



Helsingin seudun liikenne (HSL)

Matkustajien oikeusturva joukkoliikenteen tarkastus- ja valvontamaksuja määrättäessä

ASIAN VIREILLETULO

Helsingin Sanomissa 15.11.2023 ilmestyneen kirjoituksen mukaan lähijunan matkustaja sai VR-Yhtymä Oy:n (VR) liikennöimässä R-junassa valvontamaksun. Hän matkusti junassa Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän (HSL) mobiililipulla, ja hänen puhelimestaan oli loppunut akku, joten hän ei saanut lippua näytettyä konduktöörille. Matkustajalle oli myöhemmin kerrottu, että tarkastusmaksu olisi voitu mitätöidä, jos sen olisi määrännyt HSL:n lipuntarkastaja. Koska kyseessä oli VR:n konduktöörin määräämä maksu, ei HSL voinut tehdä asialle mitään.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Päätin ottaa matkustajien oikeusturvan varmistamisen valvontamaksuja määrättäessä tutkittavakseni lainkohdassa tarkoitettuna omana aloitteena.

SELVITYS

HSL on antanut siltä pyytämäni selvityksen 27.6.2024.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä 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.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 3 §:n mukaan kuntayhtymä hoitaa joukkoliikenteen liikennepalveluiden suunnittelun ja hankinnan sekä joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista päättämisen. Kuntayhtymä voi lisäksi sopimuksella ottaa hoitaakseen tarkastusmaksujen perimisen myös muussa kuin alueen joukkoliikenteessä.

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979, tarkastusmaksulaki) 1 §:n 1 momentin mukaan oikeus tarkastusmaksun perimiseen ilman asianmukaista matkalippua joukkoliikenteessä matkustavalta voidaan myöntää kunnalle sekä pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitetulle kuntayhtymälle, jolle rautatieliikenteessä voidaan myöntää oikeus tarkastusmaksun keräämiseen valtakunnallisesti.

Tarkastusmaksulain 2 §:n mukaan edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitetut julkisyhteisöt voivat sopia toimivaltansa piirissä olevien tarkastusmaksujen perimisestä yhteistoiminnassa. Kunnat voivat myös sopia yhteistoiminnan järjestämisestä niin, että tarkastusmaksujen periminen annetaan toisen kunnan tai pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskeva yhteistoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Tarkastusmaksulain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuden tarkastusmaksun perimiseen myöntää hakemuksesta liikenne- ja viestintäministeriö. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeus tarkastusmaksun perimiseen on myönnettävä, jos:

1) tarkastusmaksujärjestelmää on tarkoitus soveltaa:

a) raideliikenteessä; tai

b) muussa joukkoliikenteessä, jossa matkustajien määrä on suuri ja käytössä on yhtenäinen matkalippu- ja hintajärjestelmä; ja

2) hakija esittää selvityksen siitä, että:

a) matkalippujen hankinta on järjestetty varmaksi ja niiden käyttö yksinkertaiseksi;

b) tarkastajien perehdyttäminen ja tarkastusmaksujärjestelmästä yleisölle tiedottaminen on asianmukaisesti suunniteltu; ja

c) tarkastus on suunniteltu järjestettäväksi niin kuin tässä laissa edellytetään.

Tarkastusmaksulain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeus tarkastusmaksujen perimiseen on voimassa toistaiseksi. Oikeuden myöntämistä koskevassa päätöksessä määritellään tarkastustoiminnan piirissä oleva joukkoliikenne ja siihen voidaan tarvittaessa liittää matkalippujen hankinnan järjestämistapaan ja niiden käytön yksinkertaisuuteen, tarkastajien perehdyttämiseen, järjestelmästä tiedottamiseen sekä tarkastusmaksujen perimisessä sovellettavaan yhteistoimintaan liittyviä ehtoja.

Tarkastusmaksulain 13 §:n 1–2 momentin mukaan matkustaja, jolle on määrätty tarkastusmaksu, saa vaatia tarkastajan päätökseen oikaisua 14 päivän kuluessa tarkastusmaksun määräämisestä tarkastusmaksun perimiseen oikeutetun julkisyhteisön tähän tehtävään määräämältä toimielimeltä tai virkamieheltä. Tarkastusmaksun määräämistä koskevaan tarkastajan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

[VR:n matkustusehtojen](#) (25.7.2024) 1.3 kohdan mukaan VR:n junahenkilökunnalla on oikeus määrätä valvontamaksu ilman asianmukaista ja voimassaolevaa lippua matkustavalle. Lisäksi ehtojen mukaan VR:n lähiliikenteen junassa liputtomalla matkustajalla on velvollisuus osoittaa

henkilöllisyytensä junahenkilökunnalle. Matkustaja sitoutuu maksamaan VR:n määräämän valvontamaksun.

VR:n matkustusehdoissa ei ole mainintaa valvontamaksun peruuttamismahdollisuudesta tai muutoksen hakemisesta määrättyyn valvontamaksuun.

HSL:n selvitys

Pyysin HSL:ia toimittamaan selvityksen siitä, miten matkustajien oikeusturva varmistetaan valvontamaksuja määrättäessä silloin, kun HSL:n lipuilla matkustetaan yhtäältä VR:n liikennöimissä kulkuneuvoissa, ja toisaalta silloin, kun matkustetaan HSL:n liikennöimissä kulkuneuvoissa.

Pyysin HSL:ia ottamaan selvityksessään kantaa myös siihen, ovatko HSL:n lipulla matkustavat matkustusehtojen ja tarkastus-/valvontamaksujen määräämisessä käytettävissä olevien oikeusturvakeinojensa osalta erilaisessa asemassa sen mukaan, käyttävätkö he HSL:n vai VR:n kulkuneuvoa.

Pyysin selvittämään myös, miten nämä eroavaisuudet konkreettisesti ilmenevät matkustajan kannalta, ja miten matkustajia tiedotetaan asiasta. Lisäksi pyysin HSL:ia ottamaan selvityksessään kantaa siihen, katsooko se voivansa tarjota osana sen julkiseen palvelutehtävään kuuluvia matkustuspalveluita asiakkailleen muun palveluntuottajan järjestämänä siten, että palvelua käyttävät asiakkaat olisivat käytännössä pakotettuja solmimaan konkludenttisen sopimuksen muun palveluntuottajan kanssa, ja että sopimuksen rikkominen olisi yksityisoikeudellisesti sanktioitu. Mikäli HSL katsoisi tämän olevan mahdollista, pyysin ilmoittamaan HSL:n käsityksen menettelyn oikeudellisesta perusteesta.

HSL on selvityksessään todennut, että sen palveluksessa olevien matkalippujen tarkastajien määräämä tarkastusmaksu perustuu tarkastusmaksulakiin. Se on julkisoikeudellinen maksu ja suoraan ulosottokelpoinen. Tarkastusmaksumääräyksen yhteydessä annetaan myös tarkastusmaksulain mukainen oikaisuvaatimusosoitus.

Tarkastusmaksu voidaan HSL:n matkustusehtojen kohdan 7.4 mukaan harkinnanvaraisesti peruuttaa jälkikäteen, jos tarkastusmaksun saaneella matkustajalla on ollut tarkastusmaksun määräämishetkellä oikeanlainen ja voimassa oleva kausilippu, ja mikäli lipun olemassaolo pystytään jälkikäteen todentamaan luotettavasti. Matkustusehtojen mukaan HSL:llä ei ole velvollisuutta peruuttaa tarkastusmaksua, vaikka kausilippu olisikin olemassa, koska matkustajalla on tarkastusmaksulain mukaan velvollisuus esittää oikeanlainen matkalippu lipuntarkastustilanteessa.

HSL on todennut, että VR:n konduktöörin määräämä valvontamaksu on yksityisoikeudellinen maksu, joka ei ole ulosottokelpoinen ilman tuomioita. HSL on todennut myös, ettei sillä ole mitään roolia VR:n valvontamaksun määräämisessä tai perimisessä. VR:n konduktöörit eivät voi määrätä valvontamaksuja HSL:n junissa, vaan ainoastaan VR:n junissa sekä HSL-alueella että sen ulkopuolella.

HSL on edelleen kertonut selvityksessään, että HSL ja VR tiedottavat matkustajia omista matkaehdoistaan ja ehtojen vastaisesta toiminnasta mahdollisesti seuraavista sanktioista. Lisäksi joukkoliikennevälineissä ja maksaneisuuden alueella on opastustarroja. Kulkuvälineissä opastetaan myös kuulutuksin. HSL:n matkaehdoissa on vain määräykset tarkastusmaksuista. VR:n määräämistä yksityisoikeudellisista maksuista ei ole määräyksiä, koska HSL ei voi vaikuttaa niihin. Sen vuoksi HSL ei pysty ottamaan kantaa siihen, miten muutoksenhaku VR:n valvontamaksuihin on järjestetty.

HSL on todennut, että liikenteen palveluista annetun lain (liikennepalvelulaki, 320/2017) 171 §:n mukaan lain 181 ja 182 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen siitä, että se järjestää toimivalta-alueensa tai sen osan julkisen henkilöliikenteen palvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Lisäksi toimivaltainen viranomainen voi tarvittaessa tehdä palvelusopimusasetuksen mukaisen päätöksen yksinoikeudesta. Lain 182 §:ssä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia rautatieliikennettä koskevissa asioissa ovat liikenne- ja viestintäministeriö sekä omalla toimivalta-alueellaan HSL.

HSL:n selvityksen mukaan VR:n taajamaliikennejunat ovat liikenne- ja viestintäministeriön liikennepalvelulaissa säädetyn toimivallan perusteella tilaamaa ostoliikennettä, jota koskevaan hankintasopimukseen sisältyy VR:lle myönnetty yksinoikeus. HSL ei voi päättää näiden junien palveluista, matkustusehdoista tai tarkastuskäytännöistä, koska se ei ole asiassa toimivaltainen viranomainen. HSL järjestää asiakkailleen tarjottavaa palvelua sopimuksella VR:n kanssa, mutta tämä ei anna oikeutta soveltaa HSL:n omia käytäntöjä sellaisenaan VR:n juniin. Tämä on HSL:lle ainoa tapa järjestää lähijunaliikenteen palveluja asiakkailleen Tuusulan ja Järvenpään alueella. Vaikka matkustusehdot ja seuraus niiden rikkomisesta poikkeavat toisistaan vähäisesti, on tämä järjestely HSL:n näkemyksen mukaan matkustajien kannalta sekä kohtuullinen että oikeasuhtainen ja siten perusteltu.

Arviointi

Oikeuskanslerin toimivalta

VR ei ole viranomainen eikä julkisyhteisö, vaan Suomen valtion kokonaan omistama yhtiö eli valtioenemmistöinen osakeyhtiö ja siten yksityisoikeudellinen toimija eli osakeyhtiölain mukainen osakeyhtiö. Valtion omistajuus ei vielä ratkaise sitä, voiko oikeuskansleri tutkia yhtiön menettelyä vai ei. Ratkaisevaa on yhtiön harjoittaman toiminnan oikeudellinen luonne.

HSL on puolestaan organisoinut kuntayhtymän muotoon. Sen jäsenkuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Sipoo, Tuusula, Kirkkonummi ja Siuntio. HSL vastaa joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä toimialueellaan. HSL vastaa muun ohella myös joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä matkalippujen myynnistä ja tarkastuksesta. Näin ollen HSL huolehtii toimialueellaan julkisesta palvelutehtävästä eli joukkoliikenteen liikennepalveluista.

Perustuslain oikeuskanslerin toimivaltaa koskevassa säännöksessä tarkoitetun julkisen tehtävän käsitettä ei ole laissa erikseen määritelty, mutta sitä selventää runsas muun muassa laillisuusvalvojien ja perustuslakivaliokunnan käsitettä koskeva soveltamiskäytäntö. Tämän perusteella oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että VR:n menettely jää oikeuskanslerin toimivallan ulkopuolelle. Sitä vastoin HSL julkista palvelutehtävää hoitavana kuntayhtymänä kuuluu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Siten tässä ratkaisussa keskitytään siihen, miten HSL:n vastuu sen palveluita käyttäviä matkustajia kohtaan tulisi ulottaa tilanteessa, jossa sen lipulla matkustetaan VR:n liikennöimissä kulkuneuvoissa. VR:n toimintaa ei arvioida.

Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan käytäntö valvontamaksujen luonnehinnasta

Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään [KKO 2010:23](#) linjannut, ettei yksityisen pysäköinnin valvonnan määräämä valvontamaksu sisällä julkisen vallan käyttöä, vaan kysymys on tältä osin yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Se syntyy yksityisten välille konkludenttisesti, kun ajoneuvo pysäköidään alueelle, joka on kattavasti merkitty opastetauluilla ja joista selviää alueella noudatettavat pysäköinnin ehdot.

Korkein oikeus on ratkaisussaan todennut, että yksityisen pysäköinnin valvonnan määräämä valvontamaksu muistuttaa joissakin suhteissa pysäköintivirhemaksua, mutta valvontamaksua ei kuitenkaan peritä julkisyhteisölle eikä se myöskään ole pysäköintivirhemaksun tapaan täytäntöönpantavissa ulosottoteitse ilman tuomiota.

Ennakkopäätöksessä oli kysymys pysäköintiä koskevan sopimuksen syntymisestä tilanteessa, jossa auto pysäköitiin yksityisalueelle, jonka pysäköinninvalvonnasta oli sovittu yksityisen pysäköinninvalvojan ja kiinteistöosakeyhtiön välisessä sopimuksessa. Asiassa ei siis ollut kyse julkisen palvelutehtävän perusteella julkisen toimijan järjestämisestä parkkipaikoista. Siltä osin kysymyksenasettelu poikkeaa siten merkittävästi nyt tarkasteltavana olevasta asiasta, jossa on lähtökohtaisesti kysymys HSL:lle kuuluvasta julkisesta palvelutehtävästä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan [PeVL 57/2010 vp](#) tarkastellut julkiseen pysäköinninvalvontaan liittyvän pysäköintivirhemaksun luonnetta hallinnollisena sanktiona. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 57/2010 vp, s. 2/II) lainvastaisesta teosta määrättävä maksu rinnastuu rikosoikeudelliseen seuraamukseen ([PeVL 32/2005 vp](#), s. 2/II, [PeVL 55/2005 vp](#), s. 2/I). Valiokunta on todennut, että hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta (PeVL 32/2005 vp, s. 2–3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa ([PeVL 74/2002 vp](#), s. 5/I).

Perustuslakivaliokunta on edelleen (PeVL 57/2010 vp, s. 5/II) todennut, että pysäköinninvalvonnan antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi toiminnan rajaamista siten, ettei kyse ole perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätämällä muun muassa oikeusturvakeinoista. Lisäksi sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevydestä. Olennaista on myös toimivaltuuksien sellainen rajaus, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi (esim. [PeVL 20/2002 vp](#), s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut pysäköinninvalvonnan luonnetta julkisena tai yksityisenä tehtävänä myös lausunnossaan [PeVL 23/2013 vp](#), jossa se on (s. 5/II) todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, eikä se siten kuulu sopimusvapauden piiriin. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on vielä korostanut sitä, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on lähtökohtaisesti oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, mukaan lukien pysäköinti. Hän voi sopia pysäköinnin ehdoista ja perittävästä korvauksesta. Tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja.

Kysymyksenasettelu tässä nyt tarkastelun kohteena olevassa tilanteessa poikkeaa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessään arvioimasta tilanteesta. Kyse on nyt HSL:n julkisen palvelutehtävän hoitamisesta, jossa matkustaja on alun perin lippua ostaessaan sopinut palvelusta HSL:n kanssa, eikä puhtaasti yksityisoikeudellisesta sopimuksesta VR:n ja matkustajan välillä. Siltä osin, kun kysymys on HSL:n lähijunaliikenteestä, jota se järjestää julkisen palvelutehtävänsä nojalla, on sen huolehdittava matkustajien oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä. Kuten perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, on maksun määrääminen luonteeltaan hallinnollinen sanktio. Se myös liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, jolloin se ei kuulu sopimusvapauden piiriin.

Erot oikeusturvakeinoissa HSL:n tarkastusmaksujen ja VR:n valvontamaksujen määräämisessä

Tarkastusmaksulain ja HSL:n selvityksenkin perusteella HSL:n liikennöimissä joukkoliikenteen liikennepalveluissa tarkastajan määräämä tarkastusmaksu voidaan harkinnanvaraisesti peruuttaa, siihen saa hakea oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi edelleen valittaa hallinto-oikeuteen.

HSL:n selvityksen mukaan VR:n konduktöörin määräämä valvontamaksu puolestaan on yksityisoikeudellinen maksu, joka ei ole ulosottokelpoinen ilman tuomiota. Ulosottokelpoisuus ei kuitenkaan ole ainoa arvioinnissa vaikuttava seikka. Asiaa on tarkasteltava erityisesti tässä yhteydessä siltä kannalta, että HSL omankin selvityksensä mukaan järjestää lähijunaliikenteen palveluja osittain VR:n liikennöimissä junissa.

HSL on todennut seurausten matkustusehtojen rikkomisesta poikkeavan toisistaan vähäisesti HSL:n ja VR:n liikennöimissä kulkuneuvoissa, muttei ole yksilöinyt näitä poikkeamia tarkemmin. VR:n matkustusehdoissa ei ole mainintaa valvontamaksun peruuttamismahdollisuudesta tai muutoksen hakemisesta määrättyyn valvontamaksuun. Ilmeisesti VR:n henkilökunnan määräämään maksuun ei voi hakea muutosta eikä sitä voi edes harkinnanvaraisesti peruuttaa. Tältä osin oikeusturvakeinot HSL:n julkisena palveluna järjestämässä liikenteessä yhtäältä HSL:n itsensä ja toisaalta VR:n sopimusperusteisesti liikennöimissä kulkuneuvoissa määrättyissä tarkastus- ja valvontamaksuissa poikkeavat olennaisesti toisistaan.

Valvontamaksujen määräämiseen liittyvän oikeusturvan oikeudellinen arviointi

Edellä selostettu kysymyksenasettelu, korkeimman oikeuden ennakkopäätös ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämät kannanotot huomioon ottaen tarkastus- tai valvontamaksujen määrääminen joukkoliikenteessä, joka on osa HSL:n julkisen palvelutehtävän hoitamista,

on käsitykseni mukaan julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain perustuslain 124 §:ssä säädetyin edellytyksin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut sen erottelemista, onko arvioitava tehtävä luonteeltaan julkinen vai yksityinen. Julkiseen tehtävään liittyvän valvontamaksun määrääminen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella luonteeltaan hallinnollinen sanktio, joka ei lähtökohtaisesti kuulu sopimusvapauden piiriin.

Kun tarkastelun kohteena olevassa asiassa on kysymys HSL:n julkisen palvelutehtävän hoitamisesta, tulisi valvontamaksun määräämisen tapahtua perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla siten, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tässä tapauksessa, kun matkustajalle VR:n määräämät valvontamaksut eivät ole peruutettavissa eikä niihin voi hakea oikaisua tai muutosta, ei kokonaisuuden erityisesti oikeusturvankohdat huomioon ottaen voida arvioida olevan perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla järjestetty. Siltä osin, kun kysymys on HSL:n julkisen palvelutehtävän hoitamisesta, tulisi nämä näkökohdat ottaa huomioon valvontamaksujen kokonaisuuden järjestämisessä.

HSL on selvityksessään lausunut, ettei se voisi päättää VR:n junien tarkastuskäytännöistä ja että tämä olisi HSL:lle ainoa tapa järjestää lähijunaliikenteen palveluja asiakkailleen Tuusulan ja Järvenpään alueella. HSL:llä on kuitenkin pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain 3 §:n nojalla mahdollisuus sopimusteitse ottaa tarkastusmaksujen periminen hoidettavakseen myös muussa kuin alueen joukkoliikenteessä – eli tässä tapauksessa Tuusulan ja Järvenpään alueella.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän HSL:n huomiota siihen, että sen vastuulla on joukkoliikenteen eli julkisen palvelun vastuullisena järjestäjänä huolehtia matkustajien oikeusturvasta perustuslain edellyttämällä tavalla matkustettaessa HSL:n lipuilla sekä sen omilla että VR:n kulkuneuvoilla. Tämä koskee erityisesti sitä, että määrätyt valvontamaksut on mahdollista edellytysten täytyessä peruuttaa ja että sillä, jolle valvontamaksu on määrätty, on oikeus vaatia siihen oikaisua ja sen jälkeen hakea siihen muutosta.

Pyydän HSL:ia ilmoittamaan minulle viimeistään 2.3.2026 päätökseni aiheuttamista toimenpiteistään.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös liikenne- ja viestintäministeriölle, joka HSL:n selvityksen mukaan toimii liikennepalvelulain tarkoittamana viranomaisena keskeisenä sopimuskumppanina VR:n kanssa, ja jonka hallinnonalalle joukkoliikenne kuuluu.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm