**OIKEUSMINISTERIÖLLE**

**LAUSUNTO**

**Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen**

**OM 1/41/2009**

1. **Johdanto**

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa yllä mainitusta mietinnöstä. Keskityn lausunnossa erityisesti mietinnössä luonnosteltuun ehdotukseen yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Esitän myös muutaman kommentin julkisesta pysäköinninvalvonnasta.

1. **Laki julkisesta pysäköinninvalvonnasta**

Ehdotettu uusi laki olisi pääosin nykyisen sääntelyn mukainen. Uutta olisi ensinnä mahdollisuus usean pysäköintivirhemaksun määräämiseen jatkuvasta rikkomuksesta. Toiseksi säädettäisiin mahdollisuus rengaslukon käyttöön. Nämä ehdotukset ovat ilmeisen tarpeen vaatimia ja riittävän tarkoin määriteltyjä. Kannatan ehdotettuja muutoksia. Viittaan perusteluna mietinnössä esitettyyn.

Pidän pulmallisena pysäköinninvalvojan kelpoisuusehtojen määrittelyä. Kelpoisuuden tuottaisi vain oikeustieteellisessä tiedekunnassa suoritettu ylempi korkeakoulututkinto. Ehdotettu sääntely on ristiriidassa muun muassa poliisin päällystön kelpoisuusehtojen kanssa. Poliisipäällikön kelpoisuusehtoja on hiljattain muutettu niin, että oikeustieteen maisterin ohella virkaan pätevöittää muu soveltuva korkeakoulututkinto (asetus poliisin hallinnosta 16 §). Tällaisia tutkintoja ovat oikeustieteeseen painottuvat HTM-tutkinnot Tampereella ja Joensuussa sekä VTM-tutkinto Turussa. Apulaispäällikön kelpoisuusehtona on poliisipäällystön tutkinto (AMK-tutkinto).

Poliisipäällikkö tai hänen määräämänsä laitoksen päällystöön kuuluva henkilö toimii pysäköinninvalvojana. Tietyissä asioissa (ehdotetun lain 10 §:n 4 momentti) kunnallinen pysäköinninvalvoja on poliisipäällikön johdon ja valvonnan alainen. Olisi erikoista sääntelyä säätää kunnalliselle pysäköinninvalvojalle tiukemmat kelpoisuusehdot kuin poliisilaitoksen päällikölle tai apulaispäällikölle. En näe mitään aihetta suosia tietyn tutkintonimikkeen suojissa toimivia tehtävän hakijoita, kun poliisipäällystön tutkinnon tai edellä mainitun ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet ovat pääsääntöisesti liikenneasioihin verrattomasti paremmin perehtyneitä kuin oikeustieteen maisterit. Tässä lausuttu koskee sekä tietopuolista että käytännöllistä perehtyneisyyttä.

Ehdotan kunnallisen pysäköinninvalvojan kelpoisuusehdoksi soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa tai poliisipäällystön AMK-tutkintoa sekä perehtyneisyyttä liikenneasioihin.

1. **Yksityisen valvontamaksun luonne ja perustuslainmukaisuus**

Asia on tullut ajankohtaiseksi, kun pääkaupunkiseudulla ja muutamassa muussa kaupungissa on yksityistetty pysäköinninvalvontaa niin, että liikkeet ja asuntoyhtiöt ovat tehneet hallitsemiensa pysäköintialueiden valvonnasta sopimuksen yksityisen yrityksen kanssa. Paikoitusalueilla on kylteillä kerrottu, että pysäköinti on maksullista ja että maksun laiminlyöneiltä peritään valvontamaksu. Oikeudellisesti asia on konstruoitu niin, että paikoitusalueen haltijan ja alueelle ajoneuvon pysäköivän välille katsotaan syntyneen sopimuksen, jonka yhtenä osana on paikoitusaluetta valvovan yhtiön oikeus periä valvontamaksua. Pysäköintiä valvovan yhtiön kate muodostuu valvontamaksusta.

Pysäköintimaksun periminen on laillista. Se, joka pysäköi maksulliselle pysäköintialueelle, sitoutuu maksamaan paikan haltijan määräämän kohtuullisena pidettävän pysäköintimaksun. Edellytyksenä on tietysti, että maksullisuudesta on selkeästi ilmoitettu paikalla olevalla kyltillä. Muutamat auton haltijat ovat riitauttaneet nimenomaan valvontamaksun. Riitauttamisen perusteena on toisaalta voinut olla se, että laittomasta pysäköinnistä voi määrätä virhemaksun vain julkinen viranomainen eli poliisi tai kunnallinen pysäköinninvalvoja. Toisaalta valvontamaksu on voitu kiistää sillä perusteella, ettei valvova yhtiö ole näyttänyt, kuka ajoneuvon on pysäköinyt. Yhtiöiden kanta on se, että ajoneuvon rekisteriin merkityn omistajan tai haltijan pitäisi näyttää, että pysäköijä on joku muu kuin omistaja tai haltija. Kuluttajaviraston kanta on ollut se, että kysymys on sopimusoikeudellisesta järjestelystä. Virasto näyttäisi pitävän myös valvontamaksun määräämistä sopimusoikeuden piiriin kuuluvana asiana.

Saattaa olla perusteltua jakaa todistustaakka niin, että ajoneuvon omistajan tai haltijan pitää maksusta vapautuakseen näyttää, että joku muu kuin hän on pysäköinyt ajoneuvon maksulliselle paikalle. Kunnallisessa pysäköinninvalvonnassa omistaja tai haltija vastaa pysäköintivirhemaksusta suoraan lain perusteella (L pysäköintivirhemaksusta 10 §). Voisi olla perusteita sälyttää myös yksityisessä pysäköinninvalvonnassa vastuu pysäköintimaksusta omistajalle tai haltijalle. Tämä voisi olla jopa mahdollista ilman uutta lainsäädäntöä. Tarkoitan tässä nimenomaan pysäköintimaksua, en valvontamaksua. Antaessaan ajoneuvonsa toisen henkilön kuljetettavaksi omistajan tai haltijan voidaan katsoa sitoutuneen vastaamaan kaikista ajoneuvon käytöstä johtuvista normaaleista kuluista ulkopuoliseen tahoon nähden. Ulkopuolisella taholla olisi toisin sanoen oikeus luottaa siihen, että ajoneuvon käyttöön liittyvistä maksuista vastaa viime kädessä ajoneuvon omistaja tai haltija.

Pysäköintimaksun laiminlyönnistä määrättävän valvontamaksun perustuslainmukaisuus on sen sijaan hyvin kyseenalainen. Valvontamaksu on täysin pysäköintivirhemaksuun rinnastettava seuraamus. Maksuja määrätään pysäköinnistä myös alueilla, joita on pidettävä yleisesti liikenteeseen käytettyinä alueina. Rangaistusvastuusta ei voida määrätä sopimuksin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan seuraamuksen nimike ei ole ratkaiseva. Kuluttajariitalautakunnan kanta, jonka mukaan kysymys on vain sopimusriidasta, on kestämätön. Jos valvontamaksu määrätään seuraamuksena laittomasta pysäköinnistä tai pysäköintimaksun laiminlyönnistä, se on sanktio, jollaisen määrääminen on Suomen perustuslaissa (PL 3 §) säädetty julkisen viranomaisen tehtäväksi. Hyvä vertauskohta on matkustaminen julkisen liikenteen kulkuneuvossa maksua maksamatta. Noustessaan julkisen liikenteen kulkuneuvoon matkustaja sitoutuu maksamaan kyytimaksun. Liputta matkustamisesta voidaan kuitenkin määrätä sanktio vain joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa säädetyin edellytyksin. Yksityisen valvontamaksun periminen ilman lain tukea on ollut mielestäni laitonta.

Tämän kannan on omaksunut myös Helsingin hovioikeus 20.11.2008 antamassaan ratkaisussa, joka ei vielä ole lainvoimainen. Korkein oikeus on päätöksellään KKO 2010:23 kumonnut hovioikeuden päätöksen. Kyseisessä tapauksessa yksityiselle alueelle oli asetettu opastetauluja, joiden mukaan pysäköinti oli sallittu merkityille paikoille pysäköintiluvan saaneille. Tauluissa oli lisäksi ilmoitettu, että ”Ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitetaan valvontamaksu 40 euroa” ja että ”Pysäköimällä hyväksyt ehdot”. KKO katsoi, että auton pysäköimisellä alueelle syntynyt pysäköinnin valvontaa alueella harjoittaneen yhtiön ja alueelle pysäköineen auton kuljettajan välille opastetaulun ehtojen mukainen pysäköimistä koskeva sopimus, joka on siten sisältänyt velvoitteen suorittaa valvontamaksu siinä tapauksessa, että pysäköinti oli tapahtunut ehtojen vastaisesti. Vähemmistöön jääneet kaksi oikeusneuvosta katsoivat, ettei ParkComin ja Mika S:n välille ole syntynyt sopimusta pelkästään Mika S:n tosiasiallisen käyttäytymisen kautta eli auton pysäköimisellä ehtojen vastaisesti kiinteistöyhtiön piha-alueelle.

Korkein oikeus on ratkaisussaan täysin sivuuttanut perustuslaillisen näkökulman. Tämä on hämmästyttävää, koska sekä käräjäoikeus että hovioikeus olivat hylänneet kanteen sillä perusteella, ettei maksua luvattomasta pysäköinnistä voinut määrätä muu kuin julkinen viranomainen. Ratkaisusta ei siten ole tehtävissä mitään johtopäätöksiä sen suhteen, olisiko yksityisestä valvontamaksusta säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuus on välttämättä tutkittava eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, mikäli hallitus antaa esityksen lain säätämiseksi.

Korkein oikeus on kompuroinut viime aikoina sangen usein ihmisoikeustulkinnoissaan (esimerkiksi Marttisen ja Uotin tapaukset sekä lukuisat ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot sananvapausasioissa). Suomea koskevassa Jussilan jutussa (veronkorotus) ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, ettei sanktion nimi ole ratkaiseva vaan se, millä perusteella sanktio on määrätty ja onko sanktiossa moite-elementtiä mukana. Yksityinen valvontamaksu määrättäisiin rikkomuksesta, se olisi samansuuruinen kuin pysäköintivirhemaksu, perusteet maksujen määräämiselle olisivat varsin yhtenevät ja kaiken lisäksi yksityisen valvontamaksun riitauttaminen saattaa johtaa suuriin oikeuskuluihin. Rankaiseminen on aina julkisen vallan käyttöä. Näistä lähtökohdista on mielestäni perustellumpaa pitää yksityistä valvontamaksua sillä tavoin perusoikeuksiin puuttuvana, että yksityisestä valvonnasta on tarpeen säätää perustuslain säätämisen järjestyksessä.

Yksityisen pysäköinninvalvonnan tarve on kyseenalainen. Lailla säännelty kunnallinen pysäköinninvalvonta voi hyvin kattaa pysäköinninvalvonnan tarpeen, jos siihen suunnataan riittävästi voimavaroja. Yksityiset paikoitusalueet ovat kätevästi saatettavissa kunnallisen pysäköinninvalvonnan piiriin. Yksityinen pysäköinninvalvonta ja valvontamaksu eivät ole vähäinen ongelma sen paremmin periaatteelliselta kuin käytännölliseltäkään kannalta. Yrityksiin nakertaa julkisen vallan rankaisumonopolia on aina syytä suhtautua vakavasti. Rankaiseminen ja siihen rinnastettava sanktioiden määrääminen on syytä säilyttää vain julkisen viranomaisen tehtävänä. Jos yksityistämiselle avataan portti tässä asiassa, mitä takeita on siitä, ettei rankaisumonopolia aleta kaventaa toisaallakin esimerkiksi julkiselle vallalle syntyviin säästöihin vedoten?

1. **Yksityisen valvonnan pykäläkohtainen tarkastelu**

Ensimmäinen pulma liittyy ehdotetun lain 1 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan valvontamaksu saadaan veloittaa vain, jos pysäköimistä tai pysähtymistä koskeva kielto tai määräys taikka pysäköintikiekon käyttöä koskeva määräys sekä valvontamaksuluvattoman pysäköinnin seuraamuksena on yksiselitteisellä ja selvästi havaittavalla tavalla ilmoitettu. Maastoliikennelaissa on yksiselitteisesti kielletty pysäköiminen maastoon ilman maanomistajan lupaa (maastoliikennelain 4 §). Maastoliikennelaissa ei siten ole vaatimusta pysäköintikiellon merkitsemisestä. Jos kielto ei ole maastoon merkitty, olisi mahdollista antaa vain julkinen virhemaksu. Sääntely tuntuu ristiriitaiselta. Miksi myös yksityistä maksua ei voisi määrätä maastoliikennelain vastaisesta pysäköinnistä, jos ylipäätään säädetään mahdollisuus määrätä yksityinen valvontamaksu? Kun kielto perustuu *suoraan lakiin,* jokaisen on tämä kielto tunnettava.

Samaan momenttiin liittyy toinenkin pulma. Siinä ei ole määritelty, mikä on yksiselitteinen ja selkeä ilmoitus pysäköintikiellosta. Viisainta olisi muotoilla pykälä niin, että muualla kuin maastoliikennelain soveltamisalueella kielto olisi ilmaistava *liikennemerkillä*. Maastoon pysäköinti olisi siten kiellettyä suoraan lain nojalla ja muualla kielto olisi osoitettava liikennemerkillä.

Yksityisen ja julkisen valvontamaksun näennäinen ero tulee hyvin ilmi ehdotetun lain 2 §:stä. Maksu voisi olla enintään samansuuruinen kuin julkinen virhemaksu. Jos yksityiseen valvontamaksuun päädytään, yläraja onkin syytä säätää juuri ehdotetulla tavalla. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan maksujen yhtäläisyydenkään vuoksi ole mahdollista muutoin kuin perustuslain säätämisen järjestyksessä.

Pidän ainakin jossain määrin pulmallisena ehdotetun lain 4 §:ää. Sen mukaan ajoneuvon omistaja ja haltija olisi vastuussa valvontamaksusta samaan tapaan kuin julkisesta virhemaksusta. Edellä olen pitänyt mahdollisena, että omistaja tai haltija olisi vastuussa pysäköintimaksusta. Valvontamaksussa on siinä määrin sanktion luonnetta, ettei omistajalle tai haltijalle voida säätää niin laajaa vastuuta, kuin nyt on ehdotettu. Käyttökelpoinen ratkaisu olisi säätää omistajalle tai haltijalla *todistustaakka* siitä, että joku muu kuin omistaja tai haltija on kuljettanut ajoneuvoa. Nyt vastuusta voisi vapautua lähinnä sillä perusteella, että ajoneuvo on luvattomassa käytössä. Ehdotan pykälää muutettavaksi niin, että haltija ja omistaja vapautuisivat valvontamaksusta näyttämällä, että ajoneuvoa kuljetti joku muu.

Omistajan tai haltijan vastuu ei sovi ylipäätään hyvin sopimusoikeuskonstruktioon. Sopimuksen voi tehdä vain se, joka pysäköi. Minusta on kaukaa haettua ulottaa vastuu s*opimusperusteella* myös luvattomasta pysäköinnistä määrättävään sanktioon. Julkisen pysäköintivirhemaksun puolella en näe olevan samanlaista ongelmaa, koska julkisen maksun määrääminen ei lähde sopimusajatuksesta. Vastuu maksusta perustuu lähinnä fiskaalisiin intresseihin. On todennäköisempää, että maksu saadaan perityksi omistajalta tai haltijalta kuin kuljettajalta. Näin myös helpotetaan näytön esittämistä. Kun maksun määrääminen on vielä rikosvastuun alaista julkisen vallan käyttöä, omistajan ja haltijan vastuu on katsottu mahdolliseksi säätää.

Erityisen pulmallinen on ehdotetun lain 5 §. Valvontamaksun määräämisestä tulisi jokamiehenoikeus. Lakiluonnoksen laatijat ovat vahvasti yliarvioineet keskimääräisen kiinteistön omistajan kyvyn laatia asiakirjoja. On aivan varmaa, että merkittävä osa kiinteistön omistajista ei osaisi kirjata valvontamaksua koskevaan vaatimukseen ehdotetun lain 3 §:ään sisältyviä asioita. Tästä taas seuraisi mahdottomasti sotkua ja riitoja. Viime kädessä riidat tulisivat käräjäoikeuksien ratkaistaviksi. Käräjäoikeudessa hävinnyt osapuoli maksaa vastapuolen kulut. Ehdotettu sääntely on ominaan johtamaan oaspuolten näkökulmasta yllättäviin oikeuskuluihin. Julkisesta virhemaksusta valittavalla ei ole kuluriskiä, koska hallinto-oikeudessa viranomainen saa pitää kulunsa omana vahinkonaan.

Ristiriita julkisen virhemaksun ja valvontamaksun välillä olisi silmiin pistävä. Pysäköinninvalvojalla ja tarkastajalla olisi tiukat kelpoisuusehdot. Yksityisen valvontamaksun voisi määrätä kuka tahansa. Maksu olisi kuitenkin yhtä suuri ja kuluriski yksityisen valvontamaksun riitauttamistapauksissa merkittävä.

Ehdotan, että oikeus valvontamaksun määräämiseen olisi vain viranomaisen hyväksymällä henkilöllä. Hyväksyminen voitaisiin säätää poliisipiirin päällikön tehtäväksi.

1. **Muut ehdotetut muutokset**

Jos säädetään laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, sen pitäisi vaikuttaa myös maastoliikennelain 26 §:n sisältöön. Siinä pitäisi mainita pysäköintivirhemaksun lisäksi valvontamaksu.

Ehdotettu muutos ajoneuvojen siirtämistä sääntelevään lakiin on perusteltu ja hyvin kirjoitettu.

**Joensuussa 7.5.2010**

**Matti Tolvanen**

OTT, rikos- ja prosessioikeuden professori

Itä-Suomen yliopisto

Rikosoikeuden dosentti

Turun yliopisto

matti.j.tolvanen@uef.fi