Oikeusministeriö

Lainvalmisteluosasto

PL 25

00023 Valtioneuvosto

Oikeusministeriön lausuntopyyntö Turun kaupungille 23.5.2012 OM9/41/2012

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista**

Oikeusministeriön lausuntopyyntöön Turun kaupunki vastaa kunnioittaen seuraavaa:

1. **Yleistä**

Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön säätäminen on nykytilanteessa erittäin tarpeellista. Tulkinnallisessa ja sekavassa tilanteessa alalla toimivien yritysten hyvinkin erilaiset toimintamallit ja tavoitteet ovat lisänneet erityisesti neuvontatyötä kunnallisessa pysäköinninvalvonnassa. Pysäköijien oikeusturva on kyseenalainen eivätkä perustelut yksityisen valvonnan tarpeelle ole kaikilta osin kestäviä ja yhdensuuntaisia viranomaisvalvonnan tavoitteiden ja perusteiden kanssa.

Ehdotetut muutokset pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin sekä ehdotusta uudesta pysäköinninvalvontalupaa ja valvonta-avustajia koskevasta laista ovat tarpeellisia ja sääntelevät valvontatoimintaa toivottavaan suuntaan.

1. **Laki pysäköinninvalvonnasta**

10a §

Pykälän 1 momentin mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja **voi** hakemuksesta valtuuttaa ehdotetussa pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista annetussa laissa tarkoitetun pysäköinninvalvontaluvan haltijan avustamaan kunnallista pysäköinninvalvojaa pysäköinninvalvonnassa tietyllä **yksityisellä alueella** ja maastossa.

Säännöksen lähtökohta on, että oikeudellista velvollisuutta valtuutuksen antamiseen ei viranomaisella ole. Tämä on johdonmukaista myös siitä lähtökohdasta, että kyse on viranomaistoimintaa avustavasta ja täydentävästä toiminnasta. Tällöin harkintavalta avustamisen tarpeesta pitäisi olla avustettavalla viranomaisella.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että harkittaessa valtuutuksen antamista **tulee ottaa** huomioon valvonnan tarve yksityisellä alueella ja maastossa sekä viranomaisen edellytykset huolehtia valvonnasta näillä alueilla. Sanamuoto viittaisi tässä siihen, että harkinta ei kuitenkaan olisi täysin vapaata. Jos on olemassa valvonnan tarve jota viranomainen ei pysty täyttämään, tosiasiallisesti ei ole mahdollisuutta kieltäytyä valtuutuksen antamisesta. Erityisesti valvonnan tarpeen määrittely voi käytännössä olla vaikeaa ja yksityisen alueen omistajilla saattaa olla erilainen käsitys tarpeesta kuin kunnallisella pysäköinninvalvojalla. Samoin riittävän valvonnan käsitykset saattavat synnyttää erimielisyyksiä. Jotta mahdollisimman monelta epäselvyyksistä johtuvalta valitusprosessilta valtuutuksen osalta vältytään, ehdotetaan, että valtuutuksen antamisen kriteerejä tarkennetaan ja lisätään perusteluihin. Esimerkiksi saattaisi olla tarve antaa valtakirja rajoitettuna tiettyyn vuorokaudenaikaan tai tiettyihin viikonpäiviin, kuten yöaikaan tai viikonloppuun. Mikäli on tarkoitettu, että kunta ja kunnallinen pysäköinninvalvoja voi vapaasti päättää jopa siitä, halutaanko ylipäätään valvonnassa käyttää avustajia vai ei, olisi tämä asia hyvä todeta perusteluissa myös.

Pykälän 1 momentin perusteella valtuutus avustamiseen voidaan antaa vain **tietyllä yksityisellä alueella**. Kyse on toimivaltarajasta, siitä, missä yksityistä valvontaa ylipäätään voidaan käyttää. Tämän suhteen esityksessä ei ole kannanottoja siitä, mitä yksityisellä alueella tarkoitetaan. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että tieliikennelain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmä tiestä on varsin laaja, eikä selvästikään ole sidoksissa kiinteistöjen rajoihin sellaisenaan, vaan määritelmä on enemmänkin alueen käyttöön sidottu. Tästä seuraa, että yksityinen kiinteistö tai osa siitä voi olla ja usein on tieliikennelain mukainen tie. Lakiehdotuksen mukaan voidaan tulkita, että tällaisella yksityisellä kiinteistöllä voi pysäköinninvalvontaa suorittaa alueen omistajan tai haltijan suostumuksella myös yksityinen valvontayhtiö. Toisaalta myös viranomainen tarvitsisi tällöin yksityisen alueen omistajan tai haltijan suostumuksen valvonnan suorittamiseen. Tieliikennelain määrittelyn mukaisella tiellä pitäisi kuitenkin lähtökohta olla se, että poliisilla tai kunnallisella pysäköinninvalvonnalla on kiinteistönomistajasta riippumaton ja yksinomainen toimivalta suorittaa valvontaa ja määrätä lain mukaisia seuraamuksia rikkomuksista.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain yksityiskohtaisissa perusteluissa 2 §:n kohdalla todetaan, että tieliikennelain 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla tiellä voitaisiin aina määrätä pysäköintivirhemaksu. Ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain yksityiskohtaisissa perusteluissa 2 §:n kohdalla on tarkemmin selvitetty ja perusteltu tieliikennelain 2 §:n soveltamisalaa. Näiden perustelujen pohjalta näyttää siltä, että ainakaan kauppaliikkeiden ja hotellien pysäköintialueet ovat tietä eivätkä siis yksityisiä alueita.

Tietty paikka voi olla sellainen, että siinä suoritetaan sekä pysäköinninvalvontaa että ajoneuvojen siirtämisiä. Jos tämä alue on yksityisen omistuksessa esimerkiksi kauppaliikkeen pysäköintialue, tulee sovellettavaksi vielä ehdotetut yksityistä valvontaa koskevat säännökset. Turussa kuten useammassa muussakin kunnassa samat toimijat suorittavat näitä eri lakeihin perustuvia viranomaistoimintoja. Kunnallinen pysäköinninvalvoja on usein kaikkien toimintojen ylin ohjaaja ja tulkintojen tekijä. Olisi hyvin epäjohdonmukaista ja vaikeasti perusteltava, että samaa tieliikennelain pykälää tulkittaisiin eri tavalla eri tilanteissa. Tämän takia ehdotetaan perusteluihin lisättäväksi tarkastelua siitä, mikä on laissa tarkoitettu yksityinen alue. Kaikkein loogisin ratkaisu pysäköinninvalvonnan kokonaisuutta ajatellen olisi ottaa lakiin pysäköinninvalvonnasta määritelmä yksityisestä alueesta siten, että se määriteltäisiin alueeksi, joka ei ole tieliikennelain 2 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tie. Tämäkin jättää vielä tulkintaa tien määritelmästä johtuen.

Pykälän 3 momentin säännöksen perusteella kunnallinen pysäköinninvalvoja voi antaa valtuutuksen vain sellaiselle pysäköintiluvan haltijalle, jolla on alueen omistajan tai haltijan suostumus valvontatehtävissä avustamiseen. Perusteluissa todetaan, että valvonnassa avustavalle mahdollisesti maksettavasta korvauksesta voitaisiin sopia avustajan ja kunnan kesken. Tällainen menettely johtaisi todennäköisesti ongelmiin hankilain säännösten kannalta. Kunta tosiasiassa ostaa palvelua kilpailuttamatta vain tietyltä palvelun tarjoajalta. Asiaa olisi aiheellista tarkastella täsmällisemmin nimenomaan hankintalain näkökulmasta ja perustella huolellisesti.

Korvauksen määräytymiseen ei myöskään oteta kantaa perusteluissa. Väärinkäytösten ehkäisemiseksi olisi hyvä mainita perusteluissa, että korvausta ei voi sitoa esitettyjen virhemaksujen tai esitysten perusteella määrättyjen pysäköintivirhemaksujen määrään.

Jos valvonnan tarve ja virheellinen pysäköinti on todellinen ongelma, kiinteistön omistaja yleensä on halukas tekemään asialle jotakin. Yksi vaihtoehto on esimerkiksi puomit tai muu tekninen ja mekaaninen ratkaisu, jolla estetään alueelle pääsy tai poistuminen ilman asianmukaista lupaa tai maksua. Toinen vaihtoehto on lisätä valvontaa alueella yksityistä valvontaa hyödyntäen. On loogista, että molemmissa vaihtoehdoissa kustannukset maksaa kiinteistön omistaja. Tältä pohjalta valvonnassa avustavan korvauksen tulisi olla ainoastaan kiinteistön omistajan vastuulla, jolla on myös intressi saada tehostettua valvontaa.

Luontevin toimintatapa olisi, että kiinteistön omistaja, joka katsoo alueellaan olevan valvonnan tarvetta, kilpailuttaa pysäköinninvalvontayritykset ja valitsee yhtiön, jonka haluaa alueelle valvomaan. Kiinteistön omistaja tekisi sopimuksen yksityisestä pysäköinninvalvonnasta pysäköintiluvan haltijan kanssa. Sopimuksessa sovittaisiin muun ohella valvonnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Tällöin kunnan ei tarvitsisi tehdä pysäköintiluvan haltijan kanssa sopimusta valvonnassa avustamisesta eikä sopia mistään korvauksen maksamisesta. Tällöin ei myöskään tulisi ongelmaa kilpailutuksesta, koska kunta ei maksaisi mitään korvausta valvonnassa avustavalle.

Pykälän 5 momentissa on oleellinen säännös siitä, kuka ohjaa valvonta-avustajien toimintaa. Säännöksen perusteluihin olisi hyvä lisätä tarkemmin minkä tyyppistä ohjaus voi olla. Esimerkiksi kuntien järjestelmät saattavat vaatia tietyntyyppisten lomakkeiden käyttö tai tietojen toimittaminen halutaan toteutettavaksi tietyntyyppisiä teknisiä menetelmiä käyttäen. Ohjauksen tarve voi olla hyvinkin yksityiskohtaista, jotta toiminta saadaan mahdollisimman lähelle viranomaistoimintaa ja viranomaisten käytössä oleviin menetelmiin ja järjestelmiin sopiviksi. Vaadittavista toimintatavoista ja työvälineistä saattaa myös aiheutua kustannuksia valvonnassa avustavalle.

13a §

Pykälän 3 momentin viittaus vahingonkorvauslakiin saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia siitä, vastaako kunta valvonta-avustajan aiheuttamista vahingoista kiinteistön omistajalle tai virhemaksuesityksen saaneelle. Koska avustajat toimivat kunnallisen pysäköinninvalvojan johdon ja valvonnan alaisin, tämä saattaa tukea tulkintaa kunnan vastuusta. Näin ei ilmeisesti ole tarkoitettu, vaan vahingon korvausvastuun tulisi olla yksityisellä pysäköintiluvan haltijalla ja tämän palveluksessa olevalla valvonta-avustajalla.

13 b §

Säännöksen perusteluissa todetaan, että tiedolla asian jatkokäsittelystä tarkoitetaan muun muassa sitä, ettei toimenpiteistä luopumisesta lähetetä erillistä päätöstä.

Toimenpiteestä luopuminenkin tarkoittaa, että esityksen ja muun selvityksen perusteella on todettu tapahtuneen pysäköintivirhe. Toisaalta on mahdollista, että esityksen perusteella todetaan, ettei kyseessä ole pysäköintivirhe. Tällöin kyse ei ole toimenpiteestä luopumisesta laissa tarkoitetussa merkityksessä. Pysäköijän kannalta, joka on saanut valvonta-avustajan esityksen pysäköintivirheestä, tilanne on molemmissa tapauksissa sama. Hän ei saa esityksen johdosta mitään päätöstä. Tilanteissa on kuitenkin se oleellinen ero, että toisessa on tapahtunut pysäköintivirhe ja toisessa ei ole. Toisin sanoen toinen päätös edellyttäisi muutosta pysäköijän toimintaan ja toinen ei.

Jotta tilanne olisi riittävän selkeä ja pysäköijä tietäisi, mitä esitetyn pysäköintivirheen jatkokäsittelyssä on päätetty, ehdotetaan perusteluista poistettavaksi mainintaa, ettei toimenpiteistä luopumisesta lähetetä erillistä päätöstä. Jokaisesta viranomaisen tekemästä ratkaisusta tulisi antaa päätös. Myös siitä, että pysäköintivirhettä ei ole tapahtunut, pitäisi antaa päätös. Muutoin pysäköijä ei voi olla varma, miten ja ennen kaikkea milloin asia on ratkaistu.

13c §

Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja tai hänen määräämänsä pysäköinnintarkastaja päättää pysäköintivirhemaksun määräämisestä, kirjallisen huomautuksen antamisesta tai toimenpiteistä luopumisesta todettuaan 13 b §:ssä tarkoitetun esityksen ja muun selvityksen perusteella pysäköintivirheen.

Kunnallinen pysäköinninvalvoja ei käytännössä pysty huolehtimaan ehdotuksen mukaisesta tehtävästä ilman avustavaa henkilöstöä. Ehdotus antaa pysäköinninvalvojalle valtuuden määrätä alaisensa pysäköinnintarkastaja tehtävään. Koska etukäteinen resursointi ehdotuksen mukaiseen työhön on erittäin vaikeaa, ainakin Turussa on tarvetta aluksi hoitaa uudet tehtävät useamman henkilön työnkuvaa tarkistamalla. Pysäköinnintarkastajat ovat pääsääntöisesti ulkotyötä tekeviä eikä tähän varsinaiseen valvontatyöhön ole resursoitu ylimääräisiä tarkastajia. Yksityisten esitysten perusteella tapahtuva virhemaksun toteaminen ja seuraamuksen määrääminen on toimistotyötä. Jotta tämän työn hoitaminen ei olisi sidottu tiettyyn virkanimikkeeseen, vaan työ voitaisiin tehdä joustavammin valvontahenkilöstöön kuuluvien viranhaltijoiden toimesta, esitetään lainkohtaan muutosta siten, että pysäköinninvalvoja tai hänen määräämänsä kunnallinen viranhaltija päättää virhemaksun tai muiden seuraamusten määräämisestä.

1. Lopuksi

Hallituksen esitys on peruslähtökohdiltaan hyvä. Esitetyn huomiot ja täsmennykset eivät koske esityksen peruslähtökohtia tai toiminnan ajateltua mallia.

Toteutuessaan ehdotus saattaa tarkoittaa henkilöstön rekrytointitarvetta ja varmuudella tietojärjestelmämuutoksia. Kumpikaan toimenpide ei ole nopealla aikataululla suoritettavissa, minkä vuoksi esitetään toiveena, että voimaantuloaika määrätään riittävän pitkäksi, vähintään kuusi kuukautta lain vahvistumisesta.

Turun kaupunki

Kiinteistöliikelaitos

Esa Mettälä

Kiinteistölakimies

Kunnallinen pysäköinninvalvoja