

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 55/2005 vp**

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 167/2005 vp) valmistelevalle lakivaliokunnalle määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Tavoitteena on käyttää matkalippujen tarkastamisessa apuna järjestyksenvalvojia liputta matkustavien vähentämiseksi ja poistamiseksi. Lakiehdotuksella korotetaan joukkoliikenteen tarkastusmaksua ja täsmennetään tarkastusmaksun perimisoikeuden myöntämistä ja peruuttamista sekä matkalipun tarkastajaa ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Samalla rikoslakiin ja järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ehdotetaan vähäisiä muutoksia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan sääntelyä julkisten hallintotehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Perusteluissa katsotaan, että esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pidetään suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusmaksun perimisoikeus

Tarkastusmaksu on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu. Koska sen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, tulee siitä säätää perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla lailla.

Maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lailla (PeVL 32/2005 vp, s. 2—3).

Tarkastusmaksun suuruudesta ehdotetaan 1. lakiehdotuksen 5 §:n nojalla säädettäväksi tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Laissa säädetään vain tarkastusmaksun yläraja, joka on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisten kertamaksu kysymyksessä olevan julkisyhteisön alueella tai halvimman junatyypin alin aikuisten kertamaksu. Perustelujen mukaan tarkastusmaksun suuruus voi vaihdella paikallisista erityisoloista riippuen. Se ei ainakaan pääsääntöisesti saa ylittää tavanomaista rikesakon määrää.

Ottaen huomioon tarkastusmaksun luonne ja se, että tarkastusmaksun enimmäismäärä säädetään tarkasti laissa eikä maksua ole pidettävä kohtuuttomana, perustuslakivaliokunta katsoo sääntelyn tältä osin täyttävän perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Tarkastuksessa apuna olevat järjestyksenvalvojat

Matkalipun tarkastuksessa voi 1. lakiehdotuksen 6 a §:n perusteella olla apuna tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön toimeksiannosta järjestyksenvalvoja, joka on järjestyslain mukaisesti asetettu liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyksenvalvojalta edellytetään laissa määrättyä koulutusta. Tarkastuksessa apuna olevien järjestyksenvalvojen toiminnasta sovitaan tarkastusmak-

sun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön ja järjestyksenvalvojan työnantajan kanssa.

Matkustaja on velvollinen 8 §:n 2 momentin nojalla myös järjestyksenvalvojan vaatimukselta esittämään matkalippunsa. Jos matkustaja ei esitä asianmukaista matkalippua, voi järjestyksenvalvoja ilmoittaa asiasta tarkastajalle tarkastusmaksun määräämistä varten tai ryhtyä 11 §:n 1 momentin mukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastuksessa apuna olevalle järjestyksenvalvojalle on 11 §:n 1 momentin nojalla oikeus tarkastajan pyynnöstä antaa matkustajan kiinnittämiseksi, poistamiseksi tai poliisin haltuun luovuttamiseksi tarvittavaa apua. Samoin edellytyksin kuin tarkastaja voi myös järjestyksenvalvoja ilman tarkastajan pyyntöäkin poistaa matkaliputtoman matkustajan kulkuneuvosta tai laiturialueelta, jos siitä on sovittu tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön kanssa. Järjestyksenvalvojalla on oikeus 11 §:n 2 momentin perusteella käyttää samoja tarpeellisia ja puolustettavissa olevia voimakeinoja kuin tarkastaja. Lisäksi hän on julkista valtaa käyttävänä henkilönä 11 §:n 5 momentin mukaan tarkastustehtävistään rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Lakiehdotusta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallinto tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Matkalippujen tarkastuksessa avustavalle järjestyksenvalvojalle ehdotetaan annettavaksi valtaa voimakeinojen käyttöön ilman tarkastajan pyyntöäkin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 124 §:n mukaisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidetty itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja ja puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (PeVL 42/2005 vp, s. 3/I, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II, PeVL

20/2002 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin pitänyt tätä mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II, PeVL 38/2004 vp, s. 3/I, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II).

Matkalippujen tarkastajan apuna toimivalle järjestyksenvalvojalle 1. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin nojalla annettavat voimankäyttöoikeudet ja niihin liittyvät tilanteet on perustuslakivaliokunnan mielestä ajallisesti ja paikallisesti täsmällisesti rajattu. Koska järjestyksenvalvojaa lisäksi koskee voimakeinojen liioittelun kielto, hän toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena ja hänellä on laissa säädetty koulutus, ei valiokunta pidä sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Sen sijaan valiokunta pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisena sitä, että 11 §:n 1 momentin mukainen järjestyksenvalvo-

jan oikeus itsenäisesti poistaa kulkuneuvosta tai laiturialueelta matkaliputon matkustaja voisi perustua sopimukseen julkisyhteisön kanssa. Sääntely on tältä osin ristiriidassa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja perustuslain 124 §:n kanssa, koska tällainen toimivalta ei voi perustua sopimukseen, vaan siitä tulee säätää lailla (ks. PeVL 47/2005 vp, s. 5—6 ja PeVL 19/2005 vp, s. 8/I, PeVL 11/2002 vp, s. 6/I). Jotta 1. lakiehdotus tältä osin voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on 11 §:n 1 momentin viimeinen sivulause poistettava laista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.