



Liikenne- ja viestintäministeriön asetus joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruudesta

1. Pääasiallinen sisältö

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettua liikenne- ja viestintäministeriön asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että joukkoliikenteen tarkastusmaksu olisi 100 euroa Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymän (jäljempänä HSL) toimivalta-alueellaan järjestämässään joukkoliikenteessä.

Tarkastusmaksun suuruus olisi edelleen 80 euroa Tampereen kaupungin joukkoliikenneviranomaisen toimivalta-alueellaan järjestämässään joukkoliikenteessä sekä rautateiden joukkoliikenteessä ja 60 euroa Jyväskylän kaupunkirakennelautakunnan joukkoliikennejaoston toimivalta-alueellaan järjestämässään joukkoliikenteessä.

2. Asian tausta

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979, jäljempänä tarkastusmaksulaki) 5 §:n mukaan tarkastusmaksu on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisen kertamaksu kysymyksessä olevan julkisyhteisön alueella tai halvimman junatyypin alin aikuisen kertamaksu. Tarkemmin tarkastusmaksun suuruudesta säädetään liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

Voimassa olevan asetuksen 1 §:n (932/2018) mukaan joukkoliikenteen tarkastusmaksu on 80 euroa Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymän ja Tampereen kaupungin joukkoliikenneviranomaisen toimivalta-alueiden joukkoliikenteessä sekä rautateiden joukkoliikenteessä. Joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruus on 60 euroa Jyväskylän kaupunkirakennelautakunnan joukkoliikennejaoston toimivalta-alueellaan järjestämässään joukkoliikenteessä.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä on liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 181 §:ssä määritelty palvelusopimusasetuksessa tarkoitettu tieliikenteen toimivaltainen viranomainen Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Sipoon, Siuntion, Tuusulan ja Vantaan kuntien muodostamalla alueella. Tällä hetkellä HSL tekee matkalippujen tarkastusta toimivalta-alueellaan. HSL-alueen matkustajamäärät ovat suurempia kuin muilla toimivalta-alueilla ja myös liputta matkustavien suhteellinen määrä on suurin.

3. Valmistelu

HSL on esittänyt 6.10.2022 liikenne- ja viestintäministeriölle, että HSL-alueen joukkoliikenteen tarkastusmaksu korotettaisiin nykyisestä 80 eurosta 100 euroon. Tampereen kaupungin joukkoliikenneviranomainen ja Jyväskylän kaupungin joukkoliikenneviranomainen eivät ole esittäneet joukkoliikenteen tarkastusmaksun korottamista toimivalta-alueillaan.

HSL:n esityksen mukaan liputta matkustamisen vuoksi siltä jää vuodessa saamatta lipputuloja arviolta 15-25 miljoonaa euroa. Liputtomuus on HSL:n mukaan lisääntynyt viime vuosina. HSL:n lipuntarkastusten



perusteella liputta matkustavien osuus on ollut viime vuosina keskimäärin noin 4 prosenttia. Erityisesti avorahastuksen piirissä olevissa runkolinjabusseissa liputta matkustaminen on ollut selvästi yleisempää kuin metro-, lähijuna-, raitovaunu- ja suljetun rahastuksen piirissä olevassa linja-autoliikenteessä.

Liputtomuuden lisääntymisen taustasyynä HSL pitää erityisesti avorahastuksen yleistymistä. Avorahastus on käytössä HSL-alueella lähijunissa, raitovaunuissa, metrossa sekä bussiliikenteen runkolinjoilla. Runkolinjabussien määrän kasvaessa avorahastus on yleistynyt HSL-alueen joukkoliikenteessä. HSL:n mukaan avorahastus nopeuttaa linjojen liikennöintiä, mutta lisää matkaliputta matkustamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt HSL:n ehdotuksesta lausunnon oikeusministeriöltä. Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan (VN/26872/2022-OM-3) vuonna 2018 samassa asiassa antamaansa lausuntoon (VN/6416/2018-OM-2). Lausunnossaan oikeusministeriö totesi, ettei sen käsityksen mukaan ole ehdottomia esteitä tarkastusmaksun korottamiselle. Oikeusministeriö korosti, että korotusta harkittaessa on huomioitava seuraamusmaksuilta edellytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus samoin kuin vaatimus yleis- ja erityisestäävyydestä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan tarkastusmaksun määrää mahdollisesti korotettaessa ja tarpeen mukaan ryhdytään toimenpiteisiin tarkastusmaksun tason tarkistamiseksi.

Tarkastusmaksun oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus

Liikenne- ja viestintäministeriö on aiemmin suhtautunut kielteisesti HSL:n esityksiin tarkastusmaksun muuttamisesta, minkä vuoksi tarkastusmaksua on muutettu HSL-alueella edellisen kerran vuonna 2007. Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut, että korotettu tarkastusmaksu ei olisi ollut oikeudenmukainen teon vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen nähden. Lisäksi kielteinen suhtautuminen tarkastusmaksun muutoksiin on perustunut siihen, että ei ollut saatavilla riittävää näyttöä tarkastusmaksun korotuksen ennalta estävästä vaikutuksesta liputta matkustamiseen.

Ajan kuluessa tilanne on kuitenkin jossain määrin muuttunut. Tarkastusmaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2005 vp) todetaan, että tarkastusmaksun korotusta harkittaessa tulisi ottaa huomioon suhde rikesakkomääriin. Vuonna 2020 voimaan tullut tieliikennelaki (729/2018) sisältää säännökset hallinnollisesta rahasanktiosta, liikennevirhemaksusta, joka korvasi tieliikenteessä käytettävän kiinteämääräisen, luonteeltaan rikosoikeudellisen rikesakon. Virhemaksua voidaan käyttää vähäisten liikenne rikkomusten seuraamuksena. Liikennevirhemaksun suuruus on rikkomuksen laadusta riippuen 20–200 euron suuruinen, eikä HSL:n ehdottamaa 100 euron tarkastusmaksua voida pitää tässä merkityksessä erityisen ankarana seuraamuksena.

Pysäköintivirhemaksusta säädetään pysäköinnin valvonnasta annetussa laissa (727/2011), sekä sisäministeriön asetuksessa (923/2021). Pysäköintivirhemaksun rahamäärä on Helsingissä 60-80 euroa. Esimerkiksi Tampereella pysäköintivirhemaksu on 60-80 euroa, Turussa 60 euroa, Oulussa 50-60 euroa ja Rovaniemellä 40-50 euroa. HSL:n ehdottama 100 euron tarkastusmaksu ei olisi merkittävästi ankarampi sanktio kuin pysäköintivirhemaksun enimmäismäärä.

Tarkastusmaksun kohtuullisuutta arvioidessa HSL:n esitystä 100 euron tarkastusmaksusta puoltaa se, että matkalippujen hinnat ovat nousseet vuodesta 2007, jolloin tarkastusmaksu korotettiin 80 euroon. Vuonna 2007 aikuisten alimman kertalipun hinta oli 2,20 euroa. Vuonna 2023 alimman aikuisten kertalipun hinta



HSL-alueen joukkoliikenteessä on 3,10 euroa. Perusteltua on, että tarkastusmaksu seuraa lippujen hintakehitystä, koska tarkastusmaksun tavoitteena on vähentää liputta matkustamisen taloudellista kannattavuutta. Tarkastusmaksun voi välttää hankkimalla matkalipun. Tarkastusmaksu ei saa olla matkustajalle edullisempi vaihtoehto kuin matkalipun hankkiminen, mihin vaikuttaa myös kiinnijäämisriski. Tarkastusmaksun rahamäärän tulee olla vaikuttava, jotta maksulla on ennalta estävyyttä.

Tarkastusmaksulaissa maksun enimmäismäärä määräytyy alimman aikuisen kertalipun mukaan. Ehdotettu 100 euron tarkastusmaksu olisi tarkastusmaksulaissa säädetyn enimmäismäärän mukainen (40x3,10 euroa=124 euroa). Tampereella, missä joukkoliikenteen tarkastusmaksu on 80 euroa, aikuisen alimman kertalipun hinta on 2,10 euroa. Jyväskylässä joukkoliikenteen tarkastusmaksu on 60 euroa ja aikuisen alimman kertalipun hinta lähimaksulla maksaessa on 1,95 euroa. On perusteltua, että tarkastusmaksun rahamäärä on suurempi alueella, jonka joukkoliikenteessä kertalipun hinta on korkeampi.

Tarkastusmaksun määrää arvioidessa tulee huomioida myös, että joukkoliikenteen tarkastusmaksujen suuruuden tulisi olla sellainen, ettei maksukyvyttömyysperusteisia maksujen laiminlyöntejä pääsisi mainittavasti syntymään. Tarkastusmaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2005 vp) tätä perustellaan sillä, että tuntuva korotus tarkastusmaksuun voisi lisätä tarkastusmaksun maksamatta jättämistä ja siten vähentää tarkastusmaksun ennalta ehkäisevää vaikutusta. Ennalta estävyyden kannalta tarkastusmaksun tulee kuitenkin samaan aikaan olla riittävän tuntuva.

Liputta matkustamisen seurauksena saatava tarkastusmaksu on suoraan ulosottokelpoinen, mikä tarkoittaa, että maksamattomasta lipusta voi seurata maksuhäiriömerkintä tavanomaisia maksuja nopeammin. Nykytilanteessa merkittävä osa määräytyistä tarkastusmaksuista ohjautuu ulosottoon. Ulosottoon ohjautuneet maksut vanhenevat viidessä vuodessa, ja esimerkiksi vuonna 2015 HSL:n määräämistä tarkastusmaksuista jäi kokonaan saamatta noin 44 prosenttia. Mikäli tarkastellaan määrättyjä tarkastusmaksuja, merkittävä osa maksuista on HSL:n toimittamien tietojen mukaan määrätty suhteellisen pienelle joukolle matkustajia. Kun tavoitteena on vähentää liputta matkustamista, on tärkeää tarkastella määrättyjen maksujen lisäksi sitä, kuinka laaja joukko matkustajia on saanut tarkastusmaksun.

HSL on tehnyt syksyllä 2022 muutoksia tarkastusmaksun suorittamiseen liittyviin käytäntöihin. HSL on pidentänyt tarkastusmaksun maksuaikaa 1.10.2022 alkaen seitsemästä vuorokaudesta 30 vuorokauteen. Muutoksella pyritään joustavoittamaan ja helpottamaan tarkastusmaksun suorittamista kaikissa tilanteissa. Tarkastusmaksun voi myös maksaa kuluitta ja korotta useassa maksuerässä. HSL:n tekemät muutokset tarkastusmaksun suorittamiseen voivat vähentää maksujen laiminlyöntiä maksuvaikeuksien vuoksi. Muutosten voimaantulosta on kulunut kuitenkin niin lyhyt aika, ettei niiden vaikutuksista ole vielä tietoa.

Suomen Asiakastiedon mukaan vuonna 2016 oli noin 32 000 voimassa olevaa maksuhäiriömerkintää laiminlyödyistä tarkastusmaksusta. Vuonna 2021 joukkoliikenteen tarkastusmaksuista aiheutunut maksuhäiriömerkintä oli 29 425 henkilöllä, mutta määrä laski vuonna 2022, jolloin joukkoliikenteen tarkastusmaksusta aiheutuneita maksuhäiriömerkintöjä oli 23 295. Liputta matkustamisesta johtuneita maksuhäiriömerkintöjä oli merkitty luottotietorekisteriin 12 000–17 000 henkilölle vuosittain vuosina 2012–2015. Vuosina 2020–2022 tarkastusmaksusta johtuneita maksuhäiriömerkintöjä on ollut selvästi vähemmän; 6 400 – 10 300 vuosittain. Muutoksen taustalla voi olla useita syitä. Vielä vuonna 2019 tarkastusmaksusta johtuneita maksuhäiriömerkintöjä merkittiin 16 000. Tilastoissa on mukana myös muiden viranomaisten kuin HSL:n määräämät tarkastusmaksut. Luottotietolaki (527/2007) muuttui 1.12.2022. Muutoksen myötä



maksuhäiriömerkintä poistuu kuukauden kuluessa siitä, kun luottotietoyritykset ovat saaneet tiedon maksun suorittamisesta (331/2022).

Tarkastusmaksun tehokkuus liputta matkustamisen ehkäisemisessä

Kiinnijoutumisriski on tärkein tekijä liputta matkustamisen vähentämisen kannalta. Kiinnijoutumisriskin lisäämisen keinoja ovat erilaiset fyysiset ja tekniset keinot. Metro- ja junaliikenteessä on mahdollista käyttää asemilla portteja estämään liputta matkustamista. Metroliikenne on laajentunut HSL-alueella, mutta myös avoimen rahastusmallin piirissä olevassa raide- ja bussiliikenne on lisääntynyt. Raitiovaunu- ja linja-autoliikenteessä tarvittaisiin uudenlaisten teknisten ratkaisujen kehittämistä lippukontrollin lisäämiseen, jos halutaan säilyttää avoimen rahastuksen hyödyt matkojen nopeutumisen ja sujuvuuden kannalta. Kiinnijoutumisriskiä voidaan lisätä myös tarkastajien määrää lisäämällä.

Liikenne- ja viestintäministeriön HSL:ltä saamien tietojen mukaan tarkastustoimintaa on HSL-alueella kehitetty muun muassa kohdistamalla tarkastuksia matkustustietojen analyysin perusteella alueittain, liikennevälineittäin ja –linjoittain sekä ajankohdan mukaan siten, että tarkastuksilla voidaan mahdollisimman tehokkaasti vähentää liputta matkustamista. HSL on myös lisännyt tarkastajien näkyvyyttä, toteuttanut yhteisiä tehovalvontakampanjoita Poliisin ja VR:n kanssa ja käyttänyt kansainvälisten tutkimusten ja kokemusten perusteella määriteltyä tarkastusten tavoitemäärää resurssien suunnittelussa ja ohjaamisessa.

Tarkastusmaksujärjestelmän tavoitteena on ollut osaltaan luoda edellytyksiä avoimen rahastusmallin käytölle. Tarkastusmaksujärjestelmän uudistamista 2000-luvun alussa perusteltiin muun muassa sillä, ettei avoin lippujärjestelmä voi toimia, jollei sitä tueta tehokkaalla tarkastusmaksujärjestelmällä. Tarkastusmaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2005 vp) pidetään avointa rahastusjärjestelmää välttämättömänä osana tehokasta joukkoliikennettä, koska se lyhentää pysäkkiaikoja ja tekee siten joukkoliikenteestä nopeampaa ja houkuttelevampaa.

Kuten tarkastusmaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, tarkastusmaksutoiminnan tehostamisen suuntaamista ja keinojen valintaa vaikeuttaa tutkimustiedon puute siitä, mikä liputta matkustamiseen vaikuttaa ja mistä syistä matkustetaan ilman matkalippua. Tilanne ei ole merkittävästi muuttunut tarkastusmaksulain uudistamisen jälkeen. Tarkastusmaksulakiin perustuva tarkastusmaksu on kuitenkin osa käytössä olevaa liputta matkustamisen ehkäisemisen keinovalikoimaa, vaikka sille ei olekaan asetettu odotuksia yhtä suuresta vaikuttavuudesta kuin fyysisille ja teknisille keinoille. Tarkastusmaksun korottamisen tavoitteena on parantaa sen ennalta estävää vaikutusta vähentämällä liputta matkustamisen taloudellista kannattavuutta.

HSL viittaa ehdotuksessaan rikesakkojen määrän korotuksista tehtyyn seurantatutkimukseen, jossa on selvitetty rikesakkojen korottamisen vaikutuksia ylinopeuksiin. Selvityksen tulokset viittaavat siihen, että rikesakkojen korotuksella on ollut lievästi vähentävä vaikutus ylinopeuksiin, mutta hankkeen loppuraportin mukaan samaan aikaan tapahtunut automaattisen liikennevalvonnan tehostaminen lienee toinen tärkeä syy havaittuun muutokseen. HSL perustelee esitystään tarkastusmaksun korottamisesta myös teettämällään kyselytutkimuksella tarkastusmaksun korotuksen vaikutuksesta lipun hankkimiseen. Kyselyvastausten perusteella 37 prosenttia kyselyyn vastanneista ostaisi matkalipun todennäköisemmin, jos tarkastusmaksua korotettaisiin.



4. Ehdotuksen vaikutukset

Tarkastusmaksun korottamisen vaikutuksia tulee laajasti seurata HSL:n ja liikenne- ja viestintäministeriön yhteistyönä. Vaikutuksista saadun tiedon perusteella voidaan tarpeen mukaan tarkistaa tarkastusmaksun tasoa.

Taloudelliset vaikutukset

Julkinen talous

Tarkastusmaksun korottamisella olisi vaikutuksia HSL:n talouteen. HSL:n arvion mukaan liputta matkustamisesta aiheutuu vuosittain 15-25 miljoonan euron lipputulomenetys. Kokonaisuutena lipputuloja arvioidaan kertyvän 298,1 miljoonaa euroa vuonna 2022, mikä muodostaa 39,5 prosenttia HSL:n toimintatuloista vuonna 2022.

Jäsenkunnat maksavat HSL:lle kuntaosuuksina ne kustannukset, joita ei voida kattaa lipputuloilla tai muilla tuloilla. Koska kunnat tukevat joukkoliikennettä, lipputulojen menetys vaikuttaa HSL:n asiakkaiden lisäksi myös HSL-alueen jäsenkuntiin, jotka rahoittavat joukkoliikennettä.

HSL keräsi tarkastusmaksutuloina 3,84 miljoonaa euroa vuonna 2021, mistä kirjattiin luottotappiovarauksiin 1,7 miljoonaa euroa. Samaan aikaan tarkastusmaksutoiminnan menot olivat 7,69 miljoonaa euroa vuonna 2021. Matkustajamäärien vähentyminen vaikuttaa myös tarkastusmaksutuloihin, ennen covid-19 -pandemiaa HSL keräsi tarkastusmaksutuloja 4,89 miljoonaa euroa.

HSL arvioi keräävänsä tarkastusmaksuja 4 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2022-2024, mikäli tarkastusmaksu on 80 euroa. HSL:n mukaan tarkastusmaksun korottaminen 100 euroon vaikuttaisi ennen kaikkea lipputulojen lisääntymiseen. HSL arvioi, että tarkastusmaksun korottaminen 100 euroon vähentäisi liputta matkustamista siten, että vaikutus lipputulojen lisääntymiseen olisi noin 5 miljoonaa euroa, mikä on noin 1,5 prosenttia lipputuloista vuonna 2023. Tarkastusmaksun korottaminen 100 euroon lisäisi HSL:n arvion mukaan tarkastusmaksutuloja noin 0,7 miljoonaa euroa.

Vaikutukset matkustajiin

Tarkastusmaksun korottamisen vaikutuksia voidaan tarkastella sen perusteella, miten tarkastusmaksut nykyisin jakautuvat niiden saajien kesken. HSL:n toimittamien tietojen mukaan viiden vuoden (2014-2018) aineiston perusteella tarkastusmaksun saajista suurin osa sai tarkastusmaksun yhden kerran (101 508 henkilöä, kun tarkastusmaksun saajia kaikkiaan tarkastelussa oli 150 030). Tarkastusmaksun sai 2-5 kertaa 38 625 henkilöä. Kuusi tai yli kuusi tarkastusmaksua sai 9 870 henkilöä. Tälle ryhmälle on määrätty eniten tarkastusmaksuja, noin 39 prosenttia tarkastusmaksuista. Aineiston perusteella suurin osa tarkastusmaksuista on määrätty lukumäärältään pienelle henkilökunnalle, mutta tarkastusmaksun saajista noin 90 prosenttia sai enintään viisi tarkastusmaksua.

Voidaan arvioida, ettei tarkastusmaksulla ole merkittävää ennaltaehkäisevää vaikutusta niihin matkustajiin, jotka saavat useita tarkastusmaksuja. HSL:n aineistossa kuusi tai yli kuusi tarkastusmaksua sai noin 10 prosenttia tarkastusmaksun saajista. Vaikka ei ole mahdollista erotella kiinnijoutumisriskin ja tarkastusmaksun ennalta ehkäisevää vaikutusta, voidaan olettaa, että näiden yhteisvaikutus on ollut



suurempi niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet tarkastusmaksun kerran tai satunnaisesti. HSL:n aineistossa noin 90 prosenttia tarkastusmaksun saajista sai maksun kerran tai korkeintaan viisi kertaa. Siten voidaan myös olettaa, että tarkastusmaksun korottamisella olisi vaikutusta suureen osaan tarkastusmaksun saajista.

Tarkastusmaksun korottamisen arvioidaan vaikuttavan myös kaikkiin HSL-alueen joukkoliikenteen käyttäjiin. Liputta matkustamisesta johtuvat lipputulomenetykset aiheuttavat painetta matkalippujen hintojen nostamiseen. HSL:n mukaan tarkastusmaksun korottaminen 100 euroon lisäisi tuloja siten, että korotus hillitsisi lippuhintojen korotuspaineita 1,5 prosenttiyksiköllä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

HSL:n tarkastustoiminnan tavoitteena on pitää liputta matkustavien määrä näkyvällä ja tehokkaalla tarkastustoiminnalla alhaisella tasolla. Tarkastustoiminnalla toteutetaan riittävää kiinnijoutumisriskiä. Liputta matkustamisesta kiinni joutumisen seurauksena määrättävän tarkastusmaksun on myös oltava tehokas ja varoittava, jotta liputta matkustamista voidaan ehkäistä. Tarkastusmaksun korottamisen arvioidaan siten myös tukevan HSL:n tarkastustoimintaa.

5. Lausuntopalaute

Asetusluonnos ja perustelumuuisto lähetettiin sidosryhmille lausuttavaksi, minkä lisäksi ne olivat julkisesti lausuttavina lausuntopalvelut.fi -verkkosivulla.

Lausuntoaika on 28.2.2023-31.3.2023. **Lausuntoja saatiin x. Lausunnon toimittivat: X.** Lausunnot ja lausuntoyhteenvedot ovat luettavissa osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM009:00/2023>

6. Asetuksen sisältö

1 §. Pykälää muutettaisiin siten, että joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruus olisi 100 euroa Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän toimivalta-alueellaan järjestämässään joukkoliikenteessä nykyisen 80 euron sijaan.

2 §. Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta. Asetus ehdotetaan tulevan voimaan X päivänä Xkuuta 2023. Lisäksi asetuksella kumotaan joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruudesta 1 päivänä tammikuuta 2019 annettu liikenne- ja viestintäministeriön asetus (932/2018).

Tiia Orjasniemi, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö