyse ei olisi rangaistuksenluonteisesta julkisoikeudellisesta rikemaksusta. Vaihtoehtona matkustajalle olisi kulkuneuvosta poistaminen. Valtuudet johdettaisiin laista järjestyksenpitämisestä joukkoliikenteessä

Korotetun lipunhinnan periminen ilman asianmukaista matkalippua matkustavalta voisi olla ensiaskel ja alkuvaiheen toimintatapa niille kaupunkiseuduille, jotka eivät vielä hakisi oikeutta tarkastusmaksujen perimiseen.

6. Tarkastusmaksut ja niiden perintä käytännössä

Tarkastusmaksujen ulosottoperinnästä on kokemusta käytännössä vain pääkaupunkiseudulta. HSL:n alueella tehdään vuodessa yli 380 miljoonaa joukkoliikennematkaa. Niistä ilman asianmukaista matkalippua tehtyjen osuus on arvioitu yli 3%:ksi. Luku voi olla hieman korkeampikin, sillä kaikessa moitittavassa käyttäytymisessä on aina "piilorikollisuutta", joka ei tule ilmi.

Matkalipun tarkastuksia tehdään HSL-alueella vuodessa yli kolme miljoonaa ja tarkastusmaksuja kirjoitetaan yli 65.000. Tarkastusmaksutoimintaa tehostettiin vuoden 2018 kesällä, kun myös lähijunien konduktöörit aloittivat matkalippujen tarkastukset. Tämä on oletettavasti vähentänyt liputta matkustamista lähijunissa, vaikka tarkastusmaksujen määräämisoikeutta konduktööreillä ei olekaan. Tarkastusmaksutulot (brutto) vuonna 2018 olivat 5,2 milj. euroa, joista tappioita kirjattiin 2 milj. euroa.

Tarkastusmaksujen ulosottokelpoisuus on hyvä, mutta niiden perintätulos vaatimaton suhteutettuna ulosottoon vireille tulleiden tarkastusmaksujen lukumäärään. Verrattuna yksityisoikeudellisiin saataviin (esim. normaalit laskusaatavat) tarkastusmaksujen ulosottoperintä on suoraviivaista, koska tarkastusmaksut ovat suoraan ulosottokelpoisia verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 3§:n nojalla. Maksamattomasta tarkastusmaksusta ei tarvitse lähettää edes maksumuistutusta. Myös velallisellet aiheetuvat perintäkulut jäävät kohtuullisiksi. Tarkastusmaksuun, joka tällä hetkellä on 80€, lisätään vain 12€:n ulosoton taulukkomaksu.

Ulosottoperinnän lopputulokseen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, että velkojen maksunsaanti-järjestyksestä annetun lain 6.1 §:n 2-kohdan mukaan lainvastaisen menettelyn vuoksi määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus on viimeisellä sijalla kaikkien muiden ulosottovelkojen jälkeen.

Tarkastusmaksujen ulosottoperintä etenee siten, että vireille tulon jälkeen ulosottomies lähettää velalliselle maksukehotuksen, jolla velallinen voi itse maksaa tarkastusmaksun ulosottoviraston pankkitilille. Aktiivinen ulosottoperintä käynnistyy, mikäli maksua ei ole suoritettu maksukehotuksen eräpäivään tai ulosottomiehen antamaan maksuaikaan mennessä. Jos velallisella on mitä tahansa muuta ulosottovelkaa niin paljon, että muut velat eivät ulosottomiehen arvion mukaan tule maksetuksi puolen vuoden kuluessa, HSL:lle annetaan ulosottokaaren 3 luvun 107 §:ssä tarkoitettu estetodistus. Jos velallisella ei ole muita ulosottovelkoja, niin ulosottomies voi tehdä velallisen kanssa maksusuunnitelman tarkastusmaksusta tai ulosmitata velallisen palkan, elinkeinotulon, rahavaroja tai veronpalautuksen. HSL:lle annetaan ulosottokaaren 3 luvun 107 §:n mukainen estetodistus tietenkin myös siinä tapauksessa, että velallisella ei ole ulosmitattavia tuloja tai rahavaroja.

Koska tarkastusmaksujen täytäntöönpanolaji on ns. suppea ulosotto, niin velalliselta ei voida ulosmitata asuntoa, kiinteistöä, osakkeita, rahasto-osuuksia, ajoneuvoa tai muuta omaisuutta, jotka ensin pitäisi muuttaa rahaksi. Tarkastusmaksu vanhene viidessä vuodessa maksuunpanovuoden päättymisestä. Toisin sanoen, jos tarkastusmaksua ei ole velalliselta saatu perittyä viidessä vuodessa, se raukeaa.

Ulosoton uhkaa ja siihen liittyen luottokelpoisuuden menetyksen uhkaa ei pidä vähätellä, vaan normaalitapauksissa se toimii hyvin. Tästä huolimatta tarkastusmaksuista peräti 50% menee perintään.

Tarkastusmaksut työllistävät ulosottoviranomaisia merkittävästi. Helsingin ulosottovirastosta saatujen tietojen mukaan vuoden 2019 alusta huhtikuun loppuun mennessä eli vain neljässä kuukaudessa oli koko maassa tullut vireille jo lähes 6.500 HSL:n tarkastusmaksua. Niistä ulosottoon oli maksettu samana aikana 1.580 tarkastusmaksua. Estetodistuksia oli annettu lähes 900. HSL oli itse perunut runsaat 150 tarkastusmaksua. Tänä vuonna ulosottoon vireille tulleista tarkastusmaksuista oli avoinna eli maksamatta vajaa 3.800 kappaletta ja ennuste niiden perinnän onnistumiselle ei ole kovin hyvä. Vuosi ei ole vielä puolivälissäkään.

Keskeinen syy ilman asianmukaista matkalippua matkustamiseen lienee useimmiten vähävaraisuus. Sama vähävaraisuus on todistetusti (so. ulosoton selvitysten perusteella) syynä myös siihen, että tarkastusmaksuja jää merkittävästi perimättä. Ulosottovelallisille määrätyillä tarkastusmaksuilla ei käytännössä ole enää merkitystä, eikä erityisestävää vaikutustakaan silloin, kun velallisella ei ole ulosmitattavia tuloja tai omaisuutta ja velallinen arvioi "varattomuutensa" jatkuvan vähintään yli viisi vuotta. Tuolloinhan tarkastusmaksu ehtii vanhentua. Samanlainen on tilanne ulosottovelallisella, jonka palkka on ulosmitattuna, eivätkä muut ulosottovelat tule sitä kautta maksetuksi viiden vuoden kuluessa. Todennäköinen ratkaisu on tällöin, että liputta matkustamista jatketaan.

Ylivelkaantuminen onkin nykyisin kasvava ongelma ja ilmenee myös liputta matkustamisena. Valtakunnanvoudin viraston tilaston mukaan esimerkiksi Helsingissä lähes 12% asukkaista oli vuonna 2018 ulosoton asiakkaina. Oikeamman kuvan ongelmasta saisi, jos vertailulukuna käytettäisiin oikeustoimikelpoisia helsinkiläisiä.

Yksinkertainen keino vaikuttaa liputta matkustamiseen ja samalla lisätä tarkastusmaksutuloja on lipuntarkastusten lisääminen. Vaatisi kuitenkin erillis-selvityksen siitä, mikä on tarkastustoiminnan optimitaso ottaen huomioon maksutulot, palkka- ja perimiskulut, kuten myös välilliset hyödyt ja

haitat. Ilman asianmukaista matkalippua matkustavien varattomien ulosottovelallisten osalta matkalipuntarkastusten lisäämisellä ei edellä todetuista syistä liene merkitystä.

Tarkastusmaksun yleisestävyyttä voitaisiin varmasti parantaa nykyisestä, jos tarkastusmaksulle laissa säädettyä enimmäismäärän perustetta korotettaisiin 40:stä esim. 50:een alimman kertamaksun määrästä ja liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaisi tarkastusmaksun nykyistä selkeästi korkeammaksi.

HSL:n tarkastusmaksujärjestelmän toimivuutta ei kuitenkaan voida arvioida pelkästään lopputuloksen eli perittyjen tai perimättä jääneiden tarkastusmaksujen perusteella. Kuten aikaisemmin on jo todettu, kyse on samalla myös järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja yleisen maksumoraalin tukemisesta. Taustalla on joukkoliikenteen imago julkisena palveluna.

7. Näkökohtia tarkastajien pätevyysvaatimuksia ja koulutusta koskeviksi muutoksiksi

Helsingin Seudun Liikenne-kuntayhtymällä on olemassa jo vakiintunut ja tasokas matkalipuntarkastajien koulutusohjelma, josta tulee olemaan hyötyä muillekin kaupunkiseuduille. Pääkaupunkiseudun järjestelmä ja liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen mukaiset vaatimukset tuntuvat saadun palautteen perusteella ainakin keskisuurien kaupunkiseutujen näkökulmasta kovilta. Koulutus pitäisi ensin voida sopeuttaa paikallisiin oloihin. Esimerkiksi kouluttautumisaika on työharjoittelun jaksot huomioiden muiden kaupunkiseutujen näkökulmasta kokonaisuudessaan suhteellisen pitkä eli arviolta 6-7 kuukautta.

Opetus on oppituntipainotteista, joka nostaa kustannuksia. Yhden matkalipuntarkastajan koulutus maksanee n. 15.000€ ja enemmänkin, jos koulutettavat määrät ovat pieniä. Kun ottaa huomioon matkalipuntarkastajien vaihtuvuuden koulutustarvetta lisäävän vaikutuksen, on kyseessä ainakin keskisuurille kaupunkiseuduille jo noteerattava kustannuserä suhteessa joukkoliikenteen kokonaiskustannuksiin. Tämä on kuitenkin liian yksipuolinen arvio. Huomioon on otettava myös tarkastustoiminnan tuottamat suorat ja välilliset taloudelliset hyödyt ja muut hyödyt; kutsuttakoon niitä vaikka joukkoliikenteen turvallisuus- ja mainehyödyiksi.

Koska aivan muutaman tarkastajan kouluttaminen kerrallaan tulee tarkastajaa kohden kalliiksi niin, joukkoliikenneviranomaisten välisen koulutusyhteistyön kehittäminen on tarpeen, jotta saadaan riittävän suuria opetusryhmiä. Joissakin koulutuksen osioissa HSL voisi niin sovittaessa toimia KuntaL:n 8. luvun vastuukuntana, koska sillä on siihen parhaat ammatilliset valmiudet ja kokemus. Muiden kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaiset maksaisivat HSL:lle oman osuutensa kustannuksista yhteistyösopimuksen mukaisesti.

Kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaisten kannattaisi toteuttaa myös osa koulutuksen työharjoittelujaksoista yhteistyössä, sillä ovathan esiin tulevat käytännön tarkastusmaksutilanteetkin pääosin yhtäläisiä kaikilla kaupunkiseuduilla. Sen sijaan liikennejärjestelmien, reittien, aikataulujen ja lippujärjestelmän opiskelu on tietenkin aina paikkakuntaakohtaista.

Matkalipuntarkastajien koulutuksen sisällöllinen kehittäminen joustavammaksi ja erikokoisten kaupunkiseutujen tarpeet paremmin huomioivaksi olisi tarpeellista riittävästä tasosta silti tinkimättä. Koulutus voisi sisältää nykyistä (väh. 160 tuntia) selvästi vähemmän perinteisiä koulupäiviä, ovathan kyseessä aikuisoppilaat. Vastaavasti etäopetuksen määrää voitaisiin merkittävästi lisätä. Muodollisen ja kurssimuotoisen koulutuksen tuntimääriä voidaan muutenkin ehkä laskea ja korvata

työharjoittelulla ja ammatissa oppimisella. Ammattitaito saavutetaan kuitenkin vasta työssä oppimisen kautta.

Suuri osa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa 867/2006 edellytetystä koulutuksen sisällöstä on paikallisen liikennejärjestelmän tuntemisen opettelua. Parhaat asiantuntijat siinä ovat ao. joukkoliikenneviranomaisen palveluksessa olevat ammattilaiset. Vastuu näiden osuuksien opetuksesta ja tarvittavista välikokeista pitää aina kuulua paikalliselle viranomaiselle. Onhan paikallisella viranomaisella muutoinkin alueellaan vastuu tarkastusmaksutoiminnan lainmukaisuudesta, kuten ministeriöltä saadut oikeudet edellyttävät. Ainoastaan koulutuksen juridiikkaosuus ja ns. kovien keinojen käyttöön sekä vaikeiden konfliktitilanteiden hallintaan liittyvä koulutus jouduttaneen tilaamaan ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Sama koskee koulutusta, jossa opetetaan sellaisia sosiaalisia ja psykologisia taitoja, joita tarvitaan tarkastusmaksujen määräämistä koskevien kärjistyvien asiakastilanteiden hallitsemisessa asiallisella ja kohteliaalla tavalla.

Aikaisempaa kokemusta joukkoliikenteen toimialalta ei nykyisin voida huomioida tutkintovaatimusten suorittamisessa. Opetusohjelmissa ja tutkintovaatimuksissa voitaisiinkin antaa hyvitystä sellaisesta muuhun ammatilliseen tutkintoon sisältyvästä aikaisemmasta koulutuksesta ja työkokemuksesta, joka perustellusta syystä voisi kuulua osana myös matkalipuntarkastajan koulutukseen. Tämä edellyttää muutoksia ao. säädöksiin.

8. Ehdotuksia tarkastusmaksulain lainkohtien tarkennuksiksi ja muutoksiksi

Vaikka joukkoliikenteen tarkastusmaksulaki ja sen perusteella järjestettävä tarkastusmaksujen periminen on peräisin jo viime vuosituhannen lopulta, ei siinä ole mitään sellaista periaatteellista tai muutenkaan merkittävää vikaa, joka vaatisi välttämättömiä muutoksia. Jo nykyinen lainsäädäntökin mahdollistaa joidenkin sellaisten edellä esiteltyjen toimintamallien käyttöönoton, jotka olisivat esimerkiksi keskisuurille kaupunkiseuduille ns. perusmallia joustavampia ehkä edullisempiakin.

Edellä esitetyistä realistisiksi arvioiduista vaihtoehtoista ainoastaan järjestyksenvalvojan toimivaltaan ehdotettavat muutokset ovat periaatteellisia ja vaativat huolellista lainvalmistelua.

Erillisessä liitteessä on esimerkkinä ehdotuksia mahdollisista pykäläkohtaisista muutoksista siltä varalta, että lainvalmistelu järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien lisäämisestä päätettäisiin käynnistää.

9. Lopuksi

Tarkastusmaksu on nyt ja tulevaisuudessakin käyttökelpoinen seuraamus joukkoliikenteessä ilman asianmukaista matkalippua matkustavalle. Perinteinen rikosoikeudellinen menettely seuraamuksineen olisi tällaisten pikkuvilppien käsittelyyn epätarkoituksenmukainen ja kokonaisuutenaan kalliimpi vaihtoehto sekä viranomaisille, että matkustajille. Niin kauan, kun kyse on rangaistuksen luonteisen oikeudellisen seuraamuksen määräämisestä moitittavan teon perusteella, on kyse myös normaalista hallinnosta poiketen korostetummin lainkäytön luonteisesta tehtävästä. Tässä asetelmassa on vaikea perustella sitä, että järjestelmän ydinalue voitaisiin luovuttaa yksityisten tahojen vastuulle. Yksityisten järjestyksenvalvojen osuutta, työpanosta ja

vastuuta varsinaisissa tarkastuksissa voidaan kuitenkin lisätä nykyisestä, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja lainsäädäntöön tehdään tarvittavat muutokset.

Tarkastusmaksulain teonkuvauksella eli "ilman asianmukaista matkalippua matkustaminen" on jo vakiintunut tulkinta ja se on normaalitilanteissa käyttökelpoinen edelleenkin. Lähitulevaisuudessa sen rajat voivat joutua koetukselle ja ylittyäkin uusien tekotapojen tullessa markkinoille. Polku voi johtaa nykyistä useammin rikoslain mukaiseen tuomioistuinkäsittelyyn, kun teko täyttää petoksen tai väärennöksen tunnusmerkit. Digitaalisuuden edistyessä myös lievät tekomuodot tulevat ylittymään, kun tekojen aiheuttamat taloudelliset tappiot, törkeysaste ja ammattimaisuus kasvavat.

Viime vuosituhaten lopulla ei vielä tarvittu tietokoneteknologiaa, kun pahvisia kausilippuja pääkaupunkiseudulla painettiin laittomasti ja ammattimaisesti kirjapainoissa ja myös jakelu hoidettiin tehokkaasti. Nyt on toisin. Ensimmäiset kännykkälippujen väärennökset ovat jo tulleet markkinoille.

Tietomurtojen kautta tehtävien väärennösten ja petosten lisääntynyt riski tuleeekin tiedostaa. Lippu- ja maksujärjestelmien haltijat osaavat huolehtia omien järjestelmiensä tietoturvallisuudesta ja suojaavat omat järjestelmänsä väärinkäytöksiltä. Avoimet rajapinnat tuovat tähän kuitenkin uuden tietoturvariskin. Vuonna 2017 voimaan tullut laki liikenteen palveluista (320/2017) edellyttää viranomaisten järjestelmiltä avoimia rajapintoja, jota kautta muille ulkopuolisille toimijoille on taattava yhdenvertainen pääsy hyödyntämään joukkoliikenneviranomaisten järjestelmiä omassa liiketoiminnassaan. Lippu- ja maksujärjestelmän haltijalla ei käytännössä ole riittäviä mahdollisuuksia valvoa sitä, etteikö näiden ulkopuolisten toimijoiden järjestelmien kautta voitaisi syyllistyä väärinkäytöksiin. Tietoturvariski ulottuu tätä kautta myös järjestelmissä oleviin asiakastietoihin.