

OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto

PL 25

00023 Valtioneuvosto

Asia Lausunto hallituksen esityksestä laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista.

Viite Lausuntopyyntö 23.5.2012 OM 9/41/2012

Lausunnon antaja APV Alueellinen Pysäköintivalvonta Oy,
Oy Parknet Ab, Oy Parknet Group Ab ja
MKM Park Service Oy

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖLLE

Johdanto

Oikeusministeriö on pyytänyt 23.5.2012 lausunnon antajilta lausuntoa koskien hallituksen esitysluonnosta laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista. Lausunnon antajayhtiöille on tehty erilliset lausuntopyynnöt. Lausunnon antajat ovat yksityisen pysäköinninvalvonnan ensimmäisiä toimijoita ja ovat siten olleet mukana paljon yleistä keskustelua herättäneen liiketoiminnan keskiössä viimeiset kaksi vuotta. Yhtiöt (jäljempänä ”lausunnon antaja”) antavat lausuntonsa yhdessä.

Lausunnon antaja näkee lakiehdotusluonnoksessa muutamia hyviä asioita, mutta pääasiassa ehdotuksen mukaiset lait eivät toisi ratkaisua siihen ongelmaan, jonka ratkaisemiseksi yksityinen pysäköinninvalvonta on syntynyt ja toisaalta avoimeksi jäisivät edelleen kysymykset toiminnan oikeudellisesta viitekehyksestä sekä ylipäätään sen hyväksyttävyydestä. Yksityinen pysäköinninvalvonta todennäköisesti jatkuisi lain säätämistä huolimatta lähes sellaisenaan kuin se nyt on ja koko tähän lakiesitykseen päätyneen yhteiskunnallinen ja juridinen prosessi palaisi lähtöruutuun.

Lakiesityksen lähtökohtana perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä 223/2010 vp. Hallituksen esityksessä ehdotettiin uudistettavaksi pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö. Esitykseen sisältyi myös yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lakiehdotus.

Nyt luonnostellun hallituksen esityksen valossa perustuslakivaliokunnan lausunnona keskeiseksi tarkastelun aiheeksi nousee siinä esitetty lausuma koskien yksityistä pysäköinninvalvontaa. Hallituksen esitykseen 223/2010 vp sisältyvän yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen mukaan yksityisellä alueella ja

maastossa voisi pysäköintiä valvoa kiinteistön omistaja tai haltija, jotka voisivat myös siirtää oikeuden valvoa pysäköintiä muille henkilöille.

Lakiehdotuksen keskeinen sisältö oli siis se, että yksityinen kiinteistönomistaja tai haltija voi valvoa hallitsemaansa maa-aluetta sekä voisi siirtää valvontaoikeutensa yksityiselle pysäköinninvalvontayritykselle. Lakiehdotuksessa esitettiin lakiin kirjattavaksi myös yksityisen kiinteistönomistajan tai haltijan oikeus veloittaa valvontamaksu luvattomasta pysäköinnistä sillä edellytyksellä, että pysäköintiä koskevat ehdot ja valvontamaksu ilmoitettaisiin selvästi havaittavalla ja yksiselitteisellä tavalla. Toisin sanoen lakiehdotuksen pohjana oli siviilioikeudellisen sopimuksen vahvistaminen, joka perustui toisaalta siihen, että yksityinen maanomistaja nauttii perustuslaissa taattua omaisuuden suojaa ja toisaalta siihen, että perustuslaissa on taattu elinkeinonharjoittamisen vapaus.

Perustuslakivaliokunnan pääasiallisena tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta ei siis ota vallan kolmijako-opin mukaisesti suoraan kantaa tuomioistuinten tai toimivaltaisten viranomaisten toimintaan. Edellä sanotun tehtävänsä puitteissa perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esityksen 223/2010 vp ja otti kantaa erityisesti sen säätämisyjärjestykseen, missä arvioinnissa se päätyi eri käsitykseen, mitä hallitus oli arvioinnissaan päätenyt. Hallituksen käsityksen mukaan pysäköinninvalvontaa koskeva uusi lainsäädäntö olisi voitu säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta perustuslakivaliokunta lausui, että asiasta ei ole tällä hetkellä erityislainsäädäntöä. Toisaalta perustuslakivaliokunta ei nostanut esille taikka ottanut huomioon kaikkea sitä lainsäädäntöä, joka on relevanttia tämän asian kannalta. Perustuslakivaliokunta viittasi korkeimman oikeuden tapaukseen KKO 2010:23, jossa korkein oikeus katsoi pysäköinnin riittävin opastetauluin varustetulle yksityiselle alueelle perustavan yksityisoikeudellisen sopimuksen, jonka perusteella opastetaulussa ilmoitettujen ehtojen vastaisesti pysäköinyt voitiin veloittaa suorittamaan ilmoitettu valvontamaksu.

Hallituksen esityksen mukainen yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lakiehdotus perustui pitkälti korkeimman oikeuden linjaamaan kantaan, mikä oli täysin sopusoinnussa olemassa olevan lainsäädännön sekä noudatettavien oikeusperiaatteiden kanssa. Myös lakiehdotuksen mukaan yksityisellä maanomistajalla tai haltijalla on oikeus määrätä kiinteistönsä käytöstä. Hallituksen esityksessä esitettyjen perusteluiden mukaan oikeus valvontamaksun määräämiseen perustuu niin sanottuun reaalisopimukseen, joka syntyy ajoneuvon kuljettajan pysäköidessä ajoneuvonsa yksityiselle kiinteistölle, jolla on ilmoitettu pysäköintiin liittyvät ehdot. Hallituksen esityksen mukaan valvontamaksu ei ole pysäköintivirhemaksu tai muu julkisoikeudellinen seuraamus, vaan se on sopimusrikkomukseen perustuva sopimussakko eli yksityisoikeudellinen sopimukseen perustuva seuraamus. Hallituksen tekemät arviot yksityisestä pysäköinninvalvonnasta olivat oikeat ja niiden eteenpäin vieminen lainsäädäntötasolle olisi ollut suotavaa, koska ne noudattivat oikeusjärjestyksemme perusteita, erityisesti perustuslakia, sekä

johtavia oikeusperiaatteita (ml. omaisuuden suoja, elinkeinonharjoittamisen vapaus, sopimusvapaus).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys eduskunnan lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määrittämisestä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piirteitä ja käytännössä toiminta rinnastuu monin tavoin julkiseen pysäköinninvalvontaan. Tästä johtuen perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotusta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa kuitenkin vain viranomaisille.

Edellä mainitussa kannanotossa perustuslakivaliokunnalla on jäänyt huomioimatta se, että voimassaolevan lainsäädännön mukaan kiinteistön omistaja nauttii perustuslain mukaista omaisuuden suojaa omistamansa kiinteistön suhteen. Tämä tarkoittaa sitä, että kiinteistön omistajalla on oikeus määrätä kiinteistön käytöstä. Kiinteistön käyttämisestä on muun muassa sen antaminen pysäköintitarkoituksiin ja yhtäältä pysäköinnin kieltäminen kiinteistöllä sekä mahdollisen vuokran tai muun korvauksen periminen kiinteistön käyttäjältä sopimukseen perustuen. Tätä suojaa voidaan rajoittaa lähtökohtaisesti vain lailla, joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kyse ei siten ole julkisen vallan käyttämisestä vaan siviilioikeudellisen sopimuksen tekemisestä sekä sen ehtojen toteuttamisesta.

Kiinteistön omistajan omaisuuden suoja ei poikkea esimerkiksi asuin- tai liikehuoneiston omistajan omaisuuden suojasta. Huoneiston omistaja toteuttaa omaisuuden suojaa muun muassa sillä, että hän käyttää huoneistoaan joko itse tai vuokraa huoneistonsa kolmannelle sovittua korvausta vastaan. Korvauksen maksaminen perustuu siis siviilioikeudelliseen sopimukseen, jossa voi varsinaisen korvauksen sekä vakuuden lisäksi olla sovittuna myös seuraamusmaksu taikka sopimussakkomaksu. Mikäli sopimuksessa todetut seuraamusmaksun tai sopimussakon perusteet täyttyvät, huoneiston omistajalla on oikeus velkoa sovittu maksu. Mikäli vuokraaja ei maksua maksa, on huoneiston omistajalla mahdollisuus periä sovittu maksu tuomioistuimessa. Todettakoon, että edellä esitetyn kaltaisia tapauksia on paljon eivätkä ne esiinny pelkästään huoneistojen vuokraamisessa vaan myös kiinteistön vuokraamisessa ja ylipäätään kaikkialla, missä tehdään sopimuksia erinäisistä oikeuksien luovuttamisista taikka velvoitteista. Kyse on siis järjestäytyneeseen yhteiskuntamalliin perustuvasta sopimisen kulttuurista, missä vallitsee sopimusvapaus täydennettynä *pacta sunt servanda* -periaatteella, joiden molempien toteutumisen järjestäytyneeseen yhteiskunta on järjestänyt toteutettavaksi viime kädessä tuomioistuin- sekä ulosottoteitse. Edellä mainittu on vahvasti sidoksissa siihen, että järjestäytyneeseen yhteiskunta so. vallan käyttäjät tarvitsevat alamaistensa legitimitietin, jota ei voi saavuttaa jos kansalaiset eivät pääse nauttimaan perustuslain mukaisista oikeuksistaan. Edellä mainituin perustein perustuslakivaliokunnan

toteamus siitä, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa olisi kyse julkisen vallan käytöstä, on valitettavasti virheellinen. Virhe ei korjaannu hallituksen esitysluonnoksen mukaisin lainsäätämistoimenpitein.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan aiemmin antamiinsa lausuntoihin (PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 18/2007 vp ja PeVL 45/2006 vp) ja toteaa, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kannanottonsa tueksi perustuslakivaliokunta viittaa myös yhteen yksittäiseen oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kannanottoon, jossa todetaan, että hallinnollisten seuraamusten määräämistä on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Edellä mainituin perustein perustuslakivaliokunta vetää kantansa yhteen toteamalla, että yksityinen pysäköinninvalvonta voidaan toteuttaa ehdotetulla tavalla vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on kauttaaltaan erittäin ongelmallinen sekä vain lisäkysymyksiä nostattava sen suhteen, mitä tarkoittavat omaisuuden suoja sekä elinkeinonharjoittamisen vapaus käytännössä siis tosiasiallisina oikeuksina. Nyt tehdyn esitysluonnoksen käsittelyssä tultaisiin törmäämään näihin ongelmiin ja jo tässä vaiheessa voidaankin todeta, että lain säätäminen normaalissa järjestyksessä ei liene mahdollista.

Perustuslakivaliokunta ei siis arvioinut tai ottanut kantaa omaisuuden suojan tai elinkeinonharjoittamisen vapauden toteutumiseen arvioidessaan lakiesitystä. Tätä arviointikysymystä on helppo lähestyä esittämällä esimerkiksi kysymys, miksi huoneiston vuokraaja, auton vuokraaja ja rakennuttaja tmv. saa periä sopimusrikkomuksesta sopimussakon tai muun vastaavan seuraamusmaksun, jos kiinteistön omistaja ei saa sitä tehdä? Miksi vain kiinteistön käytöstä tehdystä sopimusrikkomuksessa ja siitä seuraavassa seuraamusmaksussa on kyse julkisen vallan käytöstä, mutta muissa edellä mainituissa tilanteissa ei? Voitaneen todeta, että perustuslakivaliokunta jäi asian käsittelyssä yhden idean vangiksi eikä valitettavasti huomannut asiaan liittyviä muita näkökulmia tai eri perusoikeuksien kollisiotilanteita.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto siitä, että yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä tarkoitti siis sitä, että valiokunnan mielestä yksityinen pysäköinnin valvontamaksu on hallinnollinen seuraamus ja valvontamaksun periminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä. Näiden kahden olennaisen seikan vajavaiset sekä riittämättömät perustelut jättivät lausumassa esitetyt kannanotot tyhjän päälle, joten lausumasta saatava hyöty nykyhetkeen ja tulevaisuutta varten jää auttamatta erittäin vähäiseksi. Lausuman voitaneen olevan jopa haitallinen. Vahinko on siis tapahtunut ja lausunto aiheuttaa ongelmia lainvalmistelussa, koska se tulisi ottaa huomioon. Toisaalta vahingon korjaamista ei ole se, että jatketaan väärin viitoitetulla tiellä vaan lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon ne toistaiseksi huomioimatta jääneet seikat, jotka ovat poliittisessa valmistelussa jääneet huomioimatta. Vain tällainen menettely täyttää hyvän lainsäätämistavan mukaisen menettelyn sekä synnyttää selkeää ja ymmärrettävää lainsäädäntöä.

Perustuslakivaliokunta totesi lausumassaan, että pysäköinninvalvonnan antaminen muille kuin viranomaisille edellyttäisi toiminnan rajaamista siten, ettei kyse ole perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätämällä muun muassa oikeusturvakeinoista. Johtuen perustuslakivaliokunnan liian suppeasta käsittely- ja arviointinäkökulmasta aiemmin käsitelty omaisuuden suojaan liittyvä kysymys ja ongelma jäi perustuslakivaliokunnassa täysin käsittelemättä. Tosiasiallisesti edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuma sisältää koko yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvän ongelman ratkaisun sillä, omaisuuden suoja on perustuslaissa säädetty ja turvattu oikeus, jonka toteuttamiseen sisältyy oikeus päättää kiinteistön käytöstä sopimusvapauden puitteissa. Kiinteistön käyttöä koskeva sopimus on siviilioikeudellinen sopimus, jonka toimeenpanossa (ml. rikkomistapaukset) on käytettävissä normaalit jo olemassa olevat lakiin perustuvat oikeusturvakeinot. Mitään uusia keinoja ei siis ole lähtökohtaisesti tarpeen säätää, koska se kasvattaisi vain byrokratiaa sekä edellyttäisi erityislainsäädännön säätämistä. Mikäli kuitenkin nähdään tarpeelliseksi erityislainsäädännön säätäminen, kuten käynnissä olevassa lainvalmistelussa nyt on tapahtumassa, on valmistelussa otettava huomioon myös muut kuin perustuslakivaliokunnan esille nostamat kysymykset. Perustuslakivaliokunta ei ole tuomioistuin vaan poliitikoista koostuva elin, joka antaa tehtävänsä mukaisesti lausunnon lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunto voi olla puutteellinen tai se voi sisältää virheitä, jotka voivat johtua siitä, että kaikkia käsiteltävän asian riippuvuuksia ei ole havaittu tai arvioinnissa on tapahtunut muu virhe. Tässä tapauksessa näin lienee käynyt ja siten ollen lainvalmistelussa tulisi selvittää ja käsitellä avoimeksi jääneet kysymykset, jotta nyt valmisteltava laki ei törmäisi heti ongelmiin jo hallituksen esitysvaiheessa.

Perustuslakivaliokunta totesi esittämiensä valtiosääntöoikeudellisten huomautusten johdosta, että pysäköinninvalvonnasta annettu lakiehdotus olisi säädettävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eli poikkeuslakimenettelyssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuslakimenettelyyn on suhtauduttava pidättyvästi ja siihen tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Valiokunnan mukaan yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamiselle ehdotetulla tavalla ei ole tällaisia syitä ja siksi lakiehdotus tulee hylätä. Lausunnon antaja yhtyy yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan käsitykseen, mutta ei tässä tapauksessa. Hallituksen esityksen mukainen laki olisi voitu säätää ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska yksityisessä pysäköinninvalvonnassa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä vaan omaisuuden suojan toteuttamisesta. Laki sinällään ei olisi edes välttämätön, koska korkein oikeus oli jo linjannut sen, mistä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kyse. Sinällään lainsäädäntöteitse voidaan tarkentaa ja täsmentää toiminnan käytäntöjä, mikäli epäselvyyttä asiasta yleisellä tasolla vallitsee tai se muuten nähdään tarpeelliseksi. Otettakoon esimerkiksi varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain yleinen sovittelua koskeva 36 §. Lakia säädettäessä on kuitenkin otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät oikeudet eikä vain keskittyä yhteen näkökulmaan, joka on tässä tapauksessa julkisen vallan käyttö.

Valitettava oikeustilaa sekoittava perustuslakivaliokunnan lähtökohtainen virhe on tapahtunut siinä, että siviilioikeudellinen seuraamusmaksu on sotkettu julkisoikeudelliseen so. hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Tämä johtune siitä, että kiinteistön omistajan omaisuuden suoja koskevan sopimuksen valvontaa ja seuranta alettiin kutsua termillä yksityinen pysäköinninvalvonta johtuen siitä, että tyyppillinen luvaton kiinteistön käyttö tapahtuu autolla.

Hallituksen esitysluonnos

Hallituksen esitysluonnos pohjautuu täysin perustuslakivaliokunnan edellä käsiteltyyn lausuntoon, joten esitysluonnoksen mukainen laki ja sen soveltaminen käytännössä ei tulisi toteutumaan tarkoitetulla, taikka ehkä paremmin sanottuna, toivotulla tavalla.

Lakiesityksen tarkoituksena on leikata kiinteistön omistajalta omaisuuden suojaan perustuvaa kiinteistön määräämisoikeutta, mikä ei ole mahdollista ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tämä tarkoitus ei toteudu esityksen mukaisella lailla. Lakiesitys koskee "lainvastaisen toiminnan seuraamuksia" (HE luonnos s. 17), mikä rajaa sopimusevastaisen toiminnan lakiesityksen soveltamisalueen ulkopuolelle. Soveltamisala ilmenee myös pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista tehdystä esitysluonnoksesta. Sen ensimmäisessä pykälässä todetaan, että kunnallista pysäköinninvalvojaa tai poliisia saa pysäköinninvalvonnassa avustaa vain pysäköintiluvan haltija. Edelleen laissa pysäköinninvalvonnasta (17.6.2011/727) on säädetty pysäköintivirhemaksu, joka on julkisoikeudellinen seuraamus. Laissa ei siis ole määritelty tai otettu säädöksin kantaa yksityisoikeudelliseen seuraamukseen, joka johtuu kiinteistön käyttöä koskevasta sopimusrikkomuksesta, eikä siinä tarkkaan ottaen rajoiteta kiinteistön omistajan omistajanvaltaa, kuten ei tapahdu myöskään nyt luonnostellussa laissa. Jo pelkästään edellä mainituista syistä vallitseva sekava perustuslakivaliokunnan lausunnon aiheuttama oikeustila ei poistuisi, vaan tilanne olisi edelleen oikeudellisesti sama, mitä korkein oikeus on ennakkopäätöksessään 2010:23 linjannut, mikä sinällään on lain ja oikeusjärjestyksemme mukainen ennakkopäätös.

Edelleen vallitsevana tilanteena mahdollisen lain säätämisen jälkeenkin olisi siis se, että yksityinen kiinteistön omistaja tai haltija saa periä sopimuksen vastaisesta kiinteistön käytöstä sopimussakkoon rinnastuvan valvontamaksun ja viranomaisten määräämät pysäköintivirhemaksut so. lain vastaisesta pysäköinnistä määrättävät seuraamukset voivat olla rinnakkaisia yksityisoikeudellisten seuraamusten kanssa. Samalla tavallahan oikeusjärjestelmässämme kulkevat käsi kädessä rikosoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset seuraamukset samasta teosta. Se seikka että kiinteistön käytöstä so. pysäköinnistä tehtävässä sopimuksessa viitataan taikka käytetään yleisesti tunnettuja merkkejä (ml. pelastustie, pysäköintikielikko jne.), ei muuta tai tee yksityisoikeudellisesta sopimuksesta ja sen ehdon rikkomisesta määrättävästä seuraamuksesta "lainvastaisen toiminnan seuraamusta". Yksityisen alueen sopimusevastainen käyttö voi toki olla myös lainvastaista. Yleisesti tunnettuihin viranomaisen antamiin merkkeihin, määräyksiin taikka ohjeisiin viitataan hyvin yleisesti yksityisoikeudellisissa sopimuksissa. Esimerkkinä voidaan mainita, että tulisijasta tehtävän kauppasopimuksen ehto, että sen tulee suojaetäisyyksien osalta täyttää viranomaisen asiasta antamat rakentamismääräykset, on tavanomainen ja sen

rikkomisesta voidaan sopia seuraamuksena sopimussakko taikka valvontamaksu. Tästä huolimatta sopimusrelaatio on yksityisoikeudellinen ja kyse ei ole ”lainvastaisen toiminnan seuraamuksesta” vaan yksityisoikeudellisen sopimuksen sopimusrikkomuksesta.

Tosiasiallisesti lakiesitysluonnos ei muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa vaan toisi asianomaisille viranomaisille vain mahdollisuuden ulkoistaa pysäköinninvalvontaa yksityisille tahoille. Lisäksi kiinteistön omistajan oikeutta kiinteistöstä saatavaan tuottoon rajoitettaisiin, koska ”valvontamaksujen” muodossa saatava tuotto konfiskoitaisiin valtiovalle. Asian käsittelyssä onkin jäänyt kauttaaltaan huomioimatta se seikka, että kiinteistön omistajan nauttima omaisuuden suoja voidaan toteuttaa sopimusteitse myös muuta kautta kuin niin sanotun yksityisen pysäköinninvalvonnan kautta. Omaisuuden suoja voidaan toteuttaa esimerkiksi maanvuokran, sopimussakon, käyttöoikeuden luovuttamisen tai muun vastaavan sopimusjärjestelyn kautta. Omaisuuden suojan loukkaustapauksissa suoja voidaan toteuttaa myös jälkikäteen hakemalla oikeusteitse vahingonkorvausta kiinteistön luvattomasta käytöstä. Näin ollen kysymys ei ole välttämättä enää lain vastaisesta pysäköinnistä vaan ylipäätään sopimuksenvastaisesta tai luvattomasta kiinteistön käytöstä. Tällöin koko ”yksityinen pysäköinninvalvonta” termiä ei olisi tarpeellista käyttää. Tällöin siirryttäisiin jälleen uuteen juridiseen viitekehukseen ja arvioitavaksi tulisi merkittävä määrä uusia näkökulmia, jotka pitäisi ottaa huomioon mahdollisessa säädöstyössä. Asiallisesti kysymys olisi kuitenkin saman asian ja ongelman ratkaisemisesta eli omaisuuden suojan toteuttamisesta, mutta reitti ja toimintamalli olisivat erilaisia kuin yksityisessä pysäköinninvalvonnassa. Näin ollen on välttämätöntä, että erityisesti omaisuuden suojaan liittyvät kysymykset käsitellään tässä yhteydessä ja säädettävässä laissa määriteltäisiin selkeästi ne rajat, milloin pysäköinninvalvontaa koskeva laki tulee sovellettavaksi ja milloin ei. Lähtökohtana tulee olla se, että kiinteistön omistajan omaisuuden suoja ei rajoiteta tarpeettomasti eikä häntä aseteta siviilioikeudellisesti eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin omaisuuslajien omistajiin. Tällä hetkellä laki sekä siihen esitetyt muutokset ja täydennykset ovat auttamatta vajavaisia ja merkittäviä lisäongelmia aiheuttavia, mikä tarkoittaa myös sitä, että uusia oikeuskäsittelyjä asian puitteissa tulisi syntyämään. Lakien säätämisen tarkoitus ei ole aiheuttaa ongelmia taikka synnyttää sekasortoa vallitsevaan oikeustilaan, joten esitysluonnoksen valmistelu tulisi aloittaa alusta ottaen huomioon tässä lausumassa esitetyt näkökulmat.

Mikäli valtiovallan toimenpitein kiinteistöjen omistajilta otetaan omaisuuden suojasta merkittävä osa pois so. kiinteistön tuottoa konfiskoidaan julkiselle valalle ja kiinteistöjen omistajilta viedään pois oikeus päättää kiinteistön käytöstä sekä siitä perittävistä korvauksista, tulee valtiovallan tarjota oikeuksien leikkaamiselle tosiasiallisesti toimiva vaihtoehto, jolla varmistetaan omaisuuden suojan toteutuminen täysimääräisesti.

Yksityisen pysäköinninvalvonnan tarve (1.3)

Esitysluonnoksessa tunnustetaan yksityisen pysäköinninvalvonnan tarve kappaleessa 1.3. Perusteluna mainitaan, että kiinteistön omistajan oikeutta määrätä omaisuudestaan saatetaan loukata. Lausunnon antaja yhtyy tähän käsitykseen siten,

että kiinteistön omistajalla kuten kaikilla muillakin eri omaisuuslajien omistajilla tulee olla oikeus päättää omaisuutensa käytöstä ja sopia siitä vapaasti. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan havaittu sitä seikkaa, että esitysluonnoksen mukainen laki loukkaisi kiinteistön omistajan omaisuuden suojaa. Tämä kysymys on jäänyt esityksessä käsittelemättä, kuten edellisessä kohdassa asiaa on laajemmin käsitelty.

Esityksen tavoitteet (2)

Esitysluonnoksen kohdassa 2 asetetaan tavoitteet esitykselle, joista päätavoite on se, että yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö järjestetään niin, että se täyttää perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset. Kuten edellä todettua, koko edellä mainittu lähtökohta on virheellinen. Lisäksi esityksellä pyritään siihen, että pysäköinninvalvonnasta yksityisillä alueilla voidaan huolehtia mahdollisimman hyvin.

Esityksen mukaisilla viranomaistoiminnan ulkoistamistoimilla pysäköinninvalvonta ei tulisi toteutumaan hyvin, vaan ehdotettu laki tulisi todennäköisesti jäämään kuolleeksi kirjaimeksi. Todennäköisesti iso osa ns. yksityisistä pysäköinninvalvoista jatkaisi toimintaa muuttamattomana, osa lopettaisi toimintansa taloudellisesti kannattamattomana taikka muuttaisi toimintamallinsa toiseen oikeudelliseen viitekehykseen. Mikä tahansa edellä mainituista vaihtoehtoista on mahdollinen. Nostettakoon tässä vielä korostetusti esille, että esityksen mukainen laki ei muuttaisi nykytilannetta, koska pysäköinninvalvontaa koskeva voimassaoleva laki sekä ehdotetut lakimuutokset eivät muuttaisi oikeuskäytännön kautta syntynyttä nykytilaa. Edellä mainitut ehdotetut säädökset koskevat pysäköintivirhemaksua, joka on siis viranomaisen määräämä seuraamus, mutta säädökset eivät rajoittaisi kiinteistön omistajan oikeutta päättää kiinteistönsä käytöstä ja siitä perittävästä korvauksesta tai sopimukseen perustuvasta seuraamusmaksusta. Tältä osin korkeimman oikeuden ennakkopäätös 2010:23 olisi edelleen relevanttia ja sovellettavaa oikeuskäytäntöä. Näin mikään ei muuttuisi ehdotuksen mukaisen lain säätämisen myötä vaan asia saisi jopa surkuhupaisia piirteitä ja oikeustila olisi entistä sekavampi.

Vallanjaon kolmijako-opista johtuen lainsäätäjän ei tule olettaa, että tuomioistuinlaitos lähtökohtaisesti "arvelisi" taikka "täydentäisi" lakia, jonka lainsäätjä säätää. Lainsäätäjän velvollisuutena on säätää sellaisia lakeja, jotka ovat selkeitä, sovellettavaksi kelpaavia sekä tiettyyn tarkoitukseen soveltuvia ja jotka nauttivat kansalaisten hyväksyntää. Sellaista lakia ei tule säätää, joka ei poista sitä ongelmaa, mistä syystä lakia lähdettiin laatimaan taikka joka ei toteuta lain tarkoitusta. Siten lakiesitystä on tarkennettava ja muutettava. Ensimmäinen perustuslakivaliokunnan hylkäämä esitys oli lähtökohdiltaan ja linjanvedoiltaan oikea, mitä nyt tulisi lähteä muokkaamaan siten, että sen pohjalta saataisiin ratkaisu asiaan. Säädöstyön lähtökohdaksi voi ottaa myös täysin eri näkökulman, mitä nyt on tehty. Voisiko olla mahdollista, että lähdetäisiin tarkastelemaan kiinteistön omistajan oikeutta päättää kiinteistönsä käytöstä sekä siitä perittävästä korvauksesta? Mitä mahdollisuuksia tämä lähtökohta tuo kiinteistön omistajalle ja toisaalta kiinteistön sopimuksenvaraiselle käyttäjälle? Tulisiko terminologiaa ohjata sellaiseen suuntaan, että se ei ole sekoitettavissa pysäköintivirhemaksuun? Asian tarkasteluun on siis useita vaihtoehtoisia lähtökohtia ja näkökulmia. Perustuslakivaliokunta ei kehottanut lausunnossaan jatkamaan asian käsittelyä julkisen pysäköinninvalvonnan ja julkisen

vallan käytön näkökulmasta, vaan välillisesti pyysi, että sen havaitsemat ongelmat tulisi poistaa lakiesityksestä.

Joka tapauksessa on todettava, että hallituksen esitysluonnos on hätäisesti valmisteltu korjausyritys tehdä jotain, koska hallitusohjelmaan on yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lain säätäminen kirjattu. Asiaa on siten tarve arvioida uudelleen laajemmasta näkökulmasta, jotta säädetyksi, jos laki ylipäätään säädetään, tulisi toimiva laki.

Sinällään lakiesitys on onnistunut, jos sillä on tarkoitus luoda julkisille pysäköinninvalvojille kisälliverkosto yksityiseltä sektorilta entisten taikka sivutoimisten pysäköinninvalvojien tai poliisien kautta sekä saada konfiskoitua yksityisen tahon omaisuuden tuottoa julkiselle sektorille. Lakiesityksellä ratkaistavaksi tarkoitettua ongelmaa ei kuitenkaan saada ratkaistua.

Lakiesityksessä esitetty pysäköinninvalvonnan luvanvaraisuus on oikein toteutettuna hyvä asia, kuten on käytännössä havaittu esimerkiksi kiinteistöjen sekä vuokrahuoneistojen välityksessä. Kuitenkin luvan antamisen kriteereinä olisivat sellaiset kelpoisuusvaatimukset, joita ei potentiaaliset valvojat tulisi täyttämään (s. 11, 2 § 3 momentin perustelut). Miksi poliisi tai pysäköinninvalvoja lähtisi tekemään avustavaa valvontatyötä, jos hänellä on oikeudet viran puolesta oikeaan valvontatyöhön? Potentiaalisia työntekijöitä olisivat siis käytännössä vain ne entiset poliisit ja pysäköinninvalvojat taikka oikeusnotaarit, jotka olisivat joutuneet luonnolliselta urapolulta syystä taikka toisesta sivuraiteelle. Esitys on siis annettu muodossa sen lisäksi, että sillä ei ratkaista esityksen taustalla olevaa ongelmaa, myös toteutumattomissa yksinkertaisesti siitä syystä, että tarvittavaa työvoimaa ei olisi saatavilla. Tältä osin esitykseen ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista pureutua tarkemmin, koska itse pääkysymykset sekä ongelmat eivät ratkea esityksen mukaisella lailla.

Taloudelliset vaikutukset (3.1)

Lähtökohtana yksityisen pysäköinninvalvonnan synnylle ovat olleet kiinteistön omistajien tarpeet toteuttaa omaisuuden suoja kiinteistöllään. Tätä omaisuuden suojan toteuttamista valtiolta ei ole kyennyt tarjoamaan, joten siihen on oikeusjärjestyksen puitteissa syntynyt ratkaisu, mitä on käsitelty edellä. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa käsitellään lähinnä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten taloudellista ja liiketoiminnallista tilaa esityksen mukaisen lain säätämisen jälkeen. Toisaalta taloudellisissa vaikutuksissa todetaan, että yritykset, asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt, joilla ei ole intressiä varsinaiseen taloudelliseen toimintaan saattaisivat hakea lupaa valvontaan. Todettakoon, että harvalla yrityksellä, asunto- tai kiinteistöosakeyhtiöllä olisi intressiä esityksen mukaisen lain säätämisen jälkeen hakea lupaa valvontaan. Heillä ei ole toimintaan tarvittavia resursseja eikä intressiä. Tällöin palattaisiin siihen aiemmin vallinneeseen tilanteeseen, että pysäköinti olisi kyseisillä kiinteistöillä villiä ja vaarantaisi henkilöturvallisuuden, koska esimerkiksi pelastustiet tulisivat jälleen pysäköintialueiksi. Mikäli jäljelle vielä jäisi taloudellisen intressin omaavia valvojia, ne eivät tulisi tarjoamaan palveluksiaan pienillä paikkakunnilla, joissa niin sanottu pysäköintipaikkamassa on vähäinen. Näissä pienissä

kunnissa ei ole myöskään organisoitua kunnallista pysäköinninvalvontaa tai poliisitoimea, joka kykenisi vastaamaan tarpeeseen. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on jätetty huomioimatta, mitä taloudellisia vaikutuksia edellä mainituilla tekijöillä on.

Merkittävin puute taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on se, ettei siinä ole lainkaan arvioitu esityksen vaikutusta yksittäiseen kiinteistön omistajaan. Minkä arvoinen on oikeudenmenetys päättää vapaasti omistamansa kiinteistön käytöstä ja kuinka suuren tuoton kiinteistön omistaja menettää? Kyse on omaisuuden suojaan kajoamisesta, jossa valtiolta konfiskoi kiinteistöstä saatavaa tuottoa sekä rajoittaa vapaata kiinteistön käyttöä so. omaisuuden suoja tarpeettomasti. Mikäli perustuslain 15 §:n mukaista omaisuuden suoja rajoitetaan, on siitä lähtökohtaisesti maksettava korvaus omaisuuden omistajalle. Tätä asiaa esityksessä ei ole käsitelty laisinkaan.

Lupamenettelyn, sen valvonnan ja hallinnon osalta voidaan todeta, että esityksen mukaisen lain aluehallintovirastolle aiheuttamat taloudelliset vaikutukset ja työkuormitus on arvioitu hyvin optimistisesti. Lisäksi voidaan todeta, että paikallisen tason pysäköinninvalvontaan, jota tehdään poliisin tai pysäköinninvalvojan toimesta, aiheutuva työkuormituksen lisäys sekä taloudellinen rasitus tulee olemaan kokonaisuutena suuremmat kuin virhemaksujen muodossa saatava tulo. On myös selvää, että ao. viranomaisen resurssien vähyydellä tulee olemaan vaikutusta siihen, myönnetäänkö yksityisille toimijoille valvontalupaa vai ei.

Ensimmäisenä askeleena uuden esityksen mukaisen toiminnan käynnistämiseen olisi niin kunnallisten pysäköinninvalvojien kuin poliisin tietojärjestelmien merkittävät uudistukset. Mahdollisesti tietojärjestelmät tulisi hankkia kokonaan uudestaan, mikä lain luonnostellun voimaantuloaikataulun mukaisesti tarkoittaisi sitä, että tietojärjestelmien uudistamiseen liittyvää julkista hankintaa ei ehdittäisi toteuttaa siihen mennessä, kun lain olisi tarkoitus tulla voimaan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitysluonnoksen sivulla 19 todetaan, että yksityisestä pysäköinninvalvonnasta säätämisen nyt ehdotetulla tavalla ei arvioida vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Toteamus ei pidä paikkaansa. Esitys loukkaa omaisuuden suoja merkittäväällä tavalla. Esityksen mukaisessa toiminnassa; 1. valtiolta vie vapaan oikeuden sopia oman omaisuuden käytöstä sopimusvapauden puitteissa eli omaisuuden suoja sekä sopimusvapautta koskien kiinteistöä rajoitettaisiin; 2. viranomaiselle siirretään oikeus päättää yksityisen kiinteistön käytöstä saatavasta korvauksesta mukaan luettuna mahdollinen vahingonkorvaus, josta on jo olemassa oma erityislakinsa (esitys s. 1); 3. kiinteistön omistajan oikeusturva heikkenee ja vaarantuu merkittäväällä tavalla. Oikeusturvan toteutumisessa ei ole pelkästään kyse asian käsittelystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa vaan laajemmassa merkityksessä sillä tarkoitetaan oikeuden saatavuutta ("access to justice"). Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on turvattava omaisuuden suojan toteutuminen. Mikäli esityksen mukainen laki tulee säädetyksi, omaisuuden suoja ei toteudu. Tähän on kaksi syytä, julkinen valta ei

kykene esitetyllä lailla turvaamaan omaisuuden suojaa ja toisaalta omaisuuden suojaa rajoitetaan. On myös otettava vakavasti huomioon, että omaisuuden suojaan kajoaminen tai sen turvaamisessa olevat puutteet ovat historiallisesti kenties eniten ohjanneet kansalaisia omankäden oikeuden käyttöön, mitä ei tule sallia eikä sen esiin tulemiselle tule antaa mahdollisuuksia.

Esitysluonnoksen mukaiset lait tekisivät poikkeuksia ja rajoittaisivat perustuslain mukaista omaisuuden suojaa, joten lakiesitys olisi säädettävä perustuslain säätämismääräyksessä. Näin ollen tämäkin laki olisi niin sanotusti poikkeuslaki, joiden säätämisestä tulisi pidättäytyä, kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut.

Lausunnon yhteenveto

Käsityksemme mukaan esitetyt lait eivät tule ratkaisemaan niin sanotun yksityisen pysäköinninvalvonnan ympärillä vallitsevan oikeustilan epäselvyyttä vaan tulevat sekoittamaan oikeustilaa entisestään. Vallitseva tilanne jäisi tosiasiallisesti voimaan uusista lainsäädöksistä huolimatta. Esitetyt lait eivät myöskään tuo ratkaisua tarpeeseen, jonka tyydyttämiseksi yksityinen pysäköinninvalvonta on syntynyt. Kunnallinen pysäköinninvalvonta sekä poliisin harjoittama pysäköinninvalvonta yhdessä ulkoistettujen kumppanien kanssa ei ole riittävä ratkaisu ns. villin pysäköinnin estämiseksi ja yksityisten kiinteistön omistajien omaisuuden suojan toteuttamiseksi. Lisäksi esitetyt lait lisäävät tarpeettomasti julkista byrokratiaa ja julkisen vallan kustannuksia ilman, että viranomaisille saisi vastasuoritusta. Viranomaiset eivät kykene paikkaamaan yksityisen pysäköinninvalvonnan jättämää aukkoa yksityisten kiinteistöjen valvonnassa yhdessä ulkoistuskumppanien kanssa. Ulkoistuskumppaneita olisi käytännössä mahdottomuus saada riittävä määrä asetettujen pätevyysvaatimuksien vuoksi.

Esitämme, että esitysluonnos palautetaan lainvalmisteluosastolle uuteen valmisteluun ja valmistelu aloitettaisiin uudestaan hallituksen esityksen 223/2010 pohjalta ottaen erityisesti huomioon kiinteistön omistajien omaisuuden suojan toteutuminen, mitä kiinteistön omistajalla on oikeus toteuttaa sopimusvapauden puitteissa. Käsittelyssä on lisäksi otettava huomioon elinkeinonharjoittamisen vapaus, minkä puitteissa Suomeen on syntynyt lukuisia yrityksiä, jotka harjoittavat yksityistä pysäköinninvalvontaa. Kyseiset yritykset ovat tehneet liiketoimintoihinsa liittyen yhteensä useiden miljoonien eurojen investointeja, joiden takaisinmaksuaika on edelleen kesken. Näiden investointien takaisinmaksu on nyt vaarantumassa siitä huolimatta, että kyse on korkeimman oikeuden vahvistamasta lain mukaisesta liiketoiminnasta. Tästä johtuen nykytilasta uuteen juridiseen viitekehykseen siirtymisessä tai ylipäätään asian uudelleen järjestelyssä tulisi noudattaa 2-3 vuoden siirtymäaika. On otettava huomioon, että edellä todettujen investointien lisäksi, on vaarana, että yksityisen pysäköinninvalvonnan kieltämien nykyisessä muodossa aiheuttaisi mahdollisesti useiden satojen ihmisten työttömyyden. Lisäksi siirtymäaika olisi tarpeellinen siitä syystä, että viranomaiset ehtivät saada järjestelmänsä ja toimintansa uusien velvoitteiden edellyttämälle tasolle.

Tässä lausunnossa esitetyt näkemykset viittaavat osin siihen tilanteeseen, mikä syntyisi, jos lakiesitys menisi läpi ja sitä olisi tarkennettu niin, että sen perusteella yksityinen pysäköinninvalvonta käytännössä kiellettäisiin nykyisessä muodossa. Tällä hetkellä tilanne on lakiesityksen valossa se, että nykyinen yksityinen pysäköinninvalvonta voisi jatkua vallitsevassa muodossaan ja yksityinen pysäköinninvalvonta voitaisiin toteuttaa myös toisessa juridisessä viitekehysessä esimerkiksi maanvuokrana taikka kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamista koskevana sopimussuhteena.

Edellä mainituin perustein lausunnonantaja pyytää, että oikeusministeriön lainvalmisteluosasto pureutuu ongelmakenttään laajemmin ja syvällisemmin sekä pyrkisi ratkaisemaan mahdollisella esityksellään aidosti sen tarpeen, jota tyydyttämään yksityinen pysäköinninvalvonta on syntynyt huomioon ottaen kiinteistön omistajan omaisuuden suojan. Lisäksi esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitava laajemmassa mittakaavassa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että säädetään laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Lain säätäminen on siis poliittinen hallitusohjelmaan kirjattu tavoite. Valitettavasti hallitusohjelmasta ei ilmene, mikä poliittinen tavoite lain säätämisen taustalla on. Hallitusohjelman kirjauksesta on kuitenkin pääteltävissä, että yksityistä pysäköinninvalvontaa ei ole tarkoitus kieltää vaan säätää sitä koskeva toimiva laki. Toisinaan poliittisten tavoitteiden eteenpäin vieminen voi edellyttää, että tavoite toteutetaan lailla, joka on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Edellä tässä lausunnossa todettuun viitaten, myös esitysluonnos vaatisi perustuslainsäätämisyjärjestyksen. Siten on kysyttävä, tulisiko säädöstyön pohjaksi ottaa laajaa poliittista sekä yksityisen sektorin tukea saanut hallituksen esitys 223/2010 vai nyt tehty esitysluonnos, joka on luvalla sanoen täysin epäonnistunut. Koska kyse on poliittisesta päätöksestä, näkemyksemme mukaan asia tulisi viedä myös poliittiseen keskusteluun, jossa eri arvomaailmat sekä näkökulmat tulevat laajasti käsitellyiksi ja säädetyksi tulisi lopulta laki, jonka kansa haluaa ja kokee oikeudenmukaiseksi. Säädöstyössä on otettava huomioon tarkoituksenmukaisuuden periaate ja säädettävän lain on tuotava ratkaisu siihen ongelmaan, joka lailla päätetään ratkaista. Nyt esitetty lakiluonnos ei ole tällainen ja se on hylättävä.

Kunnioittaen

APV Alueellinen Pysäköintivalvonta Oy, Oy Parknet Ab,
Oy Parknet Group Ab ja MKM Park Service Oy

Laati

Oulussa 20.6.2012



Riku Ilvesluoto

OTK, Oulu