

21.12.2007

Dnro 3558/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

KAUKOJUNIEN TARKASTUSMAKSUTOIMINNAN OIKEUSTURVAONGELMAT

1

KIRJOITUS

Kantelija arvosteli VR:n kaukoliikenteessä leimaamattomien matkalippujen johdosta annettavia tarkastusmaksuja. Kantelijan mukaan matkalipun takaosassa oleva maininta tarkastusmaksusta koski vain lähiliikennettä. Syyt matkalipun leimaamattomuuteen saattoivat olla hyvin erilaisia ja myös lipun leimaajasta johtuvia. Kantelijan mielestä tarkastusmaksun perintä leimaamattomista lipuista tulisi lopettaa.

2

SELVITYSPYYNTÖ

Lähetin Ratahallintokeskukselle 6.7.2006 päivätyn selvityspyynnön, jossa kerroin ratkaisseeni samanaikaisesti kaksi tarkastusmaksun määräämistä koskenutta vastaavanlaista kanteluasiaa. Toisessa tapauksessa henkilö kertoi menneensä WC:hen heti junaan tultuaan, jona aikana konduktööri oli ehtinyt käydä hänen junanvaunussa. Toisessa tapauksessa kantelija kertoi konduktöörin kulkeneen junanvaunussa niin hiljaa, ettei kantelija ollut havainnut tätä koko matkan aikana.

Selvityspyynnön liitteenä oli Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kantelujen johdosta antama selvitys. Hallinto-oikeustuomari totesi selvityksessään, että matkustajan mahdollisuus leimauttaa lippunsa kaukoliikenteen junissa heti junaan noustuaan riippuu siitä, kuinka konduktööri hoitaa tehtävänsä. Hän piti järjestelmää huonona siinä tilanteessa, kun matkustajalle määrätään tarkastusmaksu leimaamattoman lipun takia ja ryhdytään riitelemään siitä, onko matkustajalla ollut mahdollisuus lippunsa leimauttamiseen. Huomattavasti selkeämpi vaihtoehto olisi hallinto-oikeustuomarin mukaan leimauslaitteiden hankkiminen joko vaunuihin tai laiturille sekä matkustajan velvollisuus käyttää niitä. Hallinto-oikeustuomari piti myös lipun kääntöpuolella olevia ohjeita jossain määrin epäselvinä. Ohjeissa tulisi hallinto-oikeustuomarin mukaan vielä selvemmin mainita, mitä leimaamattomalla lipulla matkustamisesta seuraa.

Totesin kantelukirjoituksen ohessa olleesta kaukoliikenteen junalipusta, että sen kääntöpuolella oleva maininta tarkastusmaksun perimisestä oli sijoitettu sellaiseen kohtaan, että sen saattoi ymmärtää helposti koskevan vain pääkaupunkiseudun lähiliikennettä.

Mainitsin selvityspyynnössäni myös kanteluasioiden liitteenä olleesta tarkastusmuistiosta. Niistä toinen oli ollut allekirjoittamaton, kuitenkin näköinen asiakirja, johon oli merkitty vain matkustajan nimi ja henkilötunnus, matkustusväli, tarkastuspaikka sekä muutamia muita vähäisiä merkintöjä. Kohdassa "lisätietoja" ei ollut mitään merkintöjä.

3

SELVITYS

Ratahallintokeskuksen selvityksen mukaan joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) keskeisenä lähtökohtana on, että joukkoliikenteessä ilman asianmukaista matkalippua matkustavalta henkilöltä peritään tarkastusmaksu. Matkustajan on itse huolehdittava ja kannettava vastuu siitä, että hänellä on matkan aikana voimassa oleva, kyseiseen matkaan oikeuttava ja leimattu matkalippu. Kaukoliikenteen junissa konduktööri leimaa etukäteen ostetun lipun. Matkustajan on esitettävä tai ostettava lippunsa ilman eri pyyntöä heti ensimmäisessä konduktöörin lipuntarkastuksessa. Jos matkustajalla ei ole esittää voimassa olevaa asianmukaista lippua, häntä pidetään liputtomana matkustajana. Tätä koskeva ohjeistus löytyy Ratahallintokeskuksen mukaan paitsi painettuna matkalipun takaosasta myös esimerkiksi VR:n kaukoliikenteen aikataulukirjasesta ja yhtiön Internet-sivuilta. Kaukojunien eteisiin on vielä liimattu tarra, jossa matkustajaa neuvotaan esittämään ennalta ostettu matkalippu leimattavaksi konduktöörille. Tarrassa myös mainitaan, että ilman asianmukaista matkalippua matkustavalta peritään menolipun hinta ja tarkastusmaksu. Tämän lisäksi edellä selostetut tiedot ilmenevät vielä henkilötietoliikenteen matkalippujen myynnissä sovellettavista VR-henkilöliikenteen toimitusehdoista. Toimitusehdot ovat esillä ja saatavilla kaikissa VR-asemien lipunmyynneissä, asemapalveluissa sekä VR-jälleenmyyjiltä.

Kaukoliikenteen matkalippu on Ratahallintokeskuksen mukaan voimassa kaksi viikkoa ja käyttämättömästä eli leimaamattomasta lipusta VR suorittaa takaisinmaksun lipun kelpoisuusaikana. Tämäkin ilmenee muun muassa matkalipun takaosasta. Mikäli lippua ei tarvitsisi leimata, sillä olisi käytännössä mahdollista matkustaa kahden viikon ajan ja saada vielä viimeisenä voimassaolopäivänä rahansa takaisin. Selvityksen mukaan Ratahallintokeskuksen tarkastajat varmistavat käytännössä heille annettujen ohjeiden mukaisesti ennen tarkastustehtävänsä ryhtymistä, että kaikilla matkustajilla on ollut mahdollisuus leimauttaa lippunsa tai ostaa matkalippu. Mikäli tästä huolimatta matkustaja esittää väitteen siitä, että konduktööri ei ole käynyt vaunussa ennen tarkastusta, asia selvitetään heti kyseisen konduktöörin kanssa, ja mikäli näin on, tarkastusmaksua ei määrätä. Tällaisissa tapauksissa matkustajan väitettä tukee usein myös se, että samalta asemalta nousseiden muiden matkustajien liput ovat myös leimaamatta.

Kanteluasioissa oli selvityksen mukaan arvosteltu myös valitusasioiden ratkaisemista Ratahallintokeskuksen toimistosihteerin antamien lausuntojen perusteella. Sisäisen työnjaon mukaisesti joukkoliikenteen tarkastusmaksuihin liittyvissä valitusasioissa oli lausuntojen antaminen delegoitu muun muassa erikseen nimetyille toimistosihteeereille. Lausunnot olivat normaalissa

järjestyksessä annettuja viraston virallisia kannanottoja. Vuonna 2004 tarkastusmaksuasioissa oli annettu 458 lausuntoa ja vuonna 2005 528 lausuntoa. Annettava lausunto perustui tarkastajan junassa tarkastuksen yhteydessä täyttämään kirjalliseen maksumääräykseen. Lomakkeen takasivulle Ratahallintokeskukselle jäävään kappaleeseen tarkastaja merkitsee lisätietoja asian mahdollista jatkokäsittelyä varten.

Matkalippujen tarkastusmaksutoiminta siirtyi 1.9.2006 lukien Rautatievirastolle. Samaan aikaan voimaan tulleen joukkoliikenteen tarkastusmaksuista annettua lakia (tarkastusmaksulaki) koskevan muutoksen (448/2006) yhteydessä muutettiin muutoksenhakumenettelyä siten, että tarkastusmaksua koskevaan päätöksen voi vaatia ensin oikaisua Rautatievirastolta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa tämän jälkeen vielä hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Tarkastusmaksulakia on vastikään muutettu siten, että oikeus rautatieliikenteen tarkastusmaksutoimintaan voidaan myöntää Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle (YTV) myös valtakunnallisesti (1053/2007). Rautatieviraston kanssa tehdyn yhteistoimintasopimuksen mukaan YTV vastaa jatkossa myös kaukojunaliikenteen tarkastusmaksutoiminnasta. Rautatieviraston tarkastusmaksutoimiston virkamiehet siirtyvät YTV:n palvelukseen lainmuutoksen voimaantuloajankohdasta 1.1.2008 lukien.

4

RATKAISU

Olen tulkinut kantelun sisällön siten, että siinä on arvosteltu tarkastusmaksun määräämistä yleensä eikä pyydetty selvittämään kantelussa kerrottua esimerkkitapausta. Tämän johdosta arvioin jäljempänä tarkastusmaksujen määräämistä kaukojunissa leimaamattomien lippujen perusteella yleisesti sekä tämän kantelun johdosta hankitun että mainittujen aiempien kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä saatujen selvitysten perusteella.

Tarkastusmaksulain 8 §:n 1 momentissa on säädetty seuraavaa: "Matkustaja on velvollinen tarkastajan vaatimuksesta esittämään matkalippunsa. Jos matkustaja ei esitä asianmukaista matkalippua, hän on matkalipun hinnan lisäksi velvollinen suorittamaan tarkastajan määräämän tarkastusmaksun. Matkustajan, joka ei esitä asianmukaista matkalippua, on ilmoitettava tarkastajan vaatimuksesta tälle henkilötietoinaan nimensä, henkilötunnuksensa ja osoitteensa."

Edellä mainitun tarkastusmaksulain muutoksen (448/2006) käsittelyn yhteydessä on arvioitu lähemmin tarkastusmaksujärjestelmää (HE 167/2005).

Tarkastusmaksua on hallituksen esityksessä pidetty rangaistusluonteisena julkisoikeudellisena seuraamuksena ja luonteeltaan sellaisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä, joka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseessä on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus (PeVL 55/2005). Tarkastusmaksulain 6 §:n mukaan poliisi hyväksyy tarkastajan tehtävänsä.

Mainitun hallituksen esityksen sekä valiokuntien lausuntojen (perustuslaki- ja liikennevaliokunnat) ja mietinnön (lakivaliokunta) perusteluissa selvitetään laajasti *liputta matkustavien* lisääntymisen aiheuttamia ongelmia etenkin pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä. *Maksamattomien matkustajien* kiinnijäämisriskin todetaan pienentyneen. Perusteluissa pohditaan myös mm. sitä, mitkä ovat *liputta matkustamisen* syyt, minkä tyyppiset ihmiset matkustavat liputta ja mitkä ovat heidän motiivinsa. Asiaa arvioitaessa kerrotaan myös mm. *liputta matkustamisesta, maksun laiminlyövästä matkustajista, tietoisesti matkalipun hankkimatta jättävistä henkilöistä, ilman asianmukaisesti maksettua lippua matkustavista, ja henkilöistä, jotka käyttävät kulkuneuvoa aikomatta suorittaa maksua.*

Tarkastusmaksun välttääkseen matkustajalla tulee tarkastusmaksulain 8 §:n mukaan esittää tarkastajalle *asianmukainen matkalippu*. Lippu ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole asianmukainen mm. silloin, jos se on vanhentunut, väärennetty tai toiselle henkilölle kuuluva. Myös leimaamaton lippu on perustelujen mukaan epäasianmukainen, jos matkustajalla on velvollisuus antaa lippunsa leimattavaksi tai itse leimata se. Itse laissa ei käsitellä "asianmukainen matkalippu" määritellä lähemmin.

Mielestäni kokonaan ilman lippua matkustavia henkilöitä ja matkustajia, joiden etukäteen lunastama lippu todetaan leimaamattomaksi, ei voi rinnastaa täysin keskenään ainakaan kaukojunaliikenteessä. Kun henkilö on etukäteen varta vasten lunastanut junalipun tiettyä matkaa varten, lähtökohtana ei voida ilman muuta pitää, että hän olisi pyrkinyt välttymään sen leimaamiselta saadakseen sen hinnan myöhemmin takaisin tai matkustaakseen lipulla uudelleen. Oletettavaa on, ettei osalla matkustajista ole edes tietoa tästä pienellä tekstillä lipun takaosaan merkitystä mahdollisuudesta.

Julkisyhteisön on tarkastusmaksuasetuksen 10 §:n mukaan tiedotettava tarkastusmaksujärjestelmästä yleisölle riittävästi asettamalla kulkuneuvoihin ja liikennereittien varrelle sekä muuallekin yleisön nähtäville selosteita liikenteessä käytettävien matkalippujen hankkimis- ja leimaamistavoista sekä tarkastusmaksujärjestelmästä.

Lipun takaosassa oleva maininta tarkastusmaksusta leimaamattoman lipun johdosta on merkitty lähiliikenne-otsikon alle niin, että sen voi helposti ymmärtää koskevan vain pääkaupunkiseudun liikennettä. Kantelijakin on asian ymmärtänyt tällä tavoin. Myöskään kaukojunien eteisissä olevaa tekstiä ei voi pitää tässä suhteessa sanamuodoltaan selkeänä.

Kun kysymys on sanktioluonteisesta julkisoikeudellisesta seuraamuksesta, tulee ottaa riittävästi huomioon myös matkustajan oikeusturva. Tarkastajan velvollisuutena on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tämä lienee ainakin kaukojunaliikenteessä mahdollista myös käytännössä. Poissuljettuna ei voi pitää mahdollisuutta, että matkustaja on ilmoituksensa mukaisesti ollut konduktöörin vaunuosastossa kulkiessa WC:ssä tai nukkunut. Pelkästään sen seikan vielä erikseen varmistamista, että konduktööri on tarkastushetkellä jo käynyt kysymyksessä olevassa junanvaunussa, ei voi pitää

kaikissa tilanteissa riittävänä. Ratahallintokeskuksen selvityksestä saa käsityksen, että muita lisäselvityksiä ei tarvita.

Lainsäätäjän tarkoitus on nähdäkseni ollut, että vain tietoisesti lippunsa leimaamatta jättäneet ovat velvollisia suorittamaan tarkastusmaksun. Jos henkilö, jonka lippu todetaan leimaamattomaksi, on ollut vilpittömässä mielessä, ei tarkastusmaksua tulisi hänelle määrätä. Tarkastusmaksun määrittämisen perusteeksi ei riitä pelkästään se, että hän ei tutustunut lipun kääntöpuolella olevaan tulkinnanvaraiseen tekstiin tai tutustunut junaan tullessaan seinällä olevaan tekstiin, jota sitäkään ei voi pitää sanamuodoltaan selkeänä. Vielä vähemmän voidaan vaatia, että matkustajan olisi tullut ennen matkaa tutustua VR:n verkkosivuihin tai matkalippujen myyntiä koskeviin toimitusehtoihin.

Satunnainen junamatkustaja ei välttämättä ole tietoinen siitä, miten kohtalokasta lipun leimaamatta jättäminen heti ensimmäisessä lipuntarkastuksessa on. Mikäli matkustaja esittää uskottavan syyn sille, miksi hänen lippunsa on jäänyt leimaamatta, tulisi asia epäselvissä tapauksissa ratkaista matkustajan eduksi eikä tarkastusmaksua tulisi määrätä.

Matkustajan oikeusturvan kannalta olisi myös tärkeää, että tarkastusmaksua määrittäessä vallinneet olosuhteet sekä eri osapuolten väitteet ja havainnot tulisivat riittävän hyvin dokumentoiduiksi. Esimerkiksi aiemmin käsitellyissä kantelutapauksissa valitusasiakirjoihin sisältyneet "tarkastusmuistiot" olivat allekirjoittamattomia, kuitenkin näköisiä asiakirjoja, joihin oli merkitty vain matkustajan nimi ja henkilötunnus, matkustusväli, tarkastuspaikka sekä muutamia muita pieniä merkintöjä. Kohdassa "lisätietoja" ei ollut mitään merkintöjä. Ratahallintokeskuksesta hankitussa ohjeessa todetaan, että tarkastusmaksun *muistio-osan täyttö on erittäin tärkeä esim. asiakkaan valittaessa tarkastusmaksusta*. Jos tiedot ovat ristiriitaisia tai puutteellisia, on niiden täydentäminen ohjeen mukaan vaikeaa.

Tarkastusmaksuja koskevia valituksia hallinto-oikeudessa käsiteltäessä ei saadun selvityksen mukaan todistajien kuulemisia enää suoriteta. Sen muistaminen ja selvittäminen, mitä junan missäkin vaunussa on tietynä ajankohtana tapahtunut, olisi kuukausien kuluttua erittäin vaikeaa.

Lainsäätäjä on katsonut tarkastusmaksun määrittämisen merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, mikä edellyttää tarkasti säänneltyjä menettelytapoja ja asioiden riittävän perusteellista selvittämistä. Nykyinen käytäntö on hyvin summaarinen ja matkustajan näyttövelvollisuus omasta syyttömydestään kovin suuri. Myös tarkastusmaksun antamishetkellä vallinneet tapahtumaolosuhteet ovat ainakin tutkimissani yksittäistapauksissa jääneet riittävästi dokumentoimatta, mikä on osaltaan vaarantanut tarkastusmaksun saaneen mahdollisuuden tehokkaaseen muutoksenhakuun. Esimerkiksi matkustajan velvollisuus leimata itse lippunsa selkeyttäisi tilannetta merkittävästi.

Mielestäni tarkastusmaksutoiminnassa on edellä esitetyin tavoin todettavissa matkustajien oikeusturvaan liittyviä ongelmia varsinkin sellaisten kaukojunissa matkustavien kohdalla, joiden liput ovat jääneet leimaamatta. Saatan nämä käsitykseni Rautatieviraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä

päätöksestäni. Rautatievirasto ilmoittanee kannanotostani myös YTV:lle, jota pyydetään ilmoittamaan 31.3.2008 mennessä, antaako kannanottoni aiheita joihinkin tarkastusmaksutoimintaa koskeviin muutostoimenpiteisiin.