

OIKEUSMINISTERIÖLLE

21.6.2012

ASIA: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista

Suomen Pysäköintialan Liitto ry esittää lausuntonaan 22.5.2012 päivätystä lakiluonnoksesta kunnioittavasti seuraavan:

I. YLEISARVIO LAKILUONNOKSESTA

Lakiluonnoksen valmistelun taustalla on 29.10.2010 tehty hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010), johon sisältyi ehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, sekä perustuslakivaliokunnan siitä antama lausunto (PeVL 57/2010). Tässä aikaisemmassa lakiehdotuksessa oikeusministeriö hyväksyi yksityisen pysäköinninvalvonnan perustana olevan kiinteistönomistajan yksityisoikeudellisen määräysvallan ja sopimusvapauden sekä sopimusperusteisen valvontamaksun pyrkien aidosti sellaiseen lainsäädäntöratkaisuun, jossa oikeudelliset peruslähtökohdat olisi säilytetty ja kiinteistönomistajille edullinen yksityinen pysäköinninvalvontatoiminta olisi voinut asianmukaisesti jatkua.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi lausunnossaan, että yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttaminen yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeneen lakiehdotuksen mukaisella tavalla ei ollut perustuslain 124 §:n takia mahdollista. Lakiehdotus olisi pitänyt käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, johon valiokunnan mielestä ei ollut riittäviä syitä. Tämän vuoksi eduskunta hylkäsi yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeneen lakiesityksen.

Lakiluonnos on valmisteltu oikeusministeriössä yhteistyössä sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Valmistelu on suoritettu pelkästään virkamiesten toimesta ja siinä on kuultu vain kunnallisen pysäköinninvalvonnan sekä aluehallintoviraston edustajia. Tästä johtuen yksityisessä pysäköinninvalvonnassa toimivien yritysten sekä niiden kiinteistönomistajien ja haltijoiden, jotka kamppailevat yksityisillä alueilla pysäköintiongelmien kanssa, realistinen näkökulma, talous ja käytännölliset tarpeet on valmistelussa kokonaan sivuutettu.

Nykyisen hallituksen 22.6.2011 julkaistuun hallitusohjelmaan otettiin kirjaus siitä, että säädetään laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Lain sisällöstä ei ole hallitusohjelmaan otettu yksityiskohdaisia mainintoja. Oletettavasti hallituksen tarkoituksena on kuitenkin ollut, että laki turvaisi asianmukaisesti yksityisten alueiden omistajien ja haltijoiden oikeudet ja mahdollistaisi yksityisen pysäköinninvalvontatoiminnan jatkumisen.

Lakiluonnos ei kuitenkaan sisällä ehdotusta tällaisen yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lain säätämisestä. Päinvastoin lakiluonnoksen mukaisten lakien säätäminen merkitsisi vääjäämättä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan toiminnan lakkaamista taloudelliseen mahdottomuuteen ja yksityisten alueiden omistajien aseman huonontumista nykyisestä.

Lakiluonnos on laadittu pinnallisin oikeudellisin näkemyksin vain julkisoikeudellisesta näkökulmasta, vaikka lakiluonnos koskee syvällisesti yksityisoikeuden aluetta sekä sen ja julkisoikeuden välistä rajapintaa. Yksityisoikeudellinen näkökulma on lakiluonnoksessa kokonaan sivuutettu ja sen seurauksena myös yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyvät perusoikeudet ovat jääneet sivuun.

Ehdotettujen lakien taloudellisia vaikutuksia yksityisten alueiden omistajien ja haltijoiden sekä yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten kannalta ei ole lainkaan arvioitu. Näyttää myös siltä, ettei lakiehdotusten haitallisista taloudellisista vaikutuksista yksityisten kannalta ole lainkaan piitattu.

II. KANNANOTTO LAKILUONNOKSEEN

Tämän vuoksi Suomen Pysäköintialan Liitto ry (SPAL) vastustaa lakiluonnoksen mukaisen hallituksen esityksen antamista ja lakiluonnoksessa ehdotettujen lakien säätämistä. SPAL vaatii, että oikeusministeriö käynnistää uudelleen yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan hallituksen esityksen perusteellisen valmistelun työryhmässä, jossa ovat edustettuina myös yksityisten alueiden omistajien ja haltijoiden sekä yksityisten pysäköinninvalvontayritysten edustajat.

SPAL toteaa myös, että yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva toiminta on nykyisellään pelkästään yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvaa toimintaa, joka on sopusoinnussa yksityisten alueiden omistajamääräysvallan ja sopimusvapauden kanssa ja jossa ei ole mitään perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän tai julkisen vallan käyttämisen piirteitä. Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva laki tulisi valmistella ja säätää näistä aidoista yksityisoikeudellisista peruslähtökohdista käsin saattamalla toiminta luvanvaraiseksi ja toiminnan asianmukaisuus viranomaisvalvonnan alaiseksi. SPAL esittää tämän lausunnon kohdassa IV ehdotuksensa lainsäädännöksi, joka perustuisi yksityisoikeudelliseen malliin.

Samalla kun lakiluonnos sivuuttaa nämä täysin voimassa olevan lain mukaiset peruslähtökohdat, siinä halutaan pakonomaisesti muuttaa sopimusoikeudellinen yksityinen pysäköinninvalvonta julkisen vallan käyttämiseksi, vaikka siihen ei ole mitään oikeudellista tai käytännöllistä perusteltua syytä. Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lain säätämällä ei myöskään ole mitään sellaista erityistä kiirettä, joka näyttää olevan oikeusministeriöllä kyseisten lakiehdotusten tekemisessä ja säätämisessä. Se, että hallitusohjelmassa on siitä kirjaus, ei ole riittävä peruste sellaiseen kiirehtimiseen.

III. LAUSUNNON YLEISPERUSTELUT

1. Kiinteistönomistajan oikeuksien sivuuttaminen

Lakiluonnos sivuuttaa kokonaan sen peruslähdekohdan, että pysäköinti yksityisillä alueilla kuuluu kiinteistönomistajien perusoikeuksien suojaamaan yksityisoikeudelliseen omistajan määräysvaltaan ja pysäköinnin ehdoista sopiminen kiinteistönomistajan sopimusvapauden piiriin. Pysäköinninvalvonta yksityisillä alueilla tapahtuu nimenomaan kiinteistönomistajan yksityisoikeudellisen intressin, kiinteistön käyttämistä koskevan määräysvallan suojaamiseksi. Yleisestä edusta on yksityisellä alueella pysäköinnissä kysymys vain poikkeuksellisesti kuten pysäköinnissä pelastustielle tai muiden turvallisuutta vaarantavalla tavalla.

Se, millaista oikeussuojaa kiinteistönomistaja tarvitsee, määräytyy hänen omista intresseistään ja tarpeistaan, jotka vaihtelevat yksittäistapauksittain monenkirjavalla tavalla. Pysäköinnissä yksityisellä alueella on keskeistä kiinteistönomistajan tahto ja tahdonilmaisut. Käytännössä kiinteistönomistajat toteuttavat alueillaan tai rakennuksissaan pysäköintiä koskevaa määräysvaltaansa monenlaisin ja monella eri tavalla tehdyin sopimuksin, joissa sovitaan erilaisista pysäköintiluvan saaneen velvollisuuksista mukaan lukien erilaiset vuokra- ja valvontamaksut. Tässä tarkoituksessa käytetään erilaisia kirjallisia ja suullisia vuokra- ja käyttösopimuksia, suullisia ja kirjallisia suostumuksia, autossa näkyvillä pidettäviä lupa-asiakirjoja, asunto- ja kiinteistöyhtiöiden sisäisiä päätöksiä ja määräyksiä (ks. mm. KKO 1997:85 koskien kiinteistöyhtiön järjestyssääntöä) sekä erilaisin alueelle pystytettävissä kylteissä ja tiedotteissa ilmaistuun tahdonilmaisuihin asetettuja pysäköinnin ehtoja.

Maksullinen pysäköinnin salliminen yksityisillä alueilla toteutetaan osin mainitunlaisten tahdonilmaisujen perusteella ja osin teknisin laittein tapahtuvain järjestelyin mm. pelkin maksuautomaatein tai maksuautomaattien ja puomien yhdistelmin. Saman kiinteistön alueella tai saman rakennuksen tiloissa on usein samalla kertaa erilaisiin oikeutusperusteisiin ja menetelmiin perustuvia pysäköintipaikkoja, jotka lisäävät valvontatarvetta.

1.1. Kiinteistönomistajan määräysvalta ja sopimusvapaus

Kiinteistönomistajan yksityisen alueen käyttämistä koskeva määräysvalta perustuu suoraan yksityisoikeudelliseen omistajanvaltaan niin, että sen tueksi ei tarvita mitään erityissäännöstä (esim. TLL 28.3 §). Kaikki yksityisen alueen pysäköintiin käyttämistä koskevat sopimukset ovat sopimuksen sisältö- ja muotovapauden piirissä. Kaikki nämä sopimukset ovat tehokkaita niiden muodosta riippumatta.

Laissa ei ole mitään säännöstä, joka rajoittaisi kiinteistönomistajan oikeutta määrätä yksityisellä alueella kiinteistölleen pysäköimisen ehdoista ja käyttää täysipainoisesti sopimusvapauttaan noista ehdoista sopimiseen, mukaan lukien hänen asettamiensa pysäköintiehtojen rikkomisen seuraamukset.

TLL 28.3 §:stä ei sellaista sopimusvapauden rajoitusta voida johtaa. Tämä yksityistä aluetta koskeva säännös otettiin tieliikennelakiin vuonna 2003 järjestyksellään säätämisen yhteydessä siirtämällä se siihen samanlaisena Suomen kuntaliiton vuoden 1995 järjestyssääntöjen mallin 6 luvun 16 §:stä. Järjestyssääntömalliin tuo määräys otettiin, vaikka kuntaliitto oli todennut asian kuuluvan kiinteistön sisäisiin asioihin, joihin ei tule yleistä järjestystä ja turvallisuutta edistämään tarkoitettuilla järjestyssääntöillä puuttua. Sen vuoksi säännöstä ei myöskään otettu järjestyksellään lakiin.¹ Järjestyssääntömääräyksen tarkoituksena oli tietenkin vain pyrkimys suojata jotenkin kiinteistönomistajan kiinteistönsä käyttämistä koskevaa yksityisoikeudellista määräysvaltaa, vaikka järjestyssääntömallin laatijat epäilivät, että siitä ei ole apua.

Tieliikennelain (267/1981) ja siihen liittyvien lakien säätämisen yhteydessä ei ole koskaan eikä lainkaan kiinnitetty erityistä huomiota yksityisiin alueisiin sekä niiden käyttämisen kuulumiseen omistajan yksityisoikeudelliseen määräysvaltaan ja siihen liittyvään sopimusvapauteen. HE 74/1979 ei sisältänyt mitään säännöseloitusta koskien tien ulkopuolisia alueita. Eduskunta lisäsi lain 5 §:ään silloisen 3 momentin (nykyinen 5 §), joka velvoittaa noudattamaan tien ulkopuolella olosuhteiden edellyttämää varovaisuutta vaaran ja vahingon välttämiseksi. Yksityisen alueen omistajan määräysvalta ja sen käyttämistä koskeva sopimusvapaus, niin itsestään selviä kuin ovatkin, on noussut esille vasta yksityisen pysäköinninvalvonnan vuonna 2003 Suomessa aloittamisen jälkeen.

Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 2010:23 vahvistanut, että kiinteistönomistajan ja ajoneuvon pysäköijän välille syntyy sitova sopimus kiinteistönomistajan kylteissä ilmaisemin ehdoin mukaan lukien pysäköijän velvollisuus valvontamaksun maksamiseen.² Käytännössä nämä kiinteistönomistajien yksityisille alueilla sijoittamat kyltit ovat pääasiassa yksityisluontoisia tahdonilmaisuja sisältäviä eivätkä viranomaisten toimivaltansa perusteella asettamia virallisia liikennemerkkejä.

Kiinteistönomistajilla on oikeus käyttää asettamiinsa kyltteihin perustuvaa sopimusta niissä asettamiensa maksujen, olivatpa ne sitten vuokra-, pysäköinti- tai valvontamaksuja, velkomisen perusteena yhtä hyvin perusteina kuin esimerkiksi erilaisia kirjallisia sopimuksia tai asunto- ja kiinteistöyhtiöiden yhtiöoikeudellisia järjestyssääntöjäkin.

Lakiluonnoksen perusteluissa ei ole lainkaan tarkasteltu lakiluonnoksen merkitystä kiinteistönomistajan kiinteistönsä käyttämistä koskevan yksityisoikeudellisen määräysvallan ja sen käyttämistä koskevan sopimusvapauden kannalta.

Kiinteistönomistajan yksityisoikeudellinen määräysvalta ja sitä koskeva sopimusvapaus ovat perustuslain 15 §:ssä säädetyn perusoikeuden turvaamia. Kun kiinteistönomistaja käyttää kiinteistönsä

¹ Silloisen TLL 28.2 §:n perustelut olivat äärimmäisen niukat: ”Koska järjestyksellään soveltamisalue on yleinen paikka, on tarkoituksenmukaisempaa että pysäköintiä yksityisellä paikalla koskeva säännös olisi tieliikennelakissa, jossa on muutkin pysäköintikiellot, ja jossa on kaksi muutakin säännöstä, joita sovelletaan muualla kuin tiellä.” HE 20/2002 s. 27.

² Muissa Pohjoismaissa, joissa on samanlainen oikeustoimilaki ja samat velvoiteoikeuden periaatteet, tämä oikeuskäytäntö vahvistui Ruotsissa jo 1950-luvulta alkaen sekä Norjassa ja Tanskassa 1980-1990-luvuilta alkaen.

maksullisena pysäköintialueena, suojaa häntä ja hänen elinkeinotoimintaansa myös perustuslain 18.1 §:ssä säädetty elinkeinovapautta koskeva perusoikeus.

Näiden perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella lainsäädännöllä edellyttäen, että määräysvallan ja sopimusvapauden rajoittamiselle on riittävän painavat perusteet. Nyt käsillä ei ole mitään sopimusvapauden rajoittamisen edellyttämiä perusteita. Toisaalta lakiluonnoksessa ei liioin ole ehdotettu pysäköintisopimuksia koskevaa sopimusvapauden rajoitusta.

Lakiluonnoksen mukaisten lakien säätäminen ei voi merkitä mitään rajoitusta kiinteistönomistajan oikeudelle tehdä kaikkia haluamiaan kiinteistöllään pysäköimistä koskevia sopimuksia siinä muodossa ja sen sisältöisenä kuin hänen käytännölliset tarpeensa edellyttävät. Tekemällä nyt ehdotetun sisältöiset muutokset lakiin pysäköinninvalvonnasta, syntyisi merkittävää sekaannusta pysäköijien keskuudessa toiminnan laillisuudesta. Tämä johtuisi siitä, että pysäköinninvalvontaa harjoittavat yritykset toimisivat sopimusoikeudelliseen malliin pohjautuen, jotkut ehkä valvonta-avustajina lain pysäköinninvalvonnasta mukaisesti.

1.2. Kiinteistönomistajien edun ja määräysvallan sivuuttaminen

Pysäköinninvalvonta yksityisillä alueilla tapahtuu siis nimenomaan kiinteistönomistajan yksityisoikeudellisen intressin, kiinteistön käyttämisestä koskevan määräysvallan suojaamiseksi. Kiinteistönomistajan suojatarpeet vaihtelevat kiinteistön käyttötarkoituksen mukaan erittäin monimuotoisesti, jolloin kiinteistönomistajan tahto nousee keskeiseksi pysäköinninvalvonnan yksityisillä alueilla tarpeita määritettäessä. Kiinteistönomistajalla on myös oikeus itse päättää, haluaako hän ylipääntään tai jossain yksittäistapauksessa periä maksua kiinteistönsä käytöstä vai ei.

Lakiluonnoksessa sivuutetaan kuitenkin tyystin kiinteistönomistajan määräysvalta ja sen suojaamistarkoitus. Lakiluonnoksen mukaisilla laeilla saatettaisiin kiinteistönomistajat myös taloudellisesti nykyistä huonompaan asemaan.

Yksityinen pysäköinninvalvonta nykymuodossaan perustuu yhtäältä yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen ja kiinteistönomistajan väliseen sopimukseen sekä toisaalta kylttien mukaisin ehdoin kiinteistölle pysäköijän kanssa syntyvään sopimukseen ja siihen perustuvan valvontamaksun velkomiseen.³ Yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kyse kiinteistönomistajalle tarjottavasta palvelusta. Yksityiselle kiinteistönomistajalle pysäköinninvalvonta on kokonaisvaltainen palvelu, johon kuuluu kiinteistön pysäköinnin tarpeista lähtevä valvonta ja sen suunnittelu sekä kyltityksen toteutus. Kiinteistönomistaja määrittää yhdessä yksityisen pysäköinninvalvojan kanssa pysäköinninvalvonnan suorittamisen reunaehdot, tavat, rajoitteet, valvontakäytien määrät, kiinteistökohtaiset pelisäännöt (esim. ajan ylitteen, jonka jälkeen yksityinen pysäköinninvalvoja voi asettaa valvontamaksun). SPAL esittää myös käsityksensä siitä, että julkisia alueita valvovilla kun-

³ Samassa muodossa tehtävään pysäköintisopimukseen perustuu myös maksullisella pysäköintialueella pysäköijän velvollisuus maksaa alueen haltijalle pysäköintimaksu, jonka maksamisen laiminlyöminen johtaa myös valvontamaksun maksamiseen.

nilla ja poliisilla ja toisaalta yksityisillä kiinteistönomistajilla on hyvinkin erilainen käsitys siitä mitä on pysäköinninvalvonta. Julkisten alueiden valvonta on yksinkertaisempaa eikä julkisen alueen omistajalla ole merkittäviä yksilöllisiä tarpeita pysäköinninvalvonnan harjoittamiseksi esimerkiksi olennaiselta osin eri tavalla eri julkisen alueen osalla.

Kiinteistönomistajien talouden kannalta on oleellista, että yksityinen pysäköinninvalvonta on kiinteistönomistajille maksuton. Sen kustannukset katetaan kokonaan yksityiselle pysäköinninvalvojalta kertyvillä valvontamaksuilla. Katettaviin kustannuksiin kuuluu mm. valvonta-apulaisten ja muun toimistohenkilöstön palkat sivukuluineen sekä kylteistä, ajoneuvoista ja muusta valvonnassa tarvittavista välineistä aiheutuvat kustannukset ja mm. saatavien perinnästä aiheutuvat kustannukset.

Lakiehdotuksen mukaisten lakien säätäminen johtaisi siihen, että pysäköintivirhemaksuina maksettavat maksut menisivät kokonaan valtiolle tai kunnalle. Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittava yritys ei voi toimia ilman taloudellisesti kannattavaa korvausta. Siten valvonnan kustannukset jäisivät kiinteistönomistajien kannettavaksi. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että suurin osa niistä kiinteistönomistajista, jotka nykyisin käyttävät yksityisten pysäköinninvalvontayritysten palveluksia, jäisi valvonnan toteutumisesta osattomiksi.

On näet ilmeistä, että esimerkiksi asunto-osakeyhtiöt, joiden hoitokustannukset ovat muutoinkin voimakkaassa kasvussa, eivät halua sellaisia lisäkustannuksia ottaa kannettavakseen. Todennäköisesti asunto-osakeyhtiöt eivät liioin haluaisi rekisteröityä valvontaluvan haltijoiksi ja maksaa rekisteröitymisestä, järjestää lain edellyttämiä organisaatiota ja prosesseja, joissa otetaan valokuvia, toimitetaan tiedot seuraavana päivänä viranomaiselle ja valitaan joku henkilö kantamaan vastuu toiminnan lainmukaisuudesta rikosoikeudellisine virkavastuineen.

SPAL:n arvion mukaan esitettyjen lakien tullessa voimaan erityisesti asunto-osakeyhtiöt jäävät ilman palvelua, koska sitä ei niille enää kannata tarjota. Todennäköisesti vain isoimmilla kauppakeskuksilla voisi olla intressiä maksaa korvausta kiinteistönsä pysäköinnin valvonnasta. Lisäksi valvontaa joutuisivat omalla kustannuksellaan suorittamaan etenkin sellaisilla maksullisilla pysäköintialueilla toimivat pysäköintioperoijat, joilla maksaminen tapahtuu maksuautomaateista ilman erittäin kalliita puomijärjestelmiä.

Yksityisiä alueita, joilla on tarvetta tehokkaaseen pysäköinninvalvontaan, on jo pääkaupunkiseudulla kymmeniätuhansia. Yksityistä pysäköinninvalvontaa suoritetaan nykyisin jo tuhansissa kohteissa. Siten kysymys on yhteiskunnallisesti merkittävästä yksityisiä kiinteistönomistajia ja näiden omistajamääräysvallan turvaamisesta koskevasta ongelmasta, joka tulisi voida ratkaista yksinkertaisella ja käytännöllisellä tavalla saattamatta heitä nykyistä huonompaan asemaan sekä kunnioittamatta ja turvaten heidän omistajamääräysvaltaansa. Lakiluonnoksen mukaisten lakien säätäminen sivuuttaa tylästi nämä oleelliset perusasiat.

1.3. Kiinteistönomistajien yhdenvertaisuus pysäköinninvalvonnassa

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuden periaate ulottuu myös yhteisöihin niiden osakkaina olevien henkilöiden kautta. Erityisesti julkisyhteisöjen tulisi julkista tehtävää suorittaessaan kohdella oikeushenkilöitäkin yhdenvertaisesti. Tämän takia tulisi kaikilla kiinteistönomistajilla olla oikeus saada kaikissa kunnissa samanlainen omaisuudenturva yksityisillä alueillaan tapahtuvassa pysäköinninvalvonnassa.

Tällaista yhdenvertaisen kohtelun oikeutta ei kiinteistönomistajille nyt kuitenkaan ole eikä lakiluonnoksen säännöksillä liioin sellaista oikeutta turvattaisi. Poliisia ei pysäköinti yksityisillä alueilla juurikaan kiinnosta, kun kysymys on yksityisoikeudellisesta määräysvallasta. Vain osassa kuntia pysäköinninvalvonta on järjestetty kunnallisen pysäköinninvalvojan toimesta. Käytännössä eri kunnissa suhtaudutaan eri tavoin pysäköinninvalvontaan yksityisillä alueilla. Kunnilla on myös omia maksullista pysäköintiä harjoittavia yksityisiä yhtiöitä, joiden pysäköinninvalvonnasta kuntien pysäköinninvalvojat kyllä huolehtivat.

Käytännössä kunnilla ei ole resursseja huolehtia tehokkaasti yksityisten alueiden pysäköinninvalvonnasta saati kaikkien yksityisten alueiden tehokkaasta pysäköinninvalvonnasta. Pysäköintiongelmien ovat kuitenkin koko ajan kasvamassa suurten asutuskeskusten yksityisillä alueilla. Yksityinen pysäköinninvalvontatoiminta on vastannut tämän ilmeisen ja pakottavan tarpeen tyydyttämisestä. Onkin todennäköistä, että vain pysäköinninvalvontaluvan haltijan toimesta tapahtuva valvonta voisi tehokkaasti toteuttaa tätä kiinteistönomistajien omaisuudensuojan turvaamista, mikäli lakiehdotuksen mukaiset lait säädettäisiin.

Kuntien pysäköinninvalvoja saattavat kiinnostaa lähinnä ne yksityiset alueet, joilta ne olettavat kertyvän suurimmat pysäköintivirhemaksutulot. Mikäli lakiehdotuksen mukaiset lait säädettäisiin, korostuisi kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun puuttuminen entisestään. Niiden yksityisten alueiden omistajat, joille kunnallinen pysäköinninvalvonta ei ulotu, joutuisivat maksamaan valvonnan suorittamisesta. Niiden yksityisten alueiden omistajat, joilla kunnallinen pysäköinninvalvonta suorittaa valvontaa, välttyisivät kokonaan valvontakustannuksilta.

Yksittäisen kunnan täysin määrittelemätön harkintavalta siitä, maksetaanko pysäköinninvalvonnassa avustavalle ylipäänsä mitään korvausta ja jos maksetaan, niin kuinka paljon, johtaa siihen, että tiettyjen kuntien kiinteistönomistajilla ei olisi mahdollisuuksia valvontapalveluihin lainkaan, toisissa kunnissa niitä ei olisi taasen taloudellisesti järkevä tarjota. Valvontapalveluja voisi olla tarjolla vain niissä kunnissa, joissa kunta maksaisi valvontaluvan haltijalle asianmukaisen toiminnan kannattavaksi tekevän korvauksen.

2. Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien asema

2.1. Taloudellinen mahdollisuus

Säädettävien lakien tulee turvata yksityisen pysäköinninvalvontatoimialan elinmahdollisuudet riippumatta siitä minkä lain puitteissa yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoitetaan. Kuten lakiesi-

tyksessäkin todetaan, yksityisiä pysäköinninvalvontayrityksiä tarvitaan viranomaisten lisäksi. Lakiesityksestä ei sen nykyisestä sisällöstä voi päätellä jääkö yksityisille toimijoille taloudellisia edellytyksiä toimia. Lakiesityksessä ei ole käsitelty viranomaisen ja yksityisen toimijan välistä korvausta valvonta-avustajan työstä millään tavalla, josta olisi pääteltävissä taloudellisten edellytysten olemassaolo. Myöskään toiminnan arvonlisäverokohteluun ei ole otettu kantaa, joten tämänkin vuoksi on hankalaa arvioida esityksen taloudellisia vaikutuksia.

Lakiluonnoksen mukaisten lakien säätäminen tulisi käytännössä lopettamaan yksityisen pysäköinninvalvonnan tekemällä se taloudellisesti kannattamattomaksi. Luonnoksessa ei ehdoteta mitään säännöstä, joka takaisi sen, että pysäköinninvalvontaluvan haltijana oleva yritys voi käytännössä saada työstään sen toiminnan mahdollistavan korvauksen.

Lakiluonnoksen johdannossa kuitenkin todetaan, että ”Pysäköinninvalvonnassa avustavalle mahdollisesti maksettava korvauksesta voitaisiin sopia avustajan ja kunnan tai poliisin kesken.” Tällaisen epätodennäköisen mahdollisuuden varaan ei suuria työnantaja- ja muita kustannuksia merkitsevää yritystoimintaa kuitenkaan voida perustaa.

Lakiluonnoksen yleisperustelujen s. 4 tämä toistetaan lisäyksiin ”minkä lisäksi yksityisen alueen omistaja tai haltija voisi maksaa pysäköinninvalvonnassa avustavalle korvauksen”. Tämä lakiluonnoksen perustelu on erittäin epäilyttävä, kun se ehdottaa, että kiinteistönomistaja voisi suorittaa korvausta pysäköinninvalvonnassa avustavalle henkilölle tai yritykselle, joka tekee esityksiä lain rikkomisen seuraamusten määräämiseksi ja toimii lakiehdotuksen mukaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Tilanteessa siis yksityinen suoritettaisiin korvausta viranomaista avustavalle taholle siitä, että tämä myötävaikuttaisi lain mukaisien seuraamusten määräämiseen. Koska valvonta-avustaja on viranomaisen käyttämä avustaja, järjestely on verrattavissa siihen, että poliisille tulisi maksaa siitä, että tämä hoitaisi tehtäviään lain rikkomisten selvittämiseksi. Rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöllinen ulottuvuus on laaja ja sen piiriin kuuluvat muun muassa julkista valtaa käyttävät henkilöt, joiden lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon nojalla kuuluu osallistua kohdassa tarkoitettun päätöksen valmisteluun esimerkiksi tekemällä päätösesitys tai -ehdotus (RL 40:11 §:n 5b kohta ja RL 16:20 §). Lahjuksen ottaminen on säädetty rangaistavaksi RL 40:1-3 §:ssä ja lahjuksen antaminen 16:13-14 §:ssä.

Lakiluonnoksessa ei esitetä mitään takeita sille, että pysäköinninvalvontaviranomaisen avustajana toimiminen olisi ylipäätään taloudellisesti mahdollista. Kuitenkin valvontaviranomaisen avustaminen suoritettaisiin virkavastuulla sekä suuria kustannuksia aiheuttavalla ja riskialttiilla työllä samalla siihen myös muita toimintakustannuksia panostaen. Julkisen tehtävän hoitamiseen osallistumisen taloudelliset ehdot eivät perustuslain mukaan voi olla laillisesti näin epäoikeudenmukaisia ja yksipuolisia. Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, joka tietenkin tarkoittaa myös sitä, että suoritetusta työstä tulee saada työtä ja siitä aiheutuvia kustannuksia vastaava korvaus.

SPAL esittää, että kunnan ja yksityisen valvontayhtiön välisen palkkion perusteista tulee säätää laissa. Tämän lisäksi tulisi laissa ja/tai perusteluissa lausua selkeästi, että kunnan on suoritettava

yksityiselle valvontayhtiölle sellainen korvaus, joka mahdollistaa valvonnan harjoittamisen taloudellisesti kannattavasti.

2.2. Pysäköinninvalvontaluvan haltijan ja valvonta-apulaisen asema

Lakiluonnoksen mukaan oikeus viranomaisten pysäköinninvalvonnassa avustamiseen määräytyy kahdessa eri vaiheessa. Ensin tulisi hakea aluehallintovirastosta pysäköinninvalvontalupa. Sen jälkeen voi kunnallinen pysäköinninvalvoja hakemuksesta valtuuttaa pysäköinninluvan haltijan avustamaan kunnallista pysäköinninvalvojaa pysäköinninvalvonnassa tietyllä yksityisellä alueella tai maastossa. Poliisilta valtuutus olisi haettava muissa kunnissa kuin niissä, joissa pysäköinninvalvonta on järjestetty kunnan toimesta.

Aluehallintaviraston lupaharkinnan sanotaan lakiluonnoksen s. 11 olevan ns. sidottua harkintaa, joten pysäköinninvalvontalupa myönnettäisiin laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Sen sijaan kunnallisen pysäköinninvalvojalta haettavan valtuutuksen myöntäminen saada avustaa tätä pysäköinninvalvonnassa tietyllä yksityisellä alueella perustuisi 10a §:ssä löysästi säänneltyyn tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Kiinteistönomistajan oma käsitys tulee olla ratkaiseva arvioitaessa ylipäänsä tarvetta pysäköinninvalvontaan ja kiinteistönomistajan tulee saada omaisuutensa suojaamiseksi juuri sellaista pysäköinninvalvontaa kuin tämä kokee tarvitsevansa.

Pykälän 3 momentin mukaan tässä harkinnassa tulisi ottaa huomioon valvonnan tarve yksityisellä alueella sekä viranomaisen edellytykset huolehtia valvonnasta tällä alueella. Lisäksi säädettäisiin, että valtuutus voisi koskea vain sellaista aluetta, jonka omistaja tai haltija on antanut suostumuksensa siihen, että asianomainen pysäköinninvalvontaluvan haltija avustaa kunnallista pysäköinninvalvonnassa alueella. 3 momentin perustelujen mukaan:

”Valvonnan tarvetta arvioitaessa kyse olisi ennen kaikkea kiinteistön käytön turvallisuudesta huolehtimisesta, mutta myös kiinteistön käyttötarkoitukseen tai sijaintiin liittyvä erityinen valvonnan tarve voitaisiin ottaa huomioon. Arvioitaessa viranomaisten edellytyksiä huolehtia valvonnasta yksityisellä alueella ja maastossa huomioon tulisi ottaa esimerkiksi viranomaisvalvonnan henkilöressurssien riittävyys ja valvontatarpeen ajoittuminen esimerkiksi myöhäisiltan ja yöhön. Valtuutuksen antamista harkittaessa huomioon otettavat seikat olisivat samoja kuin ne seikat, jotka aluehallintoviraston tulee pysäköinninvalvonnasta annetun lain 11 §:n mukaan ottaa huomioon kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevan luvan myöntämistä harkittaessa.”

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan ”Aluehallintoviraston tulee kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevan luvan myöntämistä harkitessaan ottaa huomioon alueen liikennetiheys, valvonnan tarve ja muut paikalliset olosuhteet sekä kunnan edellytykset asianmukaisesti huolehtia valvontatoimesta.”

10a §:n 3 momentin sisältö ja perustelut eivät lainkaan vastaa niitä peruslähtökohtia, joista pysäköinninvalvonnassa yksityisillä alueilla on kysymys. Siinä on kysymys aivan muusta oikeudellisesta

asetelmasta kuin kunnan hakiessa itselleen lupaa kunnallisen pysäköinninvalvonnan järjestämiseen, joka koskee tietynlaisen julkisen vallan käyttämistä kunnan alueella. Pysäköinninvalvonnassa yksityisillä alueilla on kysymys nimenomaan kiinteistönomistajan yksityisoikeudellisen omistajamääräysvallan ja hänen sen perusteella asettamien pikkupiirteisten pysäköintiehtojen turvaamisesta.

Näiden peruslähtökohtien mukaisesti tulee kiinteistönomistajalla olla myös määräysvalta sen suhteen, tarvitaanko hänen kiinteistöllään sillä tapahtuvan pysäköinnin ja hänen asettamiensa pysäköintiehtojen valvontaa, samoin kuin sen suhteen, kuka tästä valvonnasta huolehtii. Kiinteistönomistajalla on myös intressi viimekädessä itse päättää, haluaako hän, että joltain perittään maksuseuraamus vai ei.

Tästä johtuu, että kunnallisella pysäköinninvalvojalla tai poliisilla ei tule olla valtaa päättää, millä yksityisellä alueella ja milloin pysäköinninvalvontaa tarvitaan, eikä liioin sitä, tapahtuuko valvonta pysäköinninvalvontaluvan haltijan ja valvonta-apulaisten vai poliisin tai kunnallisten pysäköinnintarkastajien toimesta. Sen, että kiinteistönomistaja on tehnyt tietyn valvontaluvan haltijan kanssa valvontaa koskevan sopimuksen, on oltava riittävä peruste kyseistä aluetta koskevan valtuutuksen antamiseen kyseiselle valvontaluvan haltijalle.

Lakiluonnoksen 20a §:n 1 momentti koskee valtuutuksen peruuttamista. Sen mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi peruuttaa antamansa valtuutuksen pysäköinninvalvonnassa avustamiseen muun muassa ”jolleivät edellytykset valtuutuksen antamiselle enää täyty”. Momentin perustelujen mukaan tällainen tilanne olisi kyseessä esimerkiksi, jos kiinteistönomistaja tai -haltija peruuttaa suostumuksensa avustamiseen. Tämä tiettyä aluetta koskevan valtuutuksen peruuttamisen peruste on tietenkin asianmukainen.

Mutta tämä niukka perustelu ei kuitenkaan huomioi 20a.1 §:n edellä siteeratun sanamuodon koko merkitystä, kun se luetaan 10a.3 §:n kanssa yhdessä. Valtuutuksen peruuttamisen perusteena tulisi momenttien sanamuotojen mukaan kysymykseen myös valtuutuksen antaneen viranomaisen kannanmuutos 10a.3 §:ssä harkintaperusteina mainittujen ”valvonnan tarpeen yksityisellä alueella” ja ”viranomaisten edellytyksien huolehtia valvonnasta näillä alueilla” suhteen. Tämä mahdollistaisi harkinnanvaraisen valtuutusten peruuttamisen kunnallisen pysäköinninvalvojan toimesta. Edellä 10a §:n osalta mainituista syistä kunnallisella pysäköinninvalvojalla ei tule olla valtaa peruuttaa antamaansa valtuutusta mainitunlaisin harkinnanvaraisin perustein.

2.3. Kilpailuoikeudellinen näkökulma

Edellä mainituista syistä lakiluonnokseen voi liittyä myös erilaisia kilpailuoikeudellisia vaikutuksia riippuen osin siitä millaisena lakiluonnoksen mukaiset lait lopulta säädettäisiin. Lakiluonnoksessa ei ole kilpailuoikeudellisiin näkökohtiin kiinnitetty mitään huomiota. Otamme seuraavassa esille muutaman tähän liittyvän ongelma-asetelman.

Ensinnäkin lakiluonnoksen mukaan yksityisillä alueilla määrätyt pysäköintivirhemaksut menisivät kokonaan valtiolle tai kunnille niin, että valvontaluvan haltija ei saisi niiltä mitään korvausta teke-

mästään valvontatyöstä. Kuten edellä 2.1 kohdassa on todettu, tämä tulisi johtamaan yksityisten valvontayritysten määrän ja toiminnan supistumiseen vain muutamaan yritykseen, joiden toiminta koskisi lähinnä niiden itsensä operoimien maksullisten pysäköintialueiden ja mahdollisesti joidenkin isojen kauppakeskusten pysäköintihallien ja -alueiden valvontaa. Maksullisten pysäköintialueiden osalta pysäköinninvalvontaa on käytännössä pakko harjoittaa vaikka tappiollisena toimintana, koska valvonnalla ja erityisesti sen puuttumisella on merkittävä vaikutus pysäköintimaksutuloihin. Yksityisen pysäköinninvalvonnan käynnistyttyä pysäköintimaksutulojen kasvu on ollut joillain alueilla jopa 90 %. Tällä on olennainen merkitys pysäköintiä liiketoimintanaan harjoittaville yhtiöille, jotka ovat suuressa osassa tapauksista vuokranneet pysäköintiin käytettävän alueen kiinteällä vuokralla kiinteistönomistajalta ja tehneet kustannuslaskelmat sen varaan, että pysäköijä suorittaa pysäköinnistään sopimuksen mukaisen korvauksen. Samassa yhteydessä on syytä todeta, että näillä alueilla on käytössä pysäköinnin maksamisjärjestelyjä, joiden avulla minimoidaan asiakkaiden mahdollisuus saada valvontamaksu. Esimerkkinä näistä ovat mobiili- ja täsmämaksaminen.

Toinen ongelma liittyy kunnan viranhaltijana olevan kunnallisen pysäköinninvalvojan tehtävään antaa yksityisaluekohtaisia valtuutuksia pysäköinninvalvontaluvan haltijoille ja valtaan peruuttaa näitä valtuutuksia harkinnanvaraisin perustein. Tämä harkinnanvarainen valta valtuutusten antamiseen ja peruuttamiseen voi johtaa yksityisiä toimijoita syrjiviin ratkaisuihin, jos kunta maksaa valvontaluvan haltijalle korvausta sen tekemästä työstä.

Kunnallinen pysäköinninvalvojan tulee näet tietoiseksi siitä, minkä verran pysäköintivirhemaksu- ja miltäkin yksityiseltä alueelta kertyy. Siten kunnalle syntyy intressi peruuttaa ”tuottoisilta” alueilta yksityisen yrityksen valvonta ja ottaa niiden valvonta itselleen. Kunta voisi halutessaan peruuttaa valtuutuksen ja ilmoittaa hoitavansa itse valvonnan parhaiten pysäköintivirhemaksuja tuottavalla alueella. Näin ollen kunnalla ja yksityisellä toimijalla olisi merkittävä intressiristiriita, ellei kunnallisen pysäköinninvalvojan harkintavaltaa supisteta edellä 2.2 kohdassa vaatimallamme tavalla. Tämän vuoksi vain kiinteistönomistajalla tulee olla päätösvalta siitä, tarvitaanko tämän hallitsemalla alueella pysäköinninvalvontaa ja kenen toimesta valvonta hoidetaan.

Kolmanneksi lakiehdotuksen mukaisten lakien säätäminen johtaisi siihen, että kunnilla olisi kunnallisten pysäköinninvalvojen toimien kautta yksinomainen määräävä asema sen suhteen millä yksityisillä alueilla ja kenen toimesta pysäköinninvalvontaa harjoitettaisiin. Lisäksi kunnat omistavat yhtiöitä, jotka harjoittavat pysäköinnin operointia ja jotka kilpailevat samoilla markkinoilla yksityisten pysäköinnin operointia harjoittavien yhtiöiden kanssa. Jos kunnan päätösvaltaa korvauksen määrästä ei ole rajattu tai määritelty, on kunnalla mahdollisuus suorittaa suurempaa korvausta omistamalleen yritykselle tai liikelaitokselle kuin yksityiselle pysäköinninvalvontayritykselle. Tämä olisi omiaan vääristämään kilpailua ja voisi johtaa myös siihen, että erilaisella hinnoittelulla ajetaan yksityiset toimijat markkinoilta. Kunnan tulee soveltaa julkisoikeudellisena tahona samanlaisia ehtoja eri toimijoiden kanssa. Tällaisia toimijoita voivat olla kunnan omistamat osakeyhtiöt tai liikelaitokset, kuten Palmia. Yksityisten alueiden omistajien intressit johtuvat nimenomaan yksityisoikeudellisista tarpeista ja intresseistä. Kuntien monopoliasemasta pysäköinninvalvonnassa tulisi johtua niille myös kilpailuoikeudellisia velvoitteita, joihin voi kuulua muun muassa velvollisuus huolehtia tasapuolisesti pysäköinninvalvontapalveluista kaikilla yksityisillä alueilla, kohdella tasapuolisesti yksityisiä valvontayrityksiä sekä ”sopimuspakko”.

2.4. Pysäköinninvalvontaluvan haltijan ja valvonta-apulaisen tehtävät

Pysäköinninvalvontaluvan haltijan ja valvonta-apulaisen tehtävät määräytyisivät lakiluonnokseen sisältyvien lakien mukaan. Niiden määrittelyssä ei ole lainkaan kiinnitetty huomiota siihen, että yksityisten alueiden pysäköinninvalvonnassa on kysymys nimenomaan kiinteistönomistajan yksityisoikeudellisen määräysvallan toteutumisen turvaamisesta sekä hänen sen perusteella asettamansa pysäköintiehtojen ja niitä koskien eri muodoissa tekemiensä erilaisten pysäköintiä koskevien sopimusten noudattamisen valvonnasta.

Lakiluonnos jättää epäselväksi ja osin myös rikosoikeudellisesti ongelmalliseksi, mistä pysäköinninvalvontaluvan haltija voisi ylipäätään yksityisen alueen omistajan kanssa sopia. Viittaamme edellä 2.1 kohdassa kiinteistönomistajan toimesta maksettavasta korvauksesta ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta sanottuun. Kuitenkin kysymys on nimenomaan omistajan yksityisoikeudellisesta määräysvallasta sekä hänen tahtonsa toteuttamisesta ja yksityisoikeudellisen etunsa turvaamisesta. Näyttää siltä, että lakiluonnoksen mukaisten lakien säätämisen myötä tämä kiinteistönomistajien sopimusvapaus rajoittuisi oleellisesti.

Lain pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista luonnoksen 1 §:n mukaan pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä olisi avustaa kunnallista pysäköinninvalvojaa tai poliisia. Tehtävän tarkempi sisältö olisi määritelty lain pysäköinninvalvontalain muuttamisesta pykälissä. 10a §:n 1 momentin mukaan valvontaluvan haltijoiden ja valvonta-avustajien tehtävänä olisi avustaa kunnallista pysäköinninvalvojaa pysäköinninvalvonnassa tämän antaman valtuutuksen tarkoittamalla tietyllä yksityisellä alueella. Epäselväksi jää, koskisiko tämä valvontatehtävä myös kiinteistönomistajan muista kuin kylttien ja pysäköinnin perusteella syntyvistä sopimuksista, esim. erilaisista kirjallisista pysäköintisopimuksista tai kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiöiden järjestyssäännöistä, johtuvia maksu- ym. seuraamuksia.

10a §:n 4 momentin ja 13c §:n mukaan valvonta-avustajan tehtävänä on tehdä esitys seuraamuksen määräämisestä kunnalliselle pysäköinninvalvojalle tai poliisille, jotka päättävät pysäköintivirhemaksun määräämisestä. Lakiluonnoksen yleisperusteluissa kuitenkin todetaan pysäköinninvalvontalain 2.2 §:n mukaisesti, ettei pysäköintivirhemaksua saa määrätä yksityisellä alueella ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Tämä näyttäisi tarjoavan valvontaluvan haltijalle tehtävän sopia tältä osin seuraamusten ja niiden perusteiden rajaamisesta, kuten tähänkin asti. Siten myös kysymys siitä, millaisella intensiteetillä valvontaluvan haltija olisi velvollinen yksityisellä alueella valvontaa suorittamaan, näyttäisi jäävän edelleenkin kiinteistönomistajan tahdosta riippuvaksi. Oikeus näistä seikoista sopimiseen ei kuitenkaan ilmene lakiluonnoksesta, joten valvontaluvan haltijan tehtävät ja velvollisuudet suhteessa viranomaisiin jäisivät epäselviksi.

10a §:n 5 momentin mukaan pysäköinninvalvontaluvan haltija ja valvonta-avustaja ”toimivat tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan kunnallisen pysäköinninvalvojan tai poliisin johdon ja valvonnan alaisena”. Momentin perustelujen mukaan tämä viranomaisen johto- ja valvontatehtävä ”ilmenisi erityisesti yksittäisten pysäköintivirhemaksujen käsittelyssä, mutta viranomaisen olisi mahdollista antaa valvonta-avustajille myös yleisempää ohjausta toiminnassa, esimerkiksi millä

tavoin pysäköintivirheet todennetaan”. Momentin sanamuoto ei kuitenkaan rajaudu perustelujen mukaisiin asioihin, vaan ulottaisi direktiovallan valvontaluvan haltijan toimintaan yleensä mukaan lukien yksityisen alueen omistajan määräysvallan piiriin kuuluvat tehtävät. Momentin sanamuotoa tulisi täsmentää sen perustelujen mukaista tarkoitusta vastaavaksi.

Lain pysäköinninvalvontalain muuttamisesta 20a §:n 1 momentin mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja ja poliisi voi peruuttaa valtuutuksen myös, ”jos luvanhaltija tai tämän palveluksessa oleva valvonta-avustaja on toistuvasti tehnyt aiheettomia esityksiä seuraamuksen määrittämiseksi, toiminnassaan menetellyt lainvastaisesti tai muuten vakavasti laiminlyönyt tehtävänsä asianmukaisen hoitamisen”. Nämä peruutusperusteet eivät ole täsmällisiä ja tarkkarajaisia vaan tarjoavat tilaisuuden monenlaisille tulkinnoille. Momentin perustelujen mukaan lainvastaista toimintaa voisi olla esimerkiksi 13b §:n 2 momentin mukaisen seuraamusesitysten toimittamista koskevan erittäin lyhyen määräajan toistuva laiminlyöminen. Momentin sisältö tulisi täsmentää vastaamaan perustelujen mukaista tarkoitusta.

Ongelmallisin 20a §:n 1 momentin peruutusperusteista on niistä viimeinen ”tai muuten vakavasti laiminlyönyt tehtävänsä asianmukaisen hoitamisen”. Momentin sanamuoto jättää epäselväksi sen, millaisen ja mihin osapuoleen, kiinteistönomistajaan vai viranomaiseen, kohdistuvan velvollisuuden laiminlyömisestä on kysymys. Tämän vuoksi ja kun valvontaluvan haltijan tehtäväpiiri muutoinkin sekä velvollisuuksien kohdentuminen eri tahoihin on epäselvä, tulisi momentin tämä peruutusperuste täsmentää täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi.

Momentin perustelujen mukaan ”säännöksessä tarkoitettua vakavasta laiminlyömisestä voisi olla kyse esimerkiksi silloin, jos luvanhaltija jättäisi huolehtimatta tehtävistään sellaisella alueella, jolla se valtuutuksen mukaan avustaa pysäköinninvalvonnassa tai rikkoo olennaisesti avustettavan viranomaisen antamia määräyksiä esitysten toimittamistavasta”. Käsitteemme mukaan yksityisen alueen omistajan tai haltijan luvanhaltijalle antama ”suostumus” on itse asiassa toimeksianto, joka edellyttää sopimuksen tekemistä näiden kesken. Siten sen arvioiminen, täyttääkö luvanhaltija valvontatehtävänsä asianmukaisesti vai ei, tulisi kuulua toimeksiantajana olevalle yksityisen alueen omistajalle tai haltijalle, joka voi reagoida laiminlyöntiin haluamallaan tavalla irtisanomalla sopimuksen eli peruuttamalla ”suostumuksen”.

2.5. Rikosoikeudellinen vastuu

Lakiluonnoksen kahdessa säännösehdotuksessa on kysymys rikosoikeudellisesta vastuusta.

Lain pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta 13a §:n 3 momentin mukaan ”valvonta-avustajaan” sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan ”tämän lain mukaisissa tehtävissä”. Valvonta-avustajalla tarkoitetaan lakiluonnoksen 10a §:n 4 momentin mukaan pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista annetun lain 5 §:ssä tarkoitettua edellytykset täyttävää henkilöä. Kyseinen 3 momentti on vain viittaussäännös virkarikossäännöksiin, jotka jo suoraan muutoinkin soveltuvat RL 40:11 §:ssä ja 16:20 §:ssä määritellyn rikosoikeudellisen virkamies-käsitteen täyttäviin henkilöihin. Säännösten perusteella pysäköinninvalvon-

taluvan haltijana olevan oikeushenkilön vastaavan ”henkilön” sekä hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan osalta rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuus jää jossain määrin epäselväksi.

Tämän 13.3 §:n osalta viittaamme myös edellä 2.1 kohdassa korvauksen perimisestä kiinteistönomistajalta ja virkarikossäännöksistä johtavasta rikosoikeudellisesta ongelmasta sanottuun.

Lain pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista 14 §:ssä on lakiehdotuksessa seuraava viittaussäännös ”Rangaistus virkavallan anastuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 16 luvun 9 §:ssä.”

Pykälän perusteluissa todetaan, että kysymyksessä on ”informatiivinen viittaus” tähän säännökseen ja kerrataan sen tunnusmerkistöä sekä RL 16:20 §:n mukaista rikosoikeudellista virkamieskäsittelyä.

Säännösviittauksen tarkoitus jää kuitenkin epäselväksi, ellei sitä sitten tarkoiteta vain muistuttamaan siitä, että valvonta-apulaisen tehtävissä toimiminen ilman lain pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista säännösten edellyttämää kelpoisuutta voisi täyttää RL 16:9 §:n tunnusmerkistön.

Se, että RL 16:9 § ei sovellu sopimusperusteisten valvontamaksujen velottamiseen, on tullut vahvistettua yksiselitteisesti kahdessaakin valtiosyyttäjän syyttämättäjättämistä koskevassa päätöksessä, nimittäin ensin 11.1.2006 Dnro 276/21/05 ja toisen kerran 16.10.2009 09/90 Asianro R 09/7.

3. Poliisin ja kunnallisten pysäköinninvalvojien asema

3.1. Poliisin ja kuntien pysäköinninvalvonnan resurssit

Nykyisen hallituksen ohjelmaan on siis kirjattu ”Säädetään laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta”. Olemme jo edellä I kohdassa todenneet, että esitetty lakiluonnos ei tarkoita tällaisen yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lain säätämistä. Päinvastoin lakiluonnoksen mukaisten lakien säätäminen merkitsisi vääjäämättä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan toiminnan lakkaamista taloudelliseen mahdottomuuteen niin, että todennäköisesti kunnallisia pysäköinnintarkastajia jäisi avustamaan pysäköinninvalvontaluvan haltijoina toimivia yksityisiä valvontayrityksiä vain muutamalla yksityisellä alueella.

Toisaalta on ilmeistä, että hallituksen tarkoituksena ei voi olla sellaisten lakien säätäminen, joilla pyritään tukahduttamaan yhteiskunnassa erittäin tarpeelliseksi osoittautunut yksityinen pysäköinninvalvontatoiminta ja jättämään tuhansien yksityisten alueiden pysäköinninvalvonta viranomaisvalvonnan varaan, elleivät kiinteistönomistajat itse vastaisi yksityisillä alueillaan suoritettavan valvonnan valvontaluvan haltijoiden työstä ja järjestelmästä aiheutuvista kustannuksista. On näet selvää, että lakiehdotusten mukaisten lakien säätämisen myötä suurin osa yksityisistä alueista jäisi vaille valvontaa saati sellaista tehokasta valvontaa, jota yksityisten pysäköinninvalvontayritykset nykyisin tarjoavat niin, ettei siitä aiheudu kiinteistönomistajille mitään kustannuksia.

Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten palvelun sisältöä on kuvattu edellä 1.2 kohdassa. Siihen kuuluu mm. se, että valvontaa suoritetaan yleensä kahdessa työvuorossa esimerkiksi klo 6:sta aamulla klo 1 asti yöllä, koska valvontakohteiden laatu ja kiinteistönomistajat sitä usein edellyttävät.

Kunnallisten pysäköinnintarkastajien virka-aika on pääasiassa normaali työaika eikä heitä ole riittävästi valvomaan kuin muutamia yksityisiä alueita. Pysäköinnintarkastajien ensisijaisena tehtävänä on kaupungin katujen ja kaupungin maksullisten pysäköintipaikkojen valvonta, johon siihenkään pysäköinnintarkastajia ei ole riittävästi. Kaupungilla ei ole ollut eikä ilmeisesti ole vastaisuudessaakaan tahtoa lisätä valvontatarkastajien lukumäärää vastaamaan yksityisten alueiden pysäköinninvalvonnan todellisia tarpeita.

Poliisilla ei ole lainkaan resursseja yksityisten alueiden pysäköinnin valvomiseen eikä mielenkiintoakaan, kun kysymys on poliisin mielestä, aivan oikein, yksityisten kiinteistönomistajien yksityisoikeudellisten etujen valvomisesta. Poliisin resursseja ollaan muutoinkin supistamassa eivätkä poliisin resurssit riitä nykyään edes mm. kaikkien tavanomaistenkaan rikosten tutkimiseenkaan.

3.2. Pysäköintivirhemaksun määräämisestä yksityisellä alueella

Poliisin sekä kunnallisten pysäköinninvalvojen oikeus pysäköintivirhemaksun määräämiseen yksityisellä alueella vastoin kiinteistönomistajan asettamia pysäköintiehtoja pysäköimisestä lepää epäselvällä oikeudellisella perustalla. Se lepää vain yhden ainoan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1996 A 55 varassa. Tapaus koski kysymystä siitä, voidaanko pysäköintivirhemaksu määrätä kunnallisessa järjestyssäännössä olleen nykyistä TLL 28.3 §:n mukaisen määräyksen perusteella. Viittaamme TLL 28.3 §:n taustana olleesta järjestyssääntömääräyksestä edellä 1.1 kohdassa kerrottuun. Siitä ilmenee, ettei järjestyssääntömääräys täyttänyt kuntalain 7 §:n asettamia vaatimuksia, kun kysymys ei ollut yleisen turvallisuuden ja järjestyksen edistämisestä. Korkein hallinto-oikeus antoi päätöksensä 25.6.1996 ajankohtana, jolloin rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva perustuslain 8 § vastaava HM 6a §:n oli ollut voimassa lähes vuoden, tutkimatta lainkaan kyseisen perusoikeussäännöksen mukaisten edellytysten täyttymistä. Vrt. KKO 2000:52.

Siten oikeuskäytännössä ei ole koskaan tutkittu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, onko pysäköinninvalvontaviranomainen toimivaltainen määräämään pysäköintivirhemaksua tilanteessa, jossa auto on pysäköity yksityisellä alueella kiinteistönomistajan yksityisissä kylteissään esittämien tahdonilmaisujen mukaisten pysäköintiehtojen vastaisesti ja perustuen kiinteistönomistajan antamaan valtuutukseen tai valvontapyyntöön, siis yksityisoikeudellisiin tahdonilmaisuihin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on 1996 jälkeen muotoutunut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen yksityiskohtainen sisältö, jota korkeimman oikeuden käytännössä on PL 107 §:n mukaisessa laillisuusvalvontatarkoituksessa ruvettu laajasti soveltamaan etenkin blankosääntelytekniikan alueella, johon myös pysäköintivirhemaksun perusteiden sääntely kuuluu. Ainakin rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa (mm. Frände, Tapani ja Tolvanen sekä Lappi-Seppälä) on pysäköintivirhemaksua pidetty sellaisena rangaistuksenkaltaisena seuraamuksena, jonka perusteiden sääntelyyn rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ulottuu.

Painavat syyt puoltavat näkemystä siitä, että pysäköintivirhemaksun määrääminen TLL 28.3 ja 105 §:n nojalla yksityisen henkilön yksityisessä tahdonilmaisussa esittämien pysäköintiehtojen rikkominen yksityisellä alueella ei täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen testiä. Blanketti- eli käytäytymisnormina ei ole laki eikä lain valtuutussäännöksen perustuva alemmanasteinen säännös, vaan yksityisen tahdonilmaisu, eikä sellainen lain nojalla liikenteen ohjauksessa velvoittava säännösten mukainen liikennemerkki, jonka toimivaltainen viranomainen on asettanut. Kiinteistönomistajan asettamissa yksityisissä kylteissä eri tavoin ilmaistuilla pysäköintirajoituksilla ei ole julkisoikeudellisesti sitovaa merkitystä eikä niillä voida julkisoikeudellisesti tehokkaasti ja ajoneuvojen kuljettajia sitovasti määrätä pysäköinnistä yksityisellä alueella.

IV. SPAL:N EHDOTUS YKSITYISOIKEUDELLISEKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

SPAL ehdottaa, että OM selvittäisi seuraavan rakenteen mahdollisuutta täyttää hallitusohjelman kirjaus lain yksityisestä pysäköinninvalvonnasta toteuttamiseksi sopusoinnussa perustuslain kanssa:

- a) Säädetään laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta aiemmin esitetyltä pohjalta (HE 23/2010 vp). Laissa kuvattaisiin sopimuksen syntyminen, asianmukaiset oikeussuojakeinot, jne. Lakiin yhdistettäisiin myös nyt ehdotetussa laissa pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajasta olevat rekisteröitymisvelvollisuuteen ja yksityisten pysäköinninvalvonta yritysten valvontaan liittyvät säännökset soveltuvin osin. Yksityistä pysäköinninvalvontaa sääntelisi tällöin yksi laki.
- b) Samassa yhteydessä muutettaisiin tieliikennelakia (TLL) siten, että TLL 28.3 §:stä poistetaan kieltä pysäköidä yksityiselle alueelle, mikäli pysäköinnistä on tehty laissa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta tarkoitettu sopimus. Lainkohdan luonnos kuuluisi seuraavasti:

Pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty, ellei pysäköinnistä ole tehty laissa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta tarkoitettua sopimusta. Pysäköintiä koskevat määräykset yksityisellä alueella on ilmaista selvästi havaittavalla tavalla.

Muuttamalla TLL 28.3 §:ää poistuisi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 57/2012 vp esittämä problematiikka, että ”yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä”. Tämä johtuisi siitä, että pysäköiminen yksityiselle alueelle ei olisi enää TLL:n muutoksen jälkeen kiellettyä, edellyttäen, että kiinteistönomistaja on ilmoittanut siitä asianmukaisesti kyltein kiinteistön sisäänajoväylällä ja täten olisi syntynyt lain tarkoittama sopimus. Yksityinen pysäköinninvalvoja ei tällöin asettaisi valvontamaksua TLL:n rikkomisen seurauksena, koska pysäköiminen yksityiselle alueelle ei olisi lain mukaan kielletty. Pysäköiminen yksityiselle alueelle ei siis olisi myöskään rangaistavaa tieliikennelain mukaan eikä siitä voisi määrätä laissa pysäköinninvalvonnasta säädettyä pysäköinti-

virhemaksua. Esitetty TTL:n muutos poistaisi myös KKO:n ja perustuslakivaliokunnan näkemyseron perustuslain tulkinnasta.

V. LAUSUNNON SÄÄNNÖSEHDOTUKSIA KOSKEVAT KOMMENTIT

Vaikka edellä kohdassa II ehdotetun mukaisesti SPAL esittää yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan hallituksen esityksen valmistelun uudelleen käynnistä, SPAL esittää alla olevat säännösehdo-
tuksia koskevat yksityiskohtaiset kommentit ja muutosehdotukset.

Laki pysäköinninvalvonnasta

10 a § Pysäköinninvalvonnassa avustaminen

SPAL ehdottaa, että pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista annetussa laissa tarkoitettu pysäköinninvalvontaluvan haltija olisi oikeutettu valtakunnallisesti avustamaan kunnallista pysäköinninvalvojaa omistamallaan tai hallitsemallaan yksityisellä alueella ja maastossa tai sellaisella yksityisellä alueella tai maastossa, jonka valvonnasta luvan haltija on tehnyt valvontasopimuksen omistajan tai haltijan kanssa. SPAL siis ehdottaa yhden luvan periaatteen mukaisesti, että pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista annetussa laissa tarkoitettu lupa olisi valtakunnallinen ja yleinen lupa ja että kyseiseen lupaan viitattaisiin laissa pysäköinninvalvonnasta. Yksityisiä valvottavia alueita ei ilmoitettaisi viranomaisille, vaan oikeus valvontaan ko. alueilla perustuisi alueen omistamiseen/hallintaan tai sopimukseen omistajan/haltijan kanssa.

SPAL:n ehdotuksen mukaisessa rakenteessa 10 a §:n 1-3 momentit menettävät merkityksensä muutoin, mutta 10 a §:ssä olisi lyhyesti todettava pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista annetussa laissa tarkoitettun luvan haltijan yleinen ja valtakunnallinen oikeus avustaa kuntaa/poliisia.

Mikäli kahden luvan menettely jää lakiin, lainkohdassa mainittu hakemusprosessi tulee olla mahdollisimman yksinkertainen ja kustannuksiltaan vähäinen, jotta se ei turhaan työllistä ja rasita hakijaa tai luvan myöntäjää. Viranomaiselle tulisi asettaa lyhyt määräaika, jonka kuluessa sen on annettava ratkaisu valvontavaltuutuksen hakemukseen. Kiinteistönomistajan intressissä voi olla esimerkiksi saada pahentunut pysäköintitilanne pikaisesti hoitoon tai pysäköinninvalvonta voi liittyä yksittäiseen tilaisuuteen.

SPAL esittää, että lainkohtaa täsmennettäisiin siten, että siitä käy ilmi valvonta-avustajien tehtävä valvoa vain ja ainoastaan, että pysäköinnissä yksityisellä alueella noudatetaan kyseisen alueen kiinteistönomistajan/haltijan määräyksiä. Sen sijaan heidän tehtävänä ei olisi muu avustaminen pysäköinninvalvonnassa. Viranomaisena ei olisi näin ollen oikeutettu antamaan valvonta-avustajille pysäköinninvalvontatehtäviä vaan tehtävät perustuisivat yksinomaan maanomistajan kanssa solmittavaan valvontasopimukseen ja valvonta-avustaja valvoisi vain sitä kiinteistöä, johon tällä on valvontavaltuutus.

SPAL esittää, ettei viranomaisella tule olla valtaa päättää millä yksityisellä alueella pysäköinninvalvontaa tarvitaan. Viranomaisella ei tulisi olla harkintavaltaa siitä, riittävätkö sen omat resurssit valvontaan kyseisellä alueella, jne. Mikäli viranomaiselle jätetään harkintavalta kyseessä olevassa asiassa, tulee vähintään lain perusteluissa mainita nimenomaan, että kiinteistön kaupallinen käyttäminen pysäköimiseen on aina riittävä peruste viranomaiselle myöntää kiinteistölle oikeus käyttää valvonta-avustajaa eikä viranomaisen voi kyseenalaistaa omalla harkinnallaan kyseisen perusteen riittävyttä ja olla myöntämättä tai peruuttaa valvontavaltuutusta.

Kiinteistönomistajan tekemän sopimuksen valvontayrityksen kanssa tulisi olla riittävä osoitus pysäköinninvalvonnan tarpeesta kyseisellä alueella. Viranomaisella ei tulisi myöskään olla oikeutta peruuttaa kiinteistönomistajan mahdollisuutta pysäköinninvalvontaan perustuen omaan harkintaansa. Tähän liittyy myös yllä selvitetty seikka, että viranomaisilla on tiedossaan tiedot eri kiinteistöjen alueilla määrättävistä esitettävistä pysäköintivirhemaksuista ja näin ollen viranomaiselle syntyy intressi peruuttaa ”tuottoisilta” alueilta yksityinen pysäköinninvalvonta ja ottaa se itselleen.

SPAL kyseenalaistaa tarpeen ilmoittaa aluehallintovirastolle alueista, joilla pysäköinninvalvontaluvan haltija valvoo pysäköintiä, riippumatta siitä onko lupamenettely kahden vai yhden luvan menettely. Ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuisi huomattavaa työtä ja se olisi valvonnan kannalta tarpeetonta.

SPAL esittää, että yksityinen pysäköinninvalvontayritys voi toimia vain viranomaisen valvonnan, muttei johdon alla. Yksityinen pysäköinninvalvoja toimii vain kiinteistönomistajan kanssa tekemässä sopimuksen perusteella. Lain perusteluista ei käy selville mitä ”johdolla” tarkoitetaan. Tarkoitetaanko yleistä opastusta valvonta-avustajan tehtävien hoitamiseksi vai jotain laajempaa mahdollisuutta johtaa valvonta-avustajan työtä? Viranomaisella ei tule olla työsopimuslain mukaista direktio-oikeuden tyyppistä oikeutta johtaa työtä työnantajan tyyppisessä asemassa valvonta-avustajaan. Lailla ei liene tarkoitus tosiasiallisesti mahdollistaa sitä, että viranomaisen voi ottaa yhteyttä valvonta-avustajaan ja määrätä tämä tekemään valvontatehtäviä valtuutuksen koskemilla alueilla tai joillain muilla alueilla.

13 a § Valvonta-avustajan tehtävät

SPAL esittää, että pysäköintivirheiden toteamisen ohjeistus ja menetelmät sekä tietojen toimittamisen tapa tulevat olla yhdenmukaisia kaikissa kunnissa. Jotta tämä toteutuisi kuntien kesken, tulisi harkita velvoitteen säätämistä. Viranomaiset laatisivat yhteiset ohjeistukset pysäköintivirheiden toteamiseksi. Sillä, että yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen tulisi laatia erilaisia prosesseja kuntakohtaisesti, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä taloudellisesti järkevänä, erityisesti koska eri menetelmät edellyttäisivät erilaisia teknisiä ratkaisuja.

SPAL toteaa, että 13 a.1 §:n 4-kohdassa mainitun velvollisuuden osalta olisi otettava huomioon edellä 10 a §:n johdosta lausuttu siitä, ettei valvonta-avustajan tehtävänä olisi muu yleinen avustaminen pysäköinninvalvonnassa, vaan toimintavelvollisuudet rajattaisiin yksittäisten kiinteistöjen pysäköinnin valvomiseen.

13 b § Ilmoitus pysäköintivirheestä ja esitys seuraamuksen määräämiseksi

SPAL vastustaa ehdottomasti 13 b.1 §:n 2-kohdassa mainittua velvollisuutta valvonta-avustajan nimen ilmoittamisesta ilmoituksessa pysäköintivirheestä. Jo tällä hetkellä valvojiin kohdistuu väkivallan uhkaa, väkivaltaa ja muuta uhkailua. Valvonta-avustajana toimivan yksityishenkilön nimen mainitseminen ilmoituksessa olisi omiaan lisäämään yksityishenkilöön kohdistuvaa uhkaa. Lisäksi velvollisuus ilmoittaa nimi vaikeuttaisi rekrytointia. Reklamaatioiden käsittelyn varmistamiseksi ja jouduttamiseksi on mahdollista käyttää ilmoituksessa pysäköintivirhemaksussa luonnollisesta henkilöstä, joka toimii valvonta-avustajana, esimerkiksi koodia, jonka perusteella ilmoituksen pysäköintivirheestä tehnyt luonnollinen henkilö on vaikeuksitta selvitettävissä. Pysäköinninvalvontaluvan omaavan yrityksen toiminimen esittämiselle ei ole SPAL:n taholta estettä.

Valvonta-avustajan ajoneuvoon kiinnittämä ilmoitus epäilystä pysäköintivirheestä voisi olla yksinkertaisempi kuin lakiesityksessä mainitaan, koska varsinainen päätös tulee postitse viranomaiselta. Nyt lakiesityksessä mainittujen kaikkien tietojen tarpeellisuutta pysäköijälle olisi syytä pohtia uudelleen, koska kyse ei ole päätöksestä toisin kuin pysäköinnintarkastajan kiinnittäessä pysäköintivirhemaksupäätöksen ajoneuvoon.

Esitys seuraamuksen määräämiseksi tulee voida toimittaa jokaiselle kunnalla samalla tavalla ja samaa teknistä formaattia käyttäen. Mikäli eri kunnilla on erilaisia teknisiä vaatimuksia, niiden täyttäminen tulee käytännössä mahdottomaksi kustannussyistä. Tämän lisäksi tietojen toimittamista ei tule olla sellainen, jossa kunta ilmoittaa esimerkiksi jonkun itse valitseman palvelutarjoajan, jolla on yksinoikeus ja jolta yksityisen valvontayrityksen on pakko ostaa palveluita tietojen toimittamiseksi viranomaisen valitseman palvelun tarjoajan määrittelemään hintaan. Tämä saattaa käytännössä estää yksityisen valvontayrityksen toiminnan taloudellisesti. Tekninen tietojen toimitustapa tulee olla esimerkiksi yleisesti käytössä olevan Microsoft-ohjelmistojen tiedostoformaatti (.csv-tiedosto tai muu vastaava), joka lähetetään sähköpostitse.

Esitykseltä seuraamuksen määräämiseksi tulee edellyttää mahdollisimman yksinkertaista muotoa. Yksittäistapauksessa vaadittavat kirjalliset lisäselvitykset tulee rajoittaa vain reklamaatiotapauksiin. Muut kuin valokuvat selostuksena alueen pysäköintiä koskevista määräyksistä jokaisen esityksen seuraamuksen määräämiseksi liitteenä, ovat liian laajamittaisia.

Pysäköintivirheen todentaminen ja ehdotus seuraamuksen määräämisestä tulee kyetä tekemään koneellisesti yhdellä kertaa ilman yksittäisten pysäköintivirheiden manuaalista käsittelyä, esimerkiksi kämmentietokoneella, johon kerätään tiedot pysäköintivirheestä ja johon on yhdistetty kamera, ja josta tiedot siirretään automaattisesti viranomaiselle toimitettavaan tiedostoon.

Yhden päivän aikaa esitysten toimittamiseen voidaan pitää liian lyhyenä. SPAL ehdottaa tiedoston toimittamista esimerkiksi kerran viikossa.

Lakiehdotuksen muutettavien pykälien luettelossa ei ole mainittu 13 b §:ää.

13 c § Seuraamuksesta päättäminen esityksen perusteella

Seuraamuksen määräämismenettelyn osalta SPAL toteaa, että viranomaisen työn ja kustannusten vähentämiseksi tulisi pohtia seuraamuksen määräämismenettelyä ja prosessia kokonaisuudessaan. Onko viranomaisen prosessin näkökulmasta tarpeen käydä läpi kaikki esitykset pysäköintivirhemaksun määräämiseksi? Olisiko mahdollista yksinkertaistaa prosessia esimerkiksi sellaiseksi, jossa ajoneuvon haltijan tulee vastustaa pysäköintivirhemaksua tietyssä ajassa ilmoituksen saatuaan (esim. 30 päivää) uhalla, että esitys pysäköintivirhemaksusta muuttuu pysäköintivirhemaksuksi? SPAL:in käsityksen mukaan ehdotettu rakenne ei toimi käytännössä tai ainakin se tulee toimimaan niin hitaasti, ettei pysäköintivirhemaksuilla ole pysäköintiä ohjaavaa vaikutusta.

SPAL ehdottaa, että auton kuljettaja/haltija voisi valvonta-avustajien ilmoittaman epäillyn nojalla suorittaa pysäköintivirhemaksun. Suorittamalla maksun kyseinen henkilö myöntäisi virheensä ja virhemaksu katsottaisiin viranomaisen antamaksi. Kyseinen henkilö voisi vaihtoehtoisesti kiistää virheen ja vaatia, että viranomainen käsittelee asian. On otettava huomioon että tälläkin hetkellä suurin osa valvontamaksun saaneista suorittaa maksun vapaaehtoisesti

Viranomainen käsittelee vastustetut pysäköintivirhemaksut ja ratkaisuasiat. Tämä voisi SPAL:n näkemyksen mukaan olla mahdollista, koska valvonta-avustajalle on asetettu samantasoiset vaatimukset kuin pysäköintivirhemaksun määräämiseen oikeutetulle, joten oletettavasti ”virheiden” määrä valvonta-avustajan tehdessä esityksiä ei olisi suurempi kuin esimerkiksi pysäköinnintarkastajan tehdessä päätöksiä pysäköintivirhemaksusta.

SPAL ehdottaa, että viranomaiselle asetettaisiin määräajat, joiden puitteissa sen tulee päättää seuraamuksesta ja käsitellä reklamaatiot. Seuraamuksesta päättämisen määräaika voisi olla kaksi viikkoa.

20 a § Valtuutuksen peruuttaminen ja kieltä jatkua toimintaa

Pykälän 1 momentin osalta tulisi perusteluissa maininta, että kunnallisella pysäköinninvalvojalla tai poliisilla ei ole oikeutta peruuttaa antamaansa valtuutusta oman tarveharkintansa perusteella perusteenaan se, etteivät edellytykset valtuutuksen antamiselle enää täyty, vaan ainoastaan kiinteistönomistajalla on oikeus päättää valvonta peruuttamalla suostumuksensa avustamiseen. Tähän liittyvät myös yllä kilpailuoikeudellisissa kommentteissa esitetyt seikat viranomaisen kootuista tiedoista ”tuottoisista” alueista ja mahdollisuudesta toimia tiedon perusteella oman tai intressipiirissään olevan eduksi.

Lakiesityksen perusteella jää epäselväksi mitä tarkoitetaan tehtävien laiminlyönnillä. Tarkoitetaan ko niillä valvonta-avustajan ja kiinteistönomistajan välisen sopimuksen mukaisia tehtäviä vai vain tehtäviä avustettavan viranomaisen suuntaan? Viranomaisella ei ainakaan liene syytä peruuttaa antamaansa valtuutusta, jos yksityinen pysäköinninvalvoja ei noudata kiinteistönomistajan kanssa tekemänsä sopimusta. SPAL:n näkemyksen mukaan tämä tulisi ilmaista selkeästi laissa tai vähintään lain perusteluissa. Käytännössä kiinteistönomistaja voi sallia omien liikennemerkkien vastaisen pysäköinnin tai jopa kärkeä valvonta-avustajaa olemaan tekemättä ilmoituksia epäillyistä py-

säköintivirheistä, joten viranomaisen ei voi itsenäisesti päätellä onko tehtävien hoitaminen laiminlyöty.

Laki pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajasta

2 § Pysäköintivalvontaluvan edellytykset

SPAL kannattaa ehdotusta, että pykälässä mainituilla luonnollisilla henkilöillä tulee olla riittävät tiedot ja taidot. Viranomaisen palveluksessa saadun kokemuksen tai tietyn alan ulkopuolisen koulutuksen asettaminen edellytykseksi johtaa siihen, että yksityistä pysäköinninvalvontaa voi alkaa harjoittamaan vain entinen kunnan pysäköinninvalvoja tai -tarkastaja, lakimies tai liikenteen alan ammattikoulutuksen omaava henkilö (esimerkiksi linja-auton kuljettaja). Katsomme kuitenkin, että riittäviä tietoja ja taitoja on voitu saada myös yksityisen palveluksessa eikä pelkästään poliisin tai kunnan palveluksessa.

SPAL:n näkemyksen mukaan periaatteessa autokoulun käyneen henkilön tulee osata liikennemerkit, joilla pysäköinnin ehdot osoitetaan. Esitysten tekemiseksi vaadittavat prosessit ja menettelyt selvittää viranomaisen, jonka avustajana toimitaan. Viranomaisen tulee tarjota avustajanaan toimivalla pysäköinninvalvontaluvan haltijalle riittävä opastus ja koulutus menettelyistä, jotta valvonta-avustajan toimiminen olisi mahdollista.

Liian korkeiden edellytysten säätäminen tai erityisesti niiden rajoittaminen tiettyyn kokemukseen tai koulutukseen ei SPAL:n näkemyksen mukaan ole tarpeen, jotta se ei rajoita liiketoiminnan aloittamisen kynnyksiä. Ottaen huomioon pysäköinninvalvontatehtävien vaatimustason suhteessa muihin ammatteihin, edellä esitetyt vaatimukset olisivat SPAL:n mukaan riittäviä.

Lisäksi SPAL ehdottaa siirtymäsäännöstä, jonka perusteella tällä hetkellä toimivien yksityisten pysäköinninvalvontayritysten osalta ne voisivat rekisteröityä ilman selvitystä tiedoista ja taidoista ja näiden osalta toimiminen alalla katsottaisiin riittäväksi osoitukseksi riittävästä tiedoista ja taidoista.

5 § Kelpoisuus valvonta-avustajaksi

SPAL esittää, että valvonta-avustajan kelpoisuusvaatimusten tulee olla sellaiset, että yksityisellä pysäköinninvalvontayrityksellä on mahdollisuudet selvittää edellytysten olemassaolo rekrytointitilanteessa. Lakiehdotuksessa esitetyn kaltaisten edellytysten olemassaolon selvittäminen edellyttäisi käytännössä viranomaisen apua, koska yksityisillä henkilöillä ei ole mahdollisuutta päästä mm. sakkorekistereihin. Pysäköinninvalvontaluvan haltijalla on intressi rekrytoida valvonta-avustajaksi vain luotettavia henkilöitä.

SPAL esittää, että myös kokemus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta tulee katsoa relevantiksi kokemukseksi, koska muutoin valvonta-avustaja tai oikeushenkilön vastaava henkilö voivat käytännössä olla vain entisiä kunnan pysäköinninvalvoja tai -tarkastajia. Tämä puolestaan aiheuttaisi rekrytointiin merkittäviä vaikeuksia. Valvonta-avustajille asetettavat vaatimukset tulevat olla muu-

toinkin sopusoinnussa kunnallisille valvojille asetettävien vaatimusten kanssa. Tämän lisäksi viitataan siihen mitä on esitetty yllä 2 §:n kommenttien yhteydessä pysäköintivalvontaluvan haltijan tiedoista ja taidoista.

Oikeushenkilön ollessa pysäköinninvalvontaluvan haltija, sen valvonta-avustajilleen tarjoama koulutus tulisi olla riittävää tietojen ja taitojen perusta, jotta valvonta-avustaja voi aloittaa toiminnan. SPAL:n mielestä ei voida edellyttää, että pysäköinninvalvontayritykset pystyvät rekrytoimaan vain henkilöitä, joilla on jo valmiiksi kokemusta sekä tiedot ja taidot toimialalta. Kuten edellä on todettu, tällöin mahdollisuus rekrytoida supistuisi ainoastaan kunnallisiin pysäköinnintarkastajiin, joka ei liene viranomaistenkaan etu.

SPAL ehdottaa, että lakiin tulisi siirtymäsäännös, jonka perusteella siirtymäaikana kaikki tällä hetkellä yksityisissä valvontayrityksissä valvontatehtävissä toimivat henkilöt voidaan rekisteröidä koulutusta koskevan vaatimuksen osalta ilman lisäselvityksiä, perusteena aikaisempi työkokemus. SPAL esittää, että henkilökohtaisten ominaisuuksien (fyysinen ja psyykinen) arviointia tulisi tämentää perusteluissa, jotta se ohjaisi toimijoita ennalta jo rekrytointitilanteessa. Perusteluista ei käy nykyisessä kirjoitusasussaan selville se minkä tasoisia poikkeamia psyykkisissä ja fyysisissä ominaisuuksia tulee katsoa perusteeksi olla palkkaamatta henkilöä valvonta-avustajaksi. Onko kyse sinänsä ilmiselvistä seikoista esimerkiksi siitä, että sokeaa henkilöä ei voi palkata valvonta-avustajaksi vai siitä, että pysäköintiluvanhaltijalla on laajempi selonottovelvollisuus ja tämän tulee pyytää palkattavalta lääkärintodistus, ettei tällä ole psyykkisiä sairauksia?

7 § Varoitus ja 8 § Luvan peruuttaminen

Korostamme, että valvonta lähtee kiinteistönomistajien tarpeesta. Vain kiinteistönomistaja voi päättää, mistä pysäköintivirheistä milloinkin esitetään määrättäväksi seuraamus. Kiinteistönomistaja voi halutessaan sallia omien pysäköintikilpien vastaisen pysäköinnin. Tästä seuraa, ettei luvanhaltijalle voida määrätä varoitusta eikä lupaa voida peruuttaa sen johdosta, ettei hän ole toimittanut seuraamuksia koskevia esityksiä viranomaisille tietystä määräajassa tai hän on viranomaisen käsityksen mukaan laiminlyönyt tehtäviensä hoitamisen. Mahdollisesti kiinteistönomistaja on pyytänyt valvonta-avustajaa näin toimimaan tai, mikäli tämä on rikkonut hänen ja kiinteistönomistajan välistä sopimusta, kiinteistönomistaja voi ryhtyä toimenpiteisiin sopimuksen päättämiseksi. Korostamme, ettei valvonta-avustaja ole lain perusteella velvollinen tekemään esityksiä seuraamuksen määräämiseksi, hän on siihen vain oikeutettu kiinteistönomistajan asettamissa puitteissa.

SPAL esittää, että perusteluihin lisätään maininta, ettei luvan peruuttamisen perusteena voi olla kiinteistönomistajan pyynnöstä tapahtuva valvonta-avustajan menettely (lähinnä laiminlyönti) esimerkiksi, jos kiinteistönomistaja edellyttää, ettei valvonta-avustaja tee ilmoituksia pysäköintivirheistä tiettyinä ajanjaksona tai kiinteistönomistaja edellyttää muutoin asettamiensa pysäköinnin ehtojen noudattamatta jättämisestä tehtävien ilmoitusten tekemisestä pidättymistä.

10 § Muutoksista ilmoittaminen

SPAL esittää, että muutosten tekemistä 10.1§:n 2 mom. 4)-kohdan johdosta, tulisi harkita uudelleen. Lain pysäköinninvalvonnasta 10 a §:n mukaan valvontavaltuutus ei ole yleinen, vaan koskee ”tiettyä aluetta”. Jos kaikista yksittäisen kiinteistön valvontavaltuuksista ja niiden muutoksista tulee ilmoittaa aluehallintovirastolle, on oletettavaa, että ilmoituksia tulee runsaasti, koska valvottavia alueita on runsaasti ja ne vaihtuvat. Tämä aiheuttaa aluehallintovirastolle käsiteltävää ja oletettavasti käsittelymaksuja toimijoille. SPAL esittää harkittavaksi alueita koskevin valtuutusten rekisteröimisen tarpeellisuutta sillä perusteella, että valtuutuksen antaneella viranomaisella on valvonta-avustajan valvomat alueet tiedossaan.

Mikäli edellä esitetty ehdotus siitä, että pysäköinninvalvontalupa olisi yleinen ja valtakunnallinen, hyväksytään, momentin 4) kohta on poistettava.

12 § Luvanhaltijarekisteri

SPAL esittää, että luvanhaltijarekisterin tietojen julkisuuden osalta oikeusministeriö ottaa huomioon luonnollisten henkilöiden turvallisuusnäkökohdat. Yksityisessä pysäköinninvalvontatoiminnassa on tyypillistä, että yksityisten pysäköinninvalvontayritysten niitä henkilöitä, joiden tiedot ovat julkisia (esimerkiksi saatavissa kaupparekisteristä) uhkaillaan henkeen ja terveyteen kohdistuvilla uhkauksilla. Lähtökohtana tulisi olla toiminnassa mukana olevien luonnollisten henkilöiden samantasoinen julkisuus kuin kunnallisten pysäköinninvalvojien kohdalla.

14 § Viittaus rikoslakiin

SPAL toteaa, että tämän pykälän tarkoituksena lienee selventää sitä, että toimiminen pysäköinninvalvojana muutoin kuin tämän lain mukaisesti rekisteröityneenä tai ylipäänsä harjoittaa yksityistä pysäköinninvalvontatoimintaa muutoin kuin valvonta-avustajana on kielletty. Kuten yllä kohdassa 2.5 on esitetty, toimiminen sopimusoikeudellisella perustalla on SPAL:n tulkinnan mukaan mahdollista ehdotettujen lakien säätämisen jälkeenkin. Kyseessä oleva pykälä on omiaan hämärtämään sopimusoikeudellisella perusteella toimivien pysäköintiä valvovien yritysten toiminnan laillisuutta. Oletettavaa on, että tämän epäselvyyden seurauksena syntyy kansalaisten keskuudessa merkittävän väärinymmärryksen vaaraa, valvojien fyysistä uhkailua sekä tarpeettomia oikeudenkäyntejä.

15 § Voimaantulo

SPAL suhtautuu epäilevästi voimaantuloon liittyvään neljän kuukauden aikajaksoon siltä osin, että kaikki osapuolet olisivat teknisessä valmiudessa aloittaa päivittäiset tiedostojen siirrot, hankkia tarvittavat laitteistot, rekrytoida ja kouluttaa tarvittavat henkilöt, jne. SPAL ehdottaa lain voimaantulon aikaa pidennettäväksi merkittävästi nyt esitetystä neljästä kuukaudesta.

Kunnioitavasti,

SUOMEN PYSÄKÖINTIALAN LIITTO RY



Juha Sirelius

Hallituksen puheenjohtaja