

TAMPEREEN YLIOPISTO
Oikeustieteiden laitos

Jukka Viitasola

**VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN TUTKIMUS
YKSITYISESTÄ PYSÄKÖINNINVALVONNASTA**

pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

VIITASOLA, JUKKA: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta

Pro gradu -tutkielma, 102 s. + XIX.

Julkisoikeus

Kesäkuu 2012

Tämän tutkielman aiheena on sopimusperusteisen yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuus, jota on viranomaisen suorittaman pysäköinninvalvonnan rinnalla, ryhdytty harjoittamaan yksityisalueilla. Pysäköinninvalvonta on lakisääteisesti määrätty julkisen viranomaistalon tuottamaksi ja toteuttamaksi toiminnaksi, jolla pyritään turvaamaan yleistä etua edesauttamalla pysäköintiehtojen ja -kieltojen noudattamista niin valvonnan kuin pysäköintivirhemaksujen määräämisenkin kautta. Tähän liittyy tutkimusteemoina mm. se, onko yksityinen pysäköinninvalvonta julkisen vallan käyttöä vai yksityisoikeudellista sopimustoimintaa.

Tutkielmassa pyrin systematisoimaan yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeusjärjestelmämme ja pohtimaan tulisiko sitä tarkastella julkisoikeudellisen vai yksityisoikeudellisen lainsäädännön kautta. Tutkielma on julkisoikeudellinen, mutta yksityisen ja julkisen raja on kuitenkin nykypäivänä hämärtynyt, joten tutkielmassa liikutaan vähintäänkin niiden välisellä raja-alueella. Tutkielman tarkoituksena on selvittää onko yksityisessä pysäköinninvalvonnassa kyse julkisen vallan käytöstä sekä onko yksityisellä toimijalla oikeus käyttää julkista valtaa yksityisalueella sopimusperusteista pysäköinninvalvontaa suorittaessaan. Tutkimuksessa tulee myös ratkaistavaksi korkeimman oikeuden toiminta suomalaisessa perustuslain normikontrollijärjestelmässä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntojen oikeuslähdeopillinen merkitys ja painoarvo. Konkreettisenä ongelmana vastaan tulee kysymys KKO:n ennakkoratkaisun ja perustuslakivaliokunnan lausunnon keskinäisestä oikeushierarkiasta alemman tuomioistuimen oikeuslähteenä.

Tutkimuksessa päädyn näkökantaan, jonka mukaan yksityinen pysäköinninvalvonta nykyisellään harjoitettuna toimintana on eduskunnan säätämien lakien noudattamisen valvontaa sekä siihen perustuvien sanktioiden määräämistä ja siten se on julkisen vallan käyttöä, eikä se siten ole voimassa olevan lain mukaista. Tutkimuksen lopputuloksena on, että yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttaminen yksityistämisen kautta on vain toissijainen vaihtoehto. Ensisijaisesti tulisi pohtia keinoja, joilla julkinen, viranomaisen suorittama pysäköinninvalvonta, saataisiin toimimaan tehokkaasti myös yksityisalueilla.

SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	III
LÄHTEET	VI
OIKEUSTAPAUKSET	XVIII
LYHENTEET	XIX
1 JOHDANTO	1
1.1 Aiheen taustaa	1
1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset sekä aiheen rajaus	6
1.3 Tutkimusaineisto ja aikaisempi tutkimus.....	9
1.4 Tutkimuksen metodi sekä julkisoikeudellinen tutkimusote	14
1.5 Tutkimuksen rakenne.....	20
2 PERUSTUSLAKI JA JULKINEN VALTA	21
2.1 Perustuslain tehtävä ja asema.....	21
2.2 Perustuslain normikontrollijärjestelmä Suomessa.....	24
2.2.1 Perustuslainmukaisuus ja perustuslainmukaisuuden valvonta	24
2.2.2 Ennakollinen normikontrolli perustuslakivaliokunnassa	26
2.2.3 Jälkivalvonta tuomioistuimissa.....	28
2.3 Valta ja vallan legitimointi	32
2.3.1 Julkinen valta	32
2.3.2 Määrämuotoinen julkinen valta	37
2.4 Perustuslain 124 § julkisen vallankäytön siirtämisen edellytyksenä ja rajoituksena	38
2.4.1 Perustuslain 124 §:n tarkoitus ja tulkinta.....	38
2.4.2 PL 124 §:n rakenne.....	41
2.4.2.1 PL 124 §:n sisältämät vaatimukset	41
2.4.2.2 Lakisidonnaisuusvaatimus	41
2.4.2.3 Tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuusvaatimus.....	43
2.4.2.4 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisvaatimus	45

2.4.2.5	<i>Merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien ehdoton siirtokielto</i>	45
3	YKSITYINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA	47
3.1	Pysäköinninvalvonnan tausta	47
3.2	Yksityinen pysäköinninvalvonta käytännössä	48
3.2.1	<i>Yleistä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta</i>	48
3.2.2	<i>Varallisuus oikeudelliset näkökannat lyhyesti</i>	50
3.2.3	<i>Toimivalta ja pysäköinninvalvontatoiminta</i>	50
3.2.4	<i>Valvontamaksu</i>	53
3.2.5	<i>Oikeusturva</i>	55
3.4	Yksityinen pysäköinninvalvonta ja oikeuskäytäntö	56
3.4.1	<i>Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva oikeuskäytäntö tuomioistuimissa</i>	56
3.4.1.1	<i>Alemmat tuomioistuimet</i>	56
3.4.1.2	<i>KKO:2010:23</i>	58
3.4.1.3	<i>KKO:2011:43</i>	62
3.4.2	<i>Muu oikeuskäytäntö</i>	64
3.5	Yksityinen pysäköinninvalvonta eri intressitahojen näkökulmasta	65
3.5.1	<i>Yksityinen pysäköinninvalvonta julkisen sektorin näkökulmasta</i>	65
3.5.2	<i>Yksityinen pysäköinninvalvonta yksityisalueen omistajan tai haltijan näkökulmasta</i>	67
3.5.3	<i>Yksityinen pysäköinninvalvonta pysäköinninvalvontaa harjoittavan yhtiön näkökulmasta</i>	68
4	PYSÄKÖINNINVALVONTA	69
4.1	Yksityisen ja julkisen pysäköinninvalvonnan vertailun merkitys	69
4.2	Julkinen pysäköinninvalvonta	69
4.2.1	<i>Soveltamisala ja sen rajoitukset</i>	69
4.2.2	<i>Toimivalta ja käytännön pysäköinninvalvonta</i>	71
4.2.2.1	<i>Toimivalta</i>	71
4.2.2.1	<i>Pysäköinninvalvojan ja -tarkastajan tehtävät – oikeudet ja velvollisuudet</i>	73
4.2.3	<i>Pysäköintivirhemaksu</i>	74
4.2.4	<i>Vaihtoehtoiset seuraamukset pysäköintivirhemaksun sijaan</i>	76

4.2.5	<i>Oikeusturva</i>	77
4.3	Käytetäänkö yksityisessä pysäköinninvalvonnassa julkista valtaa?	78
4.3.1	<i>HE 223/2010 vp – Lakiehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta</i>	78
4.3.1.1	<i>Yleistä</i>	78
4.3.1.2	<i>Vastuu valvontamaksusta</i>	79
4.3.1.3	<i>Oikeusturva</i>	81
4.3.2	<i>Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien lakiehdotusta laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta</i>	83
5	YKSITYISEN PYSÄKÖINNINVALVONNAN TULEVAISUUS	88
5.1	HE luonnos 2012 pysäköinninvalvontalain muuttamiseksi sekä laiksi pysäköintiluvasta ja valvonta-avustajista	88
5.2	Pysäköinninvalvonnan toteuttamisen todellinen intressi	90
5.3	Miten tuomioistuimen tulisi ratkaista kysymys yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuudesta nykytiedon valossa?	92
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	96

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Aarnio, Aulis: Lainoppi. *Encyclopaedia Iuridica Fennica*, VII, Oikeuden yleistieteet, Helsinki 1999, s. 331–338.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): *Minun metodini*, s. 35–56. WSOY. Porvoo 1997.

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja nro. 26. WSOY. Porvoo 1948.

Alexy, Robert: *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt a. M 1985.

Beetham, David: *The Legitimation of Power*. London 1991

Dworkin, Ronald: *Taking Rights Seriously*. London 1981.

Eriksson, Lars: Valtiosääntöoikeustiede. – *Encyclopaedia Iuridica Fennica*, V, Julkisoikeus, Helsinki 1997, s. 1089–1096.

Heinonen, Olavi: Korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä. *Lakimies* 1991, s. 229–240.

Holopainen, Toivo: Lain esityöt oikeuslähteinä: hallinnon ja hallintolainkäytön näkökulma. Teoksessa Allan Rosas (toim.): *Oikeus, demokratia, informaatio: oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen*. Helsinki 1993, s. 125–131.

Huovila, Mika: Oikeuslähteoppi ja argumentaatio rikostuomion perusteluissa. Teoksessa Huovila, Mika – Lahti, Raimo – Ojala, Timo (toim.): *Rikostuomion perusteleminen*. Helsinki 2005, s. 13–99.

Husa, Jaakko – Pohjalainen Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkis-oikeuteen. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2002.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa, Talentum, 2008.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä. Teoksessa Perusoikeudet Suomessa, toim. Liisa Nieminen. Helsinki 1999, s. 273–307.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus , Helsingin Kamari Oy/ Helsingin seudun kauppakamari ja tekijät, Kariston Kirjapaino Oy, Hämeenlinna 2012.

Jyränki, Antero: 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy ja Antero Jyränki, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003.

Kaisto, Janne – Nybergh, Frey: Pysäköijän maksuvelvollisuudesta – Velvoitteiden synty eräissä arkisissa tilanteissa, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2008.

Karhu, Juha: Dialoginen oikeus – Esimerkkinä keskustelu julkisen vallan käytöstä sopimusvelvoitteiden rajana yksityisessä pysäköinninvalvonnassa. Defensor Legis N:o 5/2011, s. 526–532.

Karhu, Juha: Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta, perustuslain 106 § ja Iijoki II tapaus (KKO 2006:71). Teoksessa Demokraattisen oikeuden ehdot, toim. Samuli Hurri. Helsinki 2008, s. 183–195.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Edita, Helsinki 2008.

Kivivuori, Antti: Lagförarbeten som rättskälla: lagberedarens syn på saken. JFT 1990, s. 227–241.

Klami, Hannu T.: Gewohnheitsrecht als Rechtsquelle. Turku 1984.

Klami, Hannu T.: Ennakkotapausten sitovuudesta Suomen oikeudessa. Defensor Legis 1986, s. 159–173.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Erityisesti julkisoikeuden alalla. VAPK. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Lappalainen, Juha: Yleistä todistelusta. Teoksessa Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Nemi-Kiesiläinen, Johanna – Nylund, Anna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Juva 2007, s. 483–514.

Lavapuro, Juha: Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksesta oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008, s. 582–611.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2010.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Majanen, Merja Maria: Tuomari virkamiehenä – Tuomarin asemaa koskevat valtiosääntöoikeudelliset periaatteet ja niiden virkamiesoikeudelliset takeet, Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Julkisoikeuden laitos, Helsinki 2009.

Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja nro. 80. WSOY. Juva 1983.

Merikoski, Veli: Julkisoikeus pääpiirteittäin I. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 90. WSOY. Porvoo 1956.

Mäenpää, Olli: Hallinto-Oikeus, WSOY Lakitieto, 5. painos. Porvoo 2004.

Mäenpää, Olli: Julkinen ja yksityinen julkishallinnossa, *Hallinnon tutkimus* 1/1986, s. 67–76.

Mähönen, Juha: Posnerista, pragmatismista, oikeuslähdeopista ja oikeustaloustieteestä – tuomari turhuuden turuilla? Teoksessa *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*, toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki 2002, s. 257–267.

Mäkelä, Juha: KKO:2010:23 Sopimuksen synty ja yksityinen pysäköinninvalvonta. Teoksessa Pekka Timonen (toim.), *KKO:n ratkaisut kommentein*. Talentum. Helsinki 2010, s. 191–202.

Mäkinen, Eija: Pysäköinninvalvonta – Julkista vai yksityistä? *Edilex* 2011/27.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: *Hallintolaki*. Porvoo 2003.

Nikkanen, Laura: Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta – erityisesti oikeudesta periä valvontamaksu ilman lainsäädännön tukea, *Helsinki Law Review*, 2008, s. 95–113.

Nuotio, Kimmo: Onko oikeusjärjestyksen pirstoutuminen väistämätöntä? Teoksessa Veli-Pekka Viljanen (toim.): *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*, s. 3–24. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. Turku 2002.

Ojanen, Tuomas: Oikeustapauskommentti KHO 2007/77. *Lakimies* 2008, s. 299–315.

Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perusoikeuskontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä 1907–1972 valtiopäivillä. 1973.

Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki 2011*. Toinen uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2011.

Saraviita, Ilkka: *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Talentum. Helsinki 2005.

Sasi, Kimmo: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä. Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009, Jyväskylä 2009.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

Scheinin, Martin: Oikeus, demokratia, informaatio – ajankohtaisia kehityspiirteitä. Teoksessa: Allan Rosas (toim.), Oikeus, demokratia, informaatio. Helsinki 1993, s. 16–26.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tutkijan itseymmärryksestä. *Lakimies* 1/2002, s. 95–100.

Taxell, L. E.: Lagstiftare och domare. Några synpunkter på lagmotiv. Teoksessa *Juhlajulkaisu Curt Olsson*. Helsinki 1989, s. 382–390.

Tiihonen, Seppo: Herruus 1. Eurooppalainen malli. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1994.

Tiihonen, Seppo: Herruus 2. Ruotsi ja Venäjä. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1994.

Tolonen, Hannu: Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. – Allan Huttusen juhlaulkaisu, Turku 1988, 177–194.

Tolonen, Hannu: Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. *Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 – 5/11 – 1988*. Turku 1988, s. 177–194.

Tolvanen, Matti: Sekava tilanne parkkivalvonnassa. *Liikenne*, 3, 2011, s. 34–35.

Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY Lakitieto. Vantaa 2002.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY Pro. Helsinki 2000.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja kritiikki. *Lakimies* 5/1993, s. 722–740.

Tuori, Kaarlo: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. *Lakimies* 4/1999, s. 530–540.

Wikström, Kauko: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Vammala 1979.

Wilhelmsson, Thomas: Social civilrätt. Helsinki 1987.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki 2002, s. 25–36.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Tuomion perustelevminen. Talentum. Helsinki 2010.

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus 1. Jyväskylä 2003.

Virolainen, Jyrki: Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Helsinki 1995.

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 3.3.2009 (3082/4/07). Kunnallista pysäköinninvalvontaa voi hoitaa vain kunnan viranhaltija.

Espoon kaupungin: Lausunto oikeusministeriölle (4.5.2010) työryhmämietinnöstä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (OM 16/2010).

Halila, Heikki: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

HE 130/1969 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pysäköintivirhemaksusta.

HE 308/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yrittäjien eläkelain 10 §:n ja maatalousyrittäjien eläkelain 13 §:n muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 223/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE luonnos 2012. Hallituksen esitys (LUONNOS 22.5.2012) Eduskunnalle laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista.

Hidén, Mikael: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (22.10.1998) Hallituksen esityksestä Eduskunnalle Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp.).

HS 3.10.2007, s. A 10. Oikeustieteen professori vaatii lainsäädäntöä pysäköinninvalvontayrityksille.

<http://www.24ppartner.fi>. 11.6.2012.

<http://www.parkpatrol.fi>. 11.6.2012.

<http://www.pysakointiliitto.fi>. 11.6.2012.

<http://www.q-park.fi>. 11.6.2012.

K 15/2005 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004.

KK 183/2012 vp. Jukka Kärnän esittämä kirjallinen kysymys eduskunnan puhemiehelle koskien yksityistä pysäköinninvalvontaa. 14.3.2012.

KM 1997:13. Perustuslaki 2000 -komitean mietintö. Helsinki 1997.

KM 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Helsinki 2010.

Koillinen, Mikael: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 1285/39/2005.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 2933/39/2005.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 660/39/2006.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 1107/39/2006.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 1357/39/2006.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 3365/39/2006.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 3396/39/2006.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 3541/39/2006.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 736/39/2007.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 1343/39/2010.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 2041/39/2010.

Kuluttajariitalautakunnan tiedote 6.10.2011, koskien ratkaisua dnro. 2041/39/2010.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 326/39/2011.

Lainsäädäntöneuvos Aki Rasilaisen arvomuuisto 26.3.2008. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelytarve.

Melander, Sakari: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

MTV3 Uutiset 1.12.2011.

Mäenpää, Olli: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

Niemivuo, Matti: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

OM 16/2010: Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen, Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 16/2010; Mietintöjä ja lausuntoja, OM 1/41/2009, 11.3.2010.

OM 50/2010: Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen, Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 50/2010; Mietintöjä ja lausuntoja, OM 1/41/2009, 15.6.2010.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp.).

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp.).

PeVL 7/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaalihuoltolaiksi (HE 102/1981 vp.).

- PeVL 3/1987 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 119/1987 vp.).
- PeVL 4/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi (HE 6/1989 vp.).
- PeVL 37/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion vakuusra-
hastosta annetun lain muuttamisesta (HE 364/1992 vp.).
- PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvatarkas-
tuksista lentoliikenteessä (HE 281/1993 vp.).
- PeVL 7/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tilintarkastuslaiksi
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 295/1993 vp.).
- PeVL 14/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen liittymi-
sestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE
135/1994 vp.).
- PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja
eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 57/1994 vp.).
- PeVL 1a/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi metsänhoi-
toyhdistyksistä (muutosehdotus) (HE 171/1997 vp.).
- PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maahan-
muuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (HE 66/1998 vp.).
- PeVL 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi järjestyk-
senvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/1998 vp.).
- PeVL 4/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion sopimusoi-
keutta koskevaan Wienin yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamisen hyväksy-
misestä (HE 208/2000 vp.).

PeVL 18/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 25/2001 vp.).

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp.).

PeVL 74/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankulutuksesta (HE 206/2002 vp.).

PeVL 38/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta (HE 154/2004 vp.).

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 266/2004 vp.).

PeVL 19/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rajavartiolaitoista ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp.).

PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksen ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 77/2005 vp.).

PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 167/2005 vp.).

PeVL 45/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp.).

PeVL 52/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 172/2006 vp.).

PeVL 18/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 140/2007 vp.).

PeVL 12/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luotsauslain muuttamiseksi (HE 251/2009 vp.).

PeVL 48/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä riistanhallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 237/2010 vp.).

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

PeVL 58/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010 vp.).

Rautio, Jaakko: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

Tolvanen, Matti: Itä-Suomen yliopiston Professori Matti Tolvasen antama lausunto Oikeusministeriön pysäköinninvalvontatyöryhmän julkaisuun OM 16/2010, 7.5.2010.

Valtiovarainministeriön lausunto (8.1.2010) Oikeusministeriölle pysäköintitoiminnan arvonalisäverotuksesta (VM/2639/00.00.05.2009).

Viljanen, Veli-Pekka: Lausunto perustuslakivaliokunnalle (14.1.2011) Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.).

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein oikeus

Korkein oikeus 16.3.2010, KKO:2010:23.

Korkein oikeus 21.6.2011, KKO:2011:43.

Korkein oikeus 19.9.2001, KKO:2001:93.

Hovioikeus

Helsingin hovioikeus 20.11.2008, nro. 3254 (diaarinumero S 08/359).

Käräjäoikeus

Vantaan käräjäoikeus 14.12.2007, (diaarinumero 07/11275).

Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus 28.7.2005, KHO:2005:50.

Hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus 19.9.2007, (diaarinumero 10509/06/7512).

LYHENTEET

dnro	diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (20.5.1999/63)
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteamietintö
KO	käräjäoikeus
OM	Oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PVML	laki pysäköintivirhemaksusta (3.4.1970/248)
TLL	tieliikennelaki (3.4.1981/267)
vp	valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen taustaa

Tutkimus käsittelee yksityistä pysäköinninvalvontaa, joka on 2000-luvun alkupuolella yleistynyt Suomessa. Yksityinen pysäköinninvalvonta nojaa julkiseen pysäköinninvalvontalainsäädäntöön ja siitä johdettuun sopimusoikeudelliseen konstruktion. Ajoneuvon pysäköinti¹ on osa sen käyttöä, mutta pysäköinti ei ole kaikkialle sallittu ja pysäköinnin rajoituksista eli pysäköintikielloista sekä niiden rikkomisen seuraamuksista säännellään mm. tieliikennelaissa (3.4.1981/267, TLL) ja pysäköinninvalvonnasta säädettyssä laissa (17.6.2011/727, PVL)². PL 124 §:n mukaan ”*julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*”, lisäksi pykälässä painotetaan, ettei merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voida siirtää yksityiselle toimijalle. Pysäköinninvalvonta on lakisääteisesti määritelty PVL:ssa poliisille tai tietyin lakisääteisin edellytyksin kunnalliselle pysäköinninvalvojalle. Pysäköinninvalvonta on merkittävää julkisen vallan käyttöä, johon lakisääteisesti on mahdollisuus vain viranomaisella. Julkista hallintotehtävää, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä ei Suomen perustuslain (11.6.1999/731, PL) 124 §:n perusteella voida edes lailla tai lain nojalla siirtää muulle kuin viranomaiselle³.

TLL 28.3 § ja 105 § sekä PVL 1 §:n⁴ sisältöä tutkimalla voidaan todeta, että julkisella pysäköinninvalvojalla on vuoden 2003 lakimuutoksen jälkeen toimivalta määrätä virheellisen pysäköinnin vuoksi pysäköintivirhemaksu myös yksityisellä alueella. Näitä pysäköintiehtoja ei alun perin ollut otettu mukaan tieliikennelakiin, jossa säännellään muista pysäköintikielloista. Pysäköinti yksityisalueella oli määritelty kielletyksi järjestyssäännössä, jonka noudattamista valvoi kunta alueellaan. Käytäntö on osoittanut, ettei julkinen pysäköinninvalvonta yksityisil-

¹ Ajoneuvon pysäyttämistä koskeva legalimääritelmä löytyy TLL 2 § 15 kohdasta, jossa *pysäköinti* määritellään tarkoittamaan ”*ajoneuvon seisottamista kuljettajineen tai ilman kuljettajaa, ei kuitenkaan lyhytaikaista ajoneuvon seisottamista, siihen nousemista tai siitä poistumista tahi ajoneuvon kuormaamista tai purkamista varten*”.

² Laki pysäköinninvalvonnasta astui voimaan vuoden 2012 alusta. Ennen sitä voimassa oli laki pysäköintivirhemaksusta, jossa säännökset olivat hyvin samansisältöisinä. Tässä tutkimuksessa viittaukset, jotka on tehty ennen uuden lain voimaantulusta, on pyritty muuttamaan siten, että viittauksen kohteena olisi nykyään voimassaolevan lain vastaavansisältöinen säännös.

³ Ks. esim. Keravuori-Rusanen 2008, s. 452–453.

⁴ Viranomaisen toimivaltaan yksityisalueella on kuitenkin tiettyjä rajoituksia. Ks. PVL 2 §.

lä alueilla kuitenkin ole kovin tehokasta⁵. Julkisen pysäköinninvalvonnan toimimattomuus yksityisellä alueella on ollut runsaan kritiikin kohteena viime vuosina⁶. Syinä julkisen pysäköinninvalvonnan toimimattomuudelle yksityisalueilla voidaan mainita esim. resurssien puute ja henkilökunnan riittämättömyys⁷. Julkisen pysäköinninvalvonnan toimivuutta yksityisellä alueella ei helpota se, että pysäköintivirhemaksun määräämiseen vaaditaan käytännössä julkisen pysäköinninvalvojan lisäksi alueen omistajan, haltijan tai näiden valtuuttaman edustajan paikallaoloa väärin pysäköityjen ajoneuvojen osoittamiseksi⁸.

Yksityisalueella on pysäköinti sallittu ainoastaan alueen omistajan tai haltijan luvalla. Pysäköinti on siis riippuvaista tästä alueen omistajan, haltijan tai edustajan antamasta luvasta käyttää hänen hallinnassaan olevaa aluetta pysäköintitarkoitukseen. Yksityisalueen omistajalla, haltijalla tai edustajalla on myös oikeus päättää alueen pysäköintiehtoista.⁹ Yksityisalueen omistajalla tai haltijalla on nykyisen PVL:n mukaan lakiin kirjattu oikeus päättää viime kädessä pysäköintivirhemaksujen määräämisestä omistamallaan alueella. PVL 2.2 §:ssä rajoitetaan julkisen pysäköinninvalvojan oikeutta määrätä PVL:n mukainen sanktio yksityisomisteisella alueella. Julkinen pysäköinninvalvoja tarvitsee lakisääteisen ”yleistoimivaltansa” lisäksi yksityisalueen omistajan tai haltijan pyynnön taikka valtuutuksen seuraamuksen määräämiseen.

TLL 28.3 §:ssä säädetään, että pysäköinti on kielletty yksityisalueella ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa. Säännöksessä ei tästä huolimatta määritellä omistajan tai haltijan oikeuksien turvaamiseksi minkäänlaisia erityiskeinoja. Tämän säädöksen ja siitä vedetyn lain-tulkinnan nojalla julkisen pysäköinninvalvonnan rinnalla moni yksityinen pysäköinninvalvontayritys on 2000 -luvulla ryhtynyt harjoittamaan yksityisalueilla yksityistä pysäköinninval-

⁵ Ks. esim. HE 223/2010 vp, s. 14 tai Mäkinen 2011, s. 1.

⁶ Ks. esim. Nikkanen 2008, s. 96.

⁷ Nikkanen 2008, s. 96. Ks. myös Tolvanen 2010.

⁸ Pysäköintivirhemaksun määrääminen yksityisalueella edellyttää nyky-lainsäädännön mukaan aina alueen omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Ks. PVL 2.2 §. Tilanne oli jokseenkin samanlainen ilman lainkirjaimen nimenomaista määrääystä myös vanhan PVML mukaan. Ks. esim. Rasilainen 2008, s. 5 ja HS 3.10.2007, s. A 10. Artikkelissa esitetty kanta on pitkälle viety tulkinta mukaisesta yksityisalueen omistajan oikeudesta päättää alueen pysäköintiehtoista. Käytännössä alueen omistaja on voinut esimerkiksi tehdä sopimuksen jatkuvasta pysäköinninvalvonnasta julkisen pysäköinninvalvojan kanssa ilmoittamalla voimassaolevat pysäköintiehtot ja pysäköinninvalvoja voi suorittaa omatoimista tai kutsuperusteista valvontaa alueella alueen omistajan antamalla jatkuvalla valtuutuksella. Julkisella oli jatkuva lakisääteinen toimivalta toimia yksityisalueella, mutta käytännön takia valvoja tarvitsi aloitteen yksityisalueen omistajan suunnalta. Sopimus on ikään kuin valtuutus omatoimisesti kirjoittaa pysäköintivirhemaksuja alueella ilman, että kiinteistön edustajan tarvitsee kutsua valvoja paikalle ja osoittaa väärin pysäköidyt ajoneuvot.

⁹ TLL 28.3 § ja PVL 2.2 §. Käytännössä yksityisellä alueella pysäköintikieltoon sallitut poikkeukset eli pysäköintiehtot ovat laintulkinnan mukaan alueen omistajan, haltijan taikka edustajan päätäntävällässä.

vontaa, jonka velvoitteet on perusteltu edellä mainitun TLL 28.3 §:n tulkinnasta ja yksityisten välisistä sopimuksista¹⁰. Yksityisellä pysäköinninvalvonnalla tarkoitetaan yksityisessä omistuksessa olevalla kiinteistöllä tai yksityisen hallitsemalla kiinteistöllä suoritettua sopimusperusteista pysäköintiehtojen noudattamisen valvontaa. Toimintaan liittyy sekä itse pysäköinninvalvontatoiminta että ehtojen vastaisen pysäköinnin perusteella annettavat yksityisoikeudelliset pysäköinninvalvontamaksut (myöhemmin valvontamaksu). Toiminta on katsottu sopimusperusteiseksi yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi, mutta se on ulkoisesti katsoen hyvin samankaltaista kuin julkisen tahon suorittama pysäköinninvalvonta, joka on lakisääteisesti määritelty ainoastaan poliisin tai tietyissä tapauksissa kunnallisen pysäköinninvalvonnan tehtäväksi.

Yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuus on oikeudellisesti kiinnostava kysymys, koska yksityisen pysäköinninvalvonnan katsotaan perustuvan pohjimmiltaan sopimukseen, mutta toiminta muistuttaa ulkoisesti toimintatavoiltaan hyvin paljon julkisen suorittamaa lakisääteisistä pysäköinninvalvontaa. Julkisen pysäköinninvalvonnan toimivalta on lakisääteisesti määrätty vain poliisille tai kunnalliselle pysäköinninvalvojalle, koska se sisältää julkisen vallan käyttöä. Julkisen pysäköinninvalvonnan julkisen vallan käytön vuoksi on taustalla kuitenkin myös julkisen vallan käyttöön liittyvät kysymykset ja sitä kautta perustuslailliset kysymykset, jotka on huomioitava myös pohdittaessa yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta.¹¹ Perustuslaillisia kysymyksiä tutkittaessa on huomioitava perustuslain oikeushierarkkinen ylemmänasteisuus mm. PL 106 §:n ja 107 §:n laintulkintavaatimusten kautta sekä perustuslainmukaisen laintulkinnan takia. PL 106 §:ssä säädetään perustuslain etusijasta muuhun lainsäädäntöön nähden ja PL 107 §:ssä lakia alemmanasteisen säädösten soveltamisrajoi- tuksesta, mikäli ne ovat ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslainmukainen laintulkinta taas ohjaa lainkäyttäjää laintulkintatilanteessa tulkitsemaan alemmanasteista lakia tai säännöstä perustuslakimyönteisesti. Julkisesta vallankäytöstä puhuttaessa on aina kiinnitettävä erityistä huomiota myös yksilön oikeusturvaan, koska julkisen vallan käyttö tarkoittaa usein yksipuoleisten velvoitteiden asettamista yksilölle.

¹⁰ Nikkanen 2008, s. 96. Artikkelin kirjoittamishetkellä Suomessa toimi tietävästi ainakin kaksi yksityistä pysäköinninvalvontayritystä: Oy ParkCom Ab ja Oy ParkPatrol Finland Ab. Yhtiöitä oli vielä vuonna 2007 useita, mutta ne keskeyttivät toimintansa lainsäädännön epäselvän tilan vuoksi 2007. Vuonna 2010 ainakin Oy ParkCom Ab (nykyisin Q-Park, tutkimuksessa myöhemmin ParkCOM:lla tarkoitetaan nykyistä Q-Park:a) ja ParkPatrol Finland Ab ovat käynnistäneet toimintansa uudelleen KKO:n annettua hyväksynnän toiminnalle 16.3.2010. Em. lisäksi alalle on noussut useita uusija toimijoita. Nopean katsauksen perusteella voidaan todeta, että alalla on nykyään noin 30 eri toimijaa eri alueilla.

¹¹ Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 8.

Pysäköinninvalvonnan tehokas toteutuminen myös yksityisalueilla on tärkeää¹² ja julkisen pysäköinninvalvonnan toimimattomuus yksityisalueilla on jättänyt tilaa markkinaehtoiselle pysäköinninvalvonnalle¹³. Pelkästään julkisen pysäköinninvalvonnan toimimattomuus yksityisellä alueella ei riitä legitimoimaan yksityisten pysäköinninvalvojien toimintaa eikä ennen kaikkea anna oikeutta ryhtyä suorittamaan julkiselle vallalle laissa säädettyjä tehtäviä¹⁴. Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole erityistä lainsäätelyä, joten ala on oikeuskäytännön varassa¹⁵. KKO antoi päätöksen 16.3.2010 koskien yksityisen pysäköinninvalvonnan sopimusoikeudellisia kysymyksiä (mm. sopimuksen sitovuus). KKO nosti päätöksessään esiin myös yksityisen pysäköinninvalvonnan ja julkisen pysäköinninvalvonnan eroja ja totesi, ettei kyse ole julkisen vallan käytöstä¹⁶. Yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta käsittelevän oikeusprosessin aikana oikeusministeriön (OM) työryhmä julkaisi lakihankkeen, jonka osasisältönä oli lain säätäminen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. KKO antoi päätöksensä vasta OM pysäköinninvalvontatyöryhmän mietinnön julkistamisen jälkeen. OM pysäköinninvalvonta työryhmä julkaisi lakihankkeen OM 1/41/2009 pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäätelyn uudistamiseksi 11.3.2010. Mietinnössä on nostettu esiin yksityinen pysäköinninvalvonta ja sen tarpeellisuus. Toisin kuin KKO ratkaisussaan OM työryhmä kuitenkin korosti mietinnössään, että yksityisen pysäköinninvalvonnan perustuslainmukaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota lainsäädäntövaiheessa¹⁷. KKO keskittyi ratkaisussaan KKO:2010:23 pohtimaan yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta lähinnä yksityisoikeudellisten kysymysten kautta. Hanke eteni ja hallitus antoi eduskunnalle ehdotuksen pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp) 29.10.2010. Esitys kaatui yksityisen pysäköinninvalvontalain osalta perustuslakivaliokunnan 18.2.2011 antamaan lausuntoon (PeVL 57/2010 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että esityksen mukaisessa ehdotuksessa laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on sellaisenaan kyse julkisen vallan käytöstä ja täten laki voidaan säätää vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei yksityinen pysäköinninvalvonta toteuttaminen ole sellainen poikkeuksellinen syy tai ettei sen säätämiseksi ole pakottavia syitä näin ollen

¹² Pysäköinninvalvonnalla pyritään mm. estämään pelastusreiteille pysäköinti, pitämään yleiset kulkureitit avoimina ja varmistamaan, että vain luvan saaneet tai yrityksen asiakkaat pysäköivät alueella.

¹³ Mäkinen 2011, s. 1.

¹⁴ Tolvanen 2010. Tolvanen on huolissaan alan kehityssuunnasta ja julkisten tehtävien yksityistämisestä.

¹⁵ KKO:n lisäksi kuluttajariitalautakunta on antanut useita ratkaisusuosituksia koskien yksityisen pysäköinninvalvonnan eri osa-alueita niiden lainmukaisuuden ja tulkinnanvaraisuuden osalta. Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1285/39/2005, 1107/39/2006, 1357/39/2006, 660/39/2006, 3541/39/2006, 3365/39/2006, 736/39/2007 ja 2041/39/2010.

¹⁶ Päätöstä on kritisoitu julkisuudessa runsaasti. Ks. esim. Tolvanen 2010, Mäkinen 2011, s. 13 tai Mäkelä 2010, s. 191 ss. Toisin esim. Karhu 2011, 528–531.

¹⁷ Ks. esim. OM 16/2010, kuvailulehti.

perustuslakivaliokunta suositti lakiehdotuksen hylkäämistä yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta.¹⁸

Perustuslakivaliokunnan lausunto ja sen johdosta kaatunut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskenut lakiehdotus romutti täysin yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuuden aikaisemmat perusteet ja aihe sai runsaasti huomiota myös mediassa. Vuorotellen eri toimijat, niin alalla toimivat elinkeinonharjoittajat kuin oikeusoppineetkin vakuuttelivat sekä valvontamaksun puolesta että vastaan. Oikeudellisessa keskustelussa on esitetty runsaasti erilaisia syitä maksun maksamisen puolesta ja vastaan. Juridisesti seuraavaksi kiinnostavin käänne oli kuitenkin tuomionpurkuhakemus, joka jätettiin KKO:een pian perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen, jonka KKO kuitenkin hylkäsi. Alan toimijat vetoavat julkista pysäköinninvalvontaa koskevasta lainsäädännöstä vedettyyn sopimusoikeudelliseen konstruktion, jonka perustan vahvimpana institutionaalisen hyväksynnän tukipilarina KKO:2010:23 ratkaisu toimi. Tällä hetkellä tilanne on hyvin epäselvä, koska voimassa olevaa alaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Tutkimus onkin siksi hyvin ajankohtainen sekä tarpeellinen alan systematisoinnin ja lainmukaisuudentulkinnan kannalta. Oikeusministeri Anna Maija Henriksson ilmoitti vastauksessaan kansanedustaja Jukka Kärnän kirjalliseen kysymykseen, että oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta esitystä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaksi lainsäädännöksi ja asiassa pyritään etenemään joutuisasti ja antamaan hallituksen esitys eduskunnalle mahdollisimman nopeasti¹⁹. 23.5.2012 OM julkaisi luonnoksen hallituksen esitykseksi, jossa oli ehdotus PVL:n muuttamisesta ja laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista²⁰. Suuntaviivoina tällä hetkellä olisi, perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti²¹, että yksityiset pysäköinninvalvontayritykset voisivat toimia viranomaisen apuna luvanvaraisina valvonta-avustajina²². Mikäli lakiehdotus etenee sellaisenaan tai sisällöltään samankaltaisena eduskunnan vahvistamaksi laiksi asti, muuttuu yksityisen pysäköinninvalvonnan toimiala täysin erilaiseksi. Ehdotuksessa yksityisten toimijoiden rooli on vain viranomaisen pysäköinninvalvontatyötä tukeva ja koko maksukonstruktio perustuu julkisen pysäköintivirhemaksun varaan eli yksityinen pysäköinninvalvonta sellaisenaan tulisi tiensä päähän ja Suomessa suoritettaisiin vain nk. julkista, perinteistä, pysäköinninvalvontaa, jossa yksityiset valvonta-avustajat toimisivat viranomaisen apuna.

¹⁸ PeVL 57/2010 vp - HE 223/2010 vp.

¹⁹ KK 183/2012 vp.

²⁰ HE luonnos 2012.

²¹ Ks. PeVL 57/2010 vp.

²² MTV3 Uutiset 1.12.2011.

1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset sekä aiheen rajaus

Tämän tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on pohtia yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta erityisesti PL 124 §:n perusteella. Pykälässä määritellään julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja lisäksi määrätään ehdoton kielto siirtää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen taustalla olevien lain esitöiden ja säännöksen vakiintuneen tulkintalinjan kautta pyritään määrittelemään yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta. Tarkoituksena on löytää julkisen vallankäytön ja merkittävän julkisen vallan ominaispiirteet ja tutkia löytyykö yksityisestä pysäköinninvalvonnasta sellaisia. Näin löydän vastauksen kysymykseen, onko yksityisessä pysäköinninvalvonnassa kyse julkisen vallan käyttämisestä tai jopa merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.

Tutkimuskysymyksenä on siis, onko yksityinen pysäköinninvalvonta lainmukaista voimassa olevan oikeuden perusteella. Tähän kysymykseen vastausta etsittäessä joudutaan vastaamaan myös kysymykseen, onko yksityisessä pysäköinninvalvonnassa kyse julkisen vallan käytöstä tai merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja mikäli on, miten ja millä perusteilla voitaisiin lainsäädännön tasolla toteuttaa yksityisalueiden pysäköinninvalvonta. Entä voiko julkisen vallan käytön rajoitusta kiertää sopimusoikeudellisin keinoin ja onko yksityinen pysäköinninvalvonta tällainen merkkitapaus julkisoikeudellisen sääntelyn kiertämisestä? Lisäksi pohdin edellä mainittujen kysymysten ja niiden vastausten kautta onko KKO antamassaan ratkaisussa KKO:2010:23 ja sitä seuranneeseen tuomionpurkuhakemukseen annetussa ratkaisussa KKO:2011:43 menetellyt riittävän huolellisesti perustuslain tulkinnan osalta. Sekä käsillä olevaa tilannetta, jossa perustuslakivaliokunnan antama lausunto on ristiriidassa vallitsevan oikeuskäytännön kanssa. Mikä on KKO ja perustuslakivaliokunnan oikeushierarkkinen asema perustuslaintulkinnassa? Tutkimus jakautuu ikään kuin kahteen erilliseen oikeudelliseen päättelyketjuun, jotka ovat lopulta ikään kuin toisensa poissulkevia. Nämä päättelyketjut kohtaavat tutkimuksessa loppupäässä ja tarkoituksena on löytää toiselle päättelyketjulle vahvemmat oikeudelliset argumentaatiot ja sitä kautta osoittaa, että se on oikea näkökulma tutkittavana olevaan aiheeseen.

Yksityinen pysäköinninvalvonta ja sen yksityis- tai julkisoikeudellinen tulkintalinja on helppo hahmottaa sen ainoan ennakkotapauksen pohjalta. KKO:2010:23 tapauksen käsittely alem-

missa tuomioistuimissa päätyi hyvin erilaiseen lopputulokseen, kuin lopullinen käsittely KKO:ssa. Kysymyksenasettelu voidaan jaotella jokseenkin siten, että kyseessä on TLL 28.3 §:n rikkomisesta johtuva seuraamus. KO ja HO ovat lähteneet yksityisen pysäköinninvalvonnan tarkastelussa liikkeelle siitä, että kyseinen TLL 28.3 §:n säännöksen valvominen ja rikkomisesta johtuvat seuraamukset on laissa määrätty poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvojan tehtäväksi. Tällaisten julkiselle vallalle määriteltyjen toimivaltuuksien siirtäminen eteenpäin, niin toiselle viranomaiselle kuin yksityisellekin, vaatii PL 2 §:n ja PL 124 §:n perusteella tuekseen laintasaisen säännöksen. Tällaista säännöstä ei ole yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta annettu, joten yksityisen pysäköinninvalvonnan ei voida katsoa olevan voimassaolevan lain mukaista. KKO taas katsoi, että vaikkakin kyseessä on TLL 28.3 §:n rikkomisesta johtuva seuraamus, on yksityisen pysäköinninvalvonnan nimissä mahdollista luoda tällainen ulkoisesti hallinnolliseen tai rangaistusluonteiseen seuraamukseen rinnastuva sopimusoikeudellinen konstruktio. Vaikka maksuvelvoite siis näyttää syntyvän TLL 28.3 §:n perusteella, todellisuudessa maksuperuste on puhtaasti sopimusoikeudellinen.

Yksityisoikeudellisen eli sopimusvapauteen nojautuvan näkökulman puolesta puhuu itse yksityisen pysäköinninvalvontatoiminnan lisäksi KKO:2010:23 ennakkoratkaisu, jossa KKO sivuutti perustuslailliset kysymykset hyvin suppein perusteluin. Julkisoikeudellisen eli valtiosääntöisen näkökulman puolesta taas puhuu perustuslakivaliokunta niin aiemman tulkintalinjansa kuin uusimman nimenomaisesti HE 223/2010 vp sisältyneen lakiehdotuksen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta osalta antaman lausuntonsa PeVL 57/2010 vp kautta. KKO on ylimpänä yleisenä tuomioistuimena oikeushierarkian huipulla lain tulkinnan osalta, mutta perustuslakivaliokunnalla ja erityisesti sen lausuntokäytännöllä lainsäätäjän roolissa on tai ainakin pitäisi olla erittäin suuri tosiasiallinen painoarvo oikeuslähteenä tuomioistuimen perustuslaintulkinnassa. KKO sai vasta vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa lainsäädännön tasolla oikeuden perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin. Lain esitöistä, laista ja oikeuskirjallisuudesta on kuitenkin selkeästi luettavissa, että KKO rooli perustuslaintulkina on toissijainen perustuslakivaliokuntaan nähden ja sen tarkoitus onkin toimia vain perustuslakivaliokunnan tukena perustuslain normikontrollissa.

Hyvä tutkija osaa rajata ja kohdentaa tutkimuksen tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että tavoitteena oleva tiedonintressi tulee tyydytetyksi²³. Yksityisen pysäköinninvalvonnan sopi-

²³ Siltala 2002, s. 95.

musoikeudellisten kysymysten syvällisempi käsittely on, muutamia tutkimusongelman yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi pakollisia mainintoja lukuun ottamatta, jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimus keskittyy pääsääntöisesti kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön tulkintaan. Muutamia mainintoja kansainvälisistä käytännöistä ja ihmisoikeussopimuksista olen ottanut vertauskuviksi, jotta tutkimuksen lukija pystyisi saamaan paremman kokonaiskuvan maailmalla vallitsevien oikeuskäytäntöjen kautta, mutta muuten kansainväliset aspektit on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Pysäköintivirheisiin liittyy myös maastoliikennelaki (22.12.1995/1710), joka sääntelee pysäköinnistä maastoalueelle ja pelastuslaki (13.6.2003/468), jossa määritellään pelastustietä koskevia pysäköintikieltoja, mutta ne ovat vain sivuroolissa tutkimuksessa. Pysäköintivirhemaksu on maksuseuraamuksena lähellä rikoslain (19.12.1889/39) mukaisia sanktioita, mutta rikoslain suhdetta pysäköintivirheisiin ei tässä tutkimuksessa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta käsitellä. Tutkimus käsittelee perustuslain, perustuslain normikontrollijärjestelmän ja julkisen vallan käsitteet vain siinä laajuudessa, kuin on välttämätöntä yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuuden tulkitsemiseksi sekä mahdollisten tuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan arvovaltakonfliktien ratkaisemiseksi on tarpeen. Tuomioistuimen rooli perustuslaintulkitsijana on rajattu painottamaan nimenomaisesti tilanteisiin, joissa tuomioistuimen olisi tarkoitus käyttää tuomion perustelemisessa apuna perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintalinjausta. Julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käsitteitä on avattu vain siinä laajuudessa, kuin on tarpeen pysäköinninvalvontatoiminnan julkisen vallankäytön luonteen selvittämiseksi. Tutkimuksessa on nostettu julkinen pysäköinninvalvonta esiin vain sen vertailuarvon vuoksi, joten mahdolliset oikeusturvaongelmat tai muut julkisen PVL:iin liittyvät oikeudelliset ongelmat on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. HE 223/2010 vp:een sisältynyt ehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on käsitelty vain sen kriittisimpien ongelmakohtien kautta. HE luonnos 2012 on lausuntokierroksella tätä kirjoittaessa, joten mahdollisiin lausuntoihin ei ole tässä tutkimuksessa paneuduttu. HE luonnos 2012 on käsitelty pintapuoleisesti ja siitä on nostettu esiin muutamia tämän tutkimuksen valossa esiin nousseita ongelmakohtia. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu kaikki 11.6.2012 jälkeen ilmestynyt aineisto.

1.3 Tutkimusaineisto ja aikaisempi tutkimus

Valtiosääntöoikeuden systematisoinnissa tässä asiayhteydessä on valtiosääntönormiston ympärille kehittynyt systemaattinen kokonaisuus, jossa säädännäinen oikeus, soveltamiskäytäntö ja lainoppi ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tässä systematisointikehässä olennaisessa osassa ovat eduskunta perustuslainsäätäjänä, eduskunnan perustuslakivaliokunta auktoritativisena perustuslain tulkitsijana ja tiedeyhteisö, toisin sanoen eri tahoilla toimivat tutkijat, jotka ovat tutkineet aihepiiriä.²⁴ Huomionarvoista on myös tuomioistuinten, erityisesti ylimpien tuomioistuinten, rooli konkreettisten laintulkintaongelmien ratkaisijana ja perustuslakivaliokuntaa avustavana toimijana suomalaisessa perustuslakikontrollijärjestelmässä. Lainopissa merkittävässä roolissa on itse laki ja tässä tutkimuksessa erityislainsäädäntönä pysäköinninvalvontaa koskeva erityislainsäädäntö sekä yleisenä lainsäädäntönä PL. Pysäköinninvalvontaa koskevaan lainsäädäntöön tuli voimaan merkittäviä lakimuutoksia vuoden 2012 alusta, kun voimaan astui laki pysäköinninvalvonnasta PVL. PVL kumosi pysäköintivirhemaksusta annetun lain (3.4.1970/248, PVML). Sisällöllisesti lakiin tuli joitakin lisäyksiä ja muutoksia, mutta pääasiallinen sisältö pysyi lähes samankaltaisena. PVL säädettiin HE 223/2010 vp pohjalta ja samainen hallituksen esitys sisälsi myös ehdotuksen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, joka kuitenkin kaatui perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon keväällä 2011²⁵. Pääsääntöisesti yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa oikeudellista debattia on käyty vanhan lain eli PVML:n voimassa ollessa, joten suuri osa asiantuntijalausunnoista lakiin pysäköintivirhemaksusta eivätkä vuoden vaihteessa voimaan tulleeseen lakiin pysäköinninvalvonnasta. Tutkimuksessa olen linkittänyt vanhaan lakiin tai lakiehdotukseen tehdyt lausunnot ja kommentit uuden voimassaolevan lain vastaavansisältöiseen lainkohtaan väärinkäsitysten välttämiseksi, joten myöhemmin tutkimuksessa lain sisältöön liittyvät argumentit on päivitetty vastaamaan uuden lain sisältöä. Kohdissa, joissa on ollut olennaista painottaa argumentin liittyvän vanhaan erityisesti vanhaan tai uuteen lainsäädäntöön, olen ilmaissut tämän tekstissä selkeästi esim. alaviitteessä. Katson kuitenkin, että myös ennen lakimuutosta annetut kommentit ja lausunnot, koskien sekä julkista että yksityistä pysäköinninvalvontaa, ovat edelleen asiasisällöltään relevantteja. Tekstissä on erikseen mainittu, mikäli lakimuutoksesta johtuen, kommentin tai lausunnon painoarvo on muuttunut.

²⁴ Jyränki – Husa 2012, s. 74.

²⁵ PeVL 57/2010 vp.

Julkisen vallan käyttöön ja sen kautta pysäköinninvalvonnan tarkastelemiseen vaikuttavia tärkeitä lainkohtia ovat PL 2 §, 3 §, 15.1 §, 18 §, 21 §, 22 § ja 124 §. Tärkeimpinä pidettävät pysäköinninvalvontaa, pysäköintivirhettä ja pysäköintivirhemaksua määrittelevät lainkohdat ovat TLL 1 §, 28.3 § ja 105 § sekä PVL:sta tärkeimmät kohdat, jotka ovat 1 §, 9 §, 10 § ja 20 §²⁶.

PL 2.1 §:ssä todetaan, että ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. PL 2.3 §:n ”mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” ja ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. PL 15.1 §:ssä turvataan yksityishenkilön omaisuus. Pykälä kuuluu tarkalleen ottaen näin: ”jokaisen omaisuus on turvattu”. Pykälässä ei tarkemmin määritellä, miten omaisuus on turvattu. Koska PL 15 § jättää avoimeksi mahdolliset omaisuuden turvaamiskeinot, sitä on käytetty yhtenä perusteluna yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeuttamiselle. PL 124 § säätelee julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan ”julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siirtäminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin säännöksen mukaan antaa vain viranomaiselle.”

TLL 1 §:ssä säädetään, että TLL koskee liikennettä tiellä ja lain soveltamisesta muulla alueella määritellään mm. 28 §:ssä. TLL 28.3 §:ssä määritellään pysäköintikieltoa yksityisellä alueella. Säännöksessä on ilmaistu, että pysäköinti yksityisellä alueella on luvanvaraista ja lupa pitää saada kiinteistön omistajalta tai haltijalta. Lähtökohtana voidaan siis käänteisesti pitää pysäköintikieltoa, joka on voimassa ilman näitä em. poikkeuksia (alueen omistajan tai haltijan lupa pysäköintiin). Lisäksi säännöksessä on määritelty, että pysäköintiehdot yksityisalueella on ilmaistava selkeästi havaittavalla tavalla. Kiellosta voidaan myös käänteisesti johtaa se-
lonottovelvollisuus ajoneuvon kuljettajalle voimassaolevien pysäköintiehtojen selvittämiseksi. TLL 105 §:ssä säädetään, että pysäköintivirheestä määrätään rangaistus vain, jos pysäköintivirheestä on aiheutunut tai voinut aiheutua vakavaa vaaraa tai haittaa. Muutoin pysäköintivirheestä määrätään pysäköintivirhemaksu erikseen säädettävällä tavalla.

²⁶ Vanhassa lainsäädännössä tärkeimmät asiasisällöltään vastaavat kohdat olivat PVML 1 §, 2 §, 3 §, 6 § ja 8 §.

PVL 1 §:ssä säädellään lain soveltamisalasta, jonka kautta sidos TLL 28.3 §:ään solmitaan. PVL 10.1 §:ssä määritellään toimivaltaiset viranomaiset. Pykälän mukaan pysäköintivirhemaksun määrää poliisi ajoneuvon pysäköintiä ja pysäyttämistä sekä joutokäyntiä koskevien kieltojen ja rajoitusten rikkomisesta sekä pysäköintikiekon käyttöä koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta PVL mukaan. PVL 10.3 §:ssä määrätään, että tietyin edellytyksin pysäköinninvalvonta ja pysäköintivirhemaksujen määräämisoikeus voidaan siirtää myös kunnalle. Pysäköinninvalvontatoimintaa johtaa ja valvoo kuitenkin PVL 10.2 §:n mukaan poliisilaitoksen päällikkö tai hänen määräämänsä päällystöön kuuluva poliisimies, joka toimii pysäköinninvalvojana. Mikäli valvonta on siirretty kunnalle, toimii kunnallinen pysäköinninvalvonta valvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa em. poliisilaitoksen päällikön johdon ja valvonnan alaisena PVL 10.4 §:n mukaan. PVL 20 §:ssä määritellään taho, joka saa pysäköintivirhemaksuista generoituvat tulot. PVL 20.1 §:n mukaan pysäköintivirhemaksut saa valtio, kuitenkin jos pysäköinninvalvonta on siirretty kunnalle em. tavalla, saa pysäköintivirhemaksuista generoituvat tulot kunta PVL 20.2 §: nojalla riippumatta siitä onko pysäköintivirhemaksun määrännyt kunnallinen pysäköinninvalvoja tai -tarkastaja vai poliisi. PVL 9 §:ssä todetaan, että pysäköintivirhemaksu on ensisijaisesti pysäköintivirheen tehneen kuljettajan vastuulla. Samaisessa pykälässä vastuu kuitenkin ulotetaan ajoneuvon rekisteriin merkittyyn omistajaan tai haltijaan. Omistaja tai haltija voi kuitenkin vapautua vastuusta, mikäli hän saattaa todennäköiseksi, ettei hän ole tehnyt pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ole ollut edellytyksiä.

Koska lainsäädäntöä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ainakaan vielä ole säädetty, täytyy huomioida, että edellä mainituissa lainkohdissa määritellään pääsääntöisesti julkista pysäköinninvalvontaa tai vaihtoehtoisesti sivutaan aihepiiriä yleisellä tasolla. Yksityinen pysäköinninvalvonta lepää sopimusoikeudellisten oppien varassa, mutta koska alan toiminta on hyvin samankaltaista kuin julkisen sektorin toiminta, on alalla vakiintuneesti ryhdytty soveltamaan julkista pysäköinninvalvontaa määrittelevää lainsäädäntöä niiltä osin kuin se on mahdollista. Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on olemassa yksi KKO ennakkoratkaisu KKO:2010:23, jossa KKO totesi hatarin perustein, ettei kyse ole julkisen vallan käytöstä ja että sopimus voi syntyä tietyssä toimintaympäristössä esim. pysäköimällä ajoneuvo parkki-alueelle. KKO ratkaisusta haettiin tuomionpurkua perusteena ilmeisen väärä lainsoveltaminen, joten myös tätä tuomionpurkuhakemuksen hylkäämispäätöstä KKO:2011:43 on käytetty aineistona tutkimuksessa. Tutkimuksessa on lisäksi käytetty aineistona myös joitakin ennen

KKO:2010:23 päätöstä sanomalehdissä julkaistuja kirjoituksia, ei niiden juridisen painoarvon, vaan lähinnä yleisen vallitsevan tilanteen ja oikeuskäsityksen ilmentämiseksi.

Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lakiehdotus sisältyi HE 223/2010 vp, mutta se kaatui perustuslakivaliokunnan lausuntoon keväällä 2011. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 57/2010 vp lakiehdotuksen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta julkisen vallan käytöksi ja siten PL vastaiseksi. Ennen yksityistä pysäköinninvalvontaa sääntelevän lakihankkeen²⁷ kaatumista useat toimijat viittasivat toimintansa perustaksi KKO:2010:23 tapauksen lisäksi vireillä olevaan lakihankkeeseen, joten lakihankkeella ja siihen liittyvällä valmistelumateriaalilla on oma roolinsa myös tämän tutkimuksen tausta-aineistona. Lakihanke työryhmämietintöineen ja eri asiantuntijalausuntoineen antaa hyvän kokonaiskuvan yksityisen pysäköinninvalvonnan eri vaiheista ja ongelmakohtista sekä tuo esiin myös yksityisen pysäköinninvalvonnan tarpeen. Tutkimuksessa käytän aineistona lakihankkeeseen liittyviä asiakirjoja (mm. OM 16/2010), lakihankkeeseen perustuvia lausuntoja ja lausuntotiivistelmää sekä erillisinä asiantuntijalausuntoina eräitä lakihankkeeseen annettuja asiantuntijalausuntoja sekä perustuslakivaliokunnassa kuultavana olleiden asiantuntijoiden lausuntoja. Tutkimuksen loppupuolella käyn läpi lyhyesti uusimman, tällä hetkellä lausuntokierroksella olevan, hallituksen esitysluonnoksen (HE luonnos 2012) PVL:n muuttamisesta ja lakiehdotuksen laiksi pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista.

Tutkimuksessa on selkeänä pääteemana julkisen vallan käyttö ja yksityistämisen problematiikka, jota Keravuori-Rusanen on käsitellyt teoksessaan Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yksityisen ja julkisen toimivaltasuhteita on em. teoksen lisäksi käsitelty myös Mäenpään Hallinto-oikeus teoksessa. Valtiosääntöoikeutta yleisemmällä tasolla on käsitellyt esim. Jyränki teoksessaan Valta ja vapaus sekä Jyränki ja Husa teoksessa Valtiosääntöoikeus. Molemmissa em. teoksissa on käsitelty myös Suomalaista perustuslakikontrollijärjestelmää, johon liittyvän problematiikan tuoreimpana laajana teoksena on Lavapuron väitöskirja Uusi perustuslakikontrolli, johon viittaa lyhyesti perustuslain normikontrolliongelmien kohdalla. Oikeudenalojen muodollisen hämärtyksen ja niiden välisten vuorovaikutussuhteiden tutkimiseen paneutuu myös Karhu artikkelissaan Dialoginen oikeus – Esimerkkinä keskustelu julkisen vallan käytöstä sopimusvelvoitteiden rajana yksityisessä pysäköinninvalvonnassa.

²⁷ OM 1/41/2010 lakihanke eteni myöhemmin osaksi hallituksen esitystä HE 223/2010 vp, joka kaatui yksityisen pysäköinninvalvontalain osalta perustuslakivaliokunnan suositukseen keväällä 2011.

Yksityistä pysäköinninvalvontaa ja pysäköinninvalvontaa yleisesti käsittelevää kirjallisuutta on hyvin vähän. Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta varallisuus oikeudelliselta näkökannalta on kirjoittanut Nikkanen artikkelissaan Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta – Erityisesti oikeudesta periä valvontamaksu ilman lainsäädännön tukea. Vastavuoroisesti julkisoikeudellisen puheenvuoron yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on pitänyt Mäkinen artikkelissaan Pysäköinninvalvonta – Julkista vai yksityistä? Pysäköinninvalvontaa ja erityisesti pysäköijän maksuvelvollisuutta erilaisissa tilanteissa sivutaan Kaiston ja Nyberghin teoksessa Pysäköijän maksuvelvollisuudesta, Velvoitteiden synty eräissä arkisissa tilanteissa.

Tämä tutkimus ankkuroituu em. tutkimusten joukkoon valtiosääntöoikeudellisena tutkimuksena yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuudesta. Tutkimus paneutuu erityisesti julkisen vallan käyttöön ja yksityistämisen problematiikkaan nimenomaisesti yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta. Tutkimuksessa pohditaan myös KKO ja perustuslakivaliokunnan oikeushierarkkista asetelmaa perustuslain tulkitsijana konkreettisen lainkäyttötilanteen osalta. Tutkimuksen on tarkoitus toimia tällä hetkellä laajimpana kokonaistutkimuksena, joka käsittelee nimenomaisesti yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta, sen julkisoikeudelliselta näkökannalta.

Alan toimijoilla on tietysti suuri rooli alan alkuvaiheen kehityksen kannalta. Alan pioneerinä voidaan pitää Oy ParkCom Ab:tä (ParkCom), joka on tiettävästi ensimmäisiä alan toimijoita Suomessa. ParkCom vei yksityisen pysäköinninvalvonnan ”*seuraavalle tasolle*” hakemalla tuomioistuimelta autoilijalle kirjoittamalleen yksityisoikeudelliselle valvontamaksulle maksutuomiota käräjäoikeudesta vuonna 2007. Tällä kanteellaan ParkCom halusi ratkaista alaa vaihtaneen oikeudellisen epävarmuuden – pitääkö yksityisoikeudellinen valvontamaksu maksaa vai ei? Asiaa käsiteltiin aina korkeimpaan oikeuteen asti, jossa asia ratkaistiin, alemmista tuomioistuimista poiketen, ParkCom:in hyväksi (KKO:2010:23) ja yksityinen pysäköinninvalvonta sai muodollisesti korkeimman oikeusinstanssin tuen toiminnalleen. ParkCom on vuodesta 2006 asti kuulunut kansainväliseen Q-Park konserniin²⁸, joten myöhemmin tässä tutkimuksessa puhutaan yhtiöstä nimellä Q-Park. Yhtiön rooli oli suuri myös yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön esityövaiheessa (OM työryhmä), sillä yrityksen lakimiehenä toiminut Kirsi Alanne kuului OM pysäköinninvalvontauudistusta kartoittaneeseen

²⁸ <http://www.q-park.fi/PysakoinninvalvontaControlFees/tabid/1590/language/fi-FI/Default.aspx>.

seen työryhmään. Q-Park oli mukana perustamassa myös Suomen Pysäköintialan Liitto ry:tä (SPAL), joka pyrkii kolmannen sektorin toimijan roolissa vaikuttamaan lainsäätäjiin, jotta alalle saataisiin erityislaki. SPAL on esimerkiksi luonut alalle eettiset vapaaehtoiset säännöt, joihin kaikkien liittoon kuuluvien toimijoiden on sitouduttava. Q-Parkin ja SPAL:n nettisivuilla ilmoitettuja tietoja käytetään tässä tutkimuksessa kuvaamaan alan toimijoiden omaksumia käytäntöjä, koska molemmilla on erittäin vahva rooli yksityisen pysäköinnin valvonnan sektorilla ja kehityksessä Suomessa.

1.4 Tutkimuksen metodi sekä julkisoikeudellinen tutkimusote

Oikeustieteessä²⁹ metodi ei kuitenkaan ole näin mekaaninen laskennallinen työkalu vaan enemmänkin näkökulma oikeuteen. Oikeustieteessä tutkimusmetodi on siis hyvin erilainen kuin muilla tieteenaloilla.³⁰ Tämän tutkimuksen päämetodina on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, jonka tehtävänä on systematisoida, analysoida, tulkita ja esittää eri oikeuslähteisiin tai oikeudellisiin oppirakennelmiin pohjautuvaa perusteltua kritiikkiä ja etsiä sitä kautta vastausta siihen, miten oikeusjärjestyksen mukaan asioiden pitäisi olla eli mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tutkittavana olevaan kysymykseen³¹. Tätä kautta tutkimuskysymys ankkuroituu oikeudenalakohtaiseen tutkimukseen ja sitä kautta oikeusjärjestelmään. Tieteentutkimus on aina tietyssä suhteessa sidottu tieteenalatradiitioon, oli sitten tavoitteena antaa kritiikkiä aiempaan tutkimukseen tai luoda jatkoa tieteenalatradiitille. ”Lainopin tärkein tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta”, joka jättää tutkijalle tilaa tulkinnan tekemiselle. Lainoppi käyttää voimassa olevia oikeuslähteitä niiden etusija- ja käyttöjärjestys-sääntöjen osoittamassa järjestyksessä ja pyrkii selvittämään vastausta kysymykseen, kuinka tutkittavana olevassa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan³². Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan: 1. *vahvasti velvoittaviin* (laki ja maantapa), 2. *heikosti velvoittaviin* (lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut) sekä 3. *sallittuihin* (mm. oikeustiede sekä oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit) oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin lainsoveltajan on vedotava virkavirhevastuun nojalla, kun taas heikosti velvoittavat eivät millään tavalla sido lain-

²⁹ Käsitteenä ”oikeustiede” on hyvin moninainen, tämän vuoksi onkin ehkä syytä puhua oikeustieteistä, eikä oikeustieteestä yksikössä. Ks. tarkemmin Aarnio 1997, s. 36 sekä Tuori 1993, s. 739.

³⁰ Aarnio 1997, s. 35–36.

³¹ Ks. esim. Aarnio 1997, s. 36 ja Jyränki – Husa 2012, s. 73.

³² Husa ym. 2008, s. 20.

käyttäjää. Lainkäyttäjän on ainoastaan perusteltava päätöksessään, mikäli ei vetoa heikosti velvoittavaan oikeuslähteeseen. Tosiasiassa heikosti velvoittavillakin oikeuslähteillä, erityisesti oikeustieteellä, on suuri merkitys oikeuslähteenä. Sallitut oikeuslähteet ovat nimensä mukaisesti vain sallittuja argumentaation ja päätöksenteon tukityökaluja, joita voi halutessaan tarpeen vaatiessa käyttää.³³ Tutkimuksen yksi tärkeä lainopin tulkintatyökalu on juridinen tulkintahermeneutiikka eli tekstianalyysi, jonka avulla pyrin selvittämään PL säännösten sisällön merkitystä. Tekstianalyysi on oikeusnormin sisällön analysointia oikeudenalalle tyypillisten ”*tutkimustyökalujen*” avulla. Tulkinnan äärimuotona voidaan pitää tilannetta, jossa lakitekstissä esiintyvälle epämääräiselle sanalle tai sanoille joudutaan antamaan merkityssisältö. Tulkinnalla voidaan joutua selvittämään esim. oikeusnormin sisältämää moniselitteistä ilmausta (esim. julkinen valta tai merkittävä julkinen valta). Oikeusnormin tulkinnassa voidaan joutua käyttämään muita oikeuslähteitä (esim. lainesitöitä, tuomioistuinratkaisuja, vertailevia näkökohtia ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjä).³⁴ Siltala antaa laintulkinnalle seuraavat tulkintaperusteet: 1. *lainsäädännön kielellinen ilmiasu*, 2. *oikeudenalakohtainen systematiikka*, 3. *lainsäädännön historiallinen tarkoitus*, 4. *oikeuskäytännössä vakiintunut tulkinta*, 5. *lainsäädännön tulkinta* (oikeudellisen eheyden valossa) sekä 6. *tulkinnan ennakoitavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset*. Nämä tulkintaperusteet ovat tai ainakin saattavat olla keskeisiä ja omaksuttu tulkintakehys määrittää niiden keskinäisiä suhteita.³⁵

Oikeusjärjestelmä on jaettu Pohjois-Euroopassa ja Manner-Euroopassa keskiajalta saakka uudelleentulkitun roomalaisen oikeuden³⁶ perinteen mukaan jaettu kahteen päälohkoon eli yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen³⁷. Eurooppalainen valtiokäsitys on siis jo pitkään nojautunut tällaista yhteiskunnallista dualismia korostavalle ajattelutavalle. Tällaisen dualistisen jaon avulla voidaan edelleen systematisoida tarkemmin tutkimuksen kohdetta ja johdonmukaisesti hyödyntää oikeudenalakohtaisia yleisiä periaatteita ja -oppeja tutkimuskysymysten ratkaisemiseen.³⁸ Yksityisoikeuden alalla korostuu yksityisautonomia ja sen käyttö, joka taas julkisoikeudessa puuttuu viranomaisilta, jotka käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa.

³³ Aarnion 1989, s. 220–221.

³⁴ Husa ym. 2008, s. 25.

³⁵ Siltala 2003, s. 333–334 ja 364.

³⁶ Jaottelun hahmotteli alun perin kuuluisa roomalainen juristi Ulpianus. Ks. esim. Alanen 1948, s. 130.

³⁷ Oikeudenasystematiikasta ks. esim. Alanen 1948, s. 130–132, Merikoski – Vilkkonen 1983, s. 7–8 ja Laakso 1990, s. 2–4.

³⁸ Ks. esim. Mäenpää 1986, s. 67 tai Jyränki – Husa 2012, s. 73.

Julkisen vallan käyttäjä voi toimia PL 2 §:n mukaan vain oikeusjärjestyksen toimivaltasääntösten mukaan asetettuna ja oikeusjärjestyksen tälle erikseen määräämissä puitteissa.³⁹

Tämän tutkimuksen tutkimusote on julkisoikeudellinen, joten tässä ei perehdytä pintaraapaisua syvällisemmin yksityisoikeuden oikeudenalaan. Julkisoikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä sekä julkisyhteisöjen ja yksityisen välisiä suhteita, jonka mukaan julkishallinto on julkisen toiminnan aluetta ja vastakohtana on yksityisautonomian periaatteille rakentuva yksityinen toimintaympäristö. Julkisoikeudessa on perinteisesti korostettu lakisuhteen lakisidonnaisuutta ja yksipuolisuutta, niihin sisältyvää julkisen vallan käyttöä sekä vastaavasti oikeussuhteen osapuolten eriarvoisuutta ja keskitettyä valtiokeskeistä valtarakennetta. Koska julkisoikeudessa kyse on yleensä julkisen vallan käytöstä ja yksittäisen yksilön oikeusasemaan ”*ka-joamisesta*”, on julkisoikeudessa huomattavasti tiukempi lainalaisuusvaatimus kuin yksityisoikeudessa.⁴⁰ Julkisoikeudellisista yleisistä oikeusperiaatteista voidaan mainita hyvänä esimerkkinä hallinto-oikeudelliset periaatteet, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuudenperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Nämä periaatteet saavat osin tukea myös perustuslain säännöksistä. Ne ovat täsmällisiä oikeussäännöksiä joustavampia ja käyttöalaltaan laajempia normeja, joiden tarkoituksena on toimia sisällöllisinä puitteina hallintoelinten toiminnalle.⁴¹ Yksityisoikeuteen taas kuuluvat lähinnä yksityisten välisiä suhteita sääntelevät oikeusnormit, oikeusperiaatteet ja yksityisten väliset oikeussuhteet. Yksityisoikeudellisilla aloilla lähtökohtana on yleensä mm. sopimusvapaus, joten sopimusosapuolten välillä sopia lähes mistä tahansa ja millä tahansa ehdoin. Tämän lisäksi yksityisoikeuden alaan kuuluvilla oikeudenaloilla tunnusomaisena voidaan pitää mm. vaihdannan intressien edistämistä, oikeussuhteiden vastavuoroisuutta, oikeussuhteen osapuolten oikeudellista tasaveroisuutta ja yleensäkin desentralisoitua valtarakennetta.⁴² Tuorin mukaan oikeusjärjestyksen systemaattisuus ilmenee vasta oikeuskulttuurin tasolla, kun oikeuden pintatason ilmiöt sijoitetaan juridiseen ympäristöönsä oikeudenalan yleisten oppien avulla siten, että oikeuskäytäntö ja sitä tulkitseva sekä sille tulkintaehdotuksia tekevä (teoreettinen) lainoppi eräänlaisen yhteispelin pohjalta kehittävät oikeuteen systemaattisuutta.⁴³

³⁹ Jyränki – Husa 2012, s. 73.

⁴⁰ Mäenpää 2004, s. 54.

⁴¹ Mäenpää 2004, s. 162 ss.

⁴² Mäenpää 2004, s. 54.

⁴³ Tuori 2000, s. 180, 187–188, 388.

Yksittäisen oikeudenalan yleisten oppien muotoilu on osa oikeudellisen aineiston systematisointia.⁴⁴ Systematisointi näkyy mm. oikeudellista ainesta koskevien jaottelussa hierarkkiseen järjestykseen, jossa keskenään tasavertaisten yleisten käsitteiden alla esitetään aina vain yksityiskohtaisemmiksi käyviä erityiskysymyksiä, joilla tarkennetaan oikeudenalojen systematisointia.⁴⁵ Esim. valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa hyödynnetään valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja, jolloin oikeudellisen ongelman ratkaisu alkaa sijoittamalla se asiaan kuuluvaan systemaattiseen yhteyteen.⁴⁶ Yleiset opit ovat oikeustieteellisen tutkimuksen tuotosta ja yksittäisen oikeudenalan koossapitävä elementti⁴⁷. Muihin oikeudenaloihin verrattuna valtiosääntöoikeudessa systematisointitehtävää on pidetty ongelmallisena, koska alan peruskäsitteet, periaatteet ja teoriat ovat avoimesti arvosidonnaisia tai sidoksissa yhteiskunnassa vallitseviin ideologisiin käsityksiin ja suuntauksiin.⁴⁸

Yleisillä opeilla on merkitystä erityisesti eri oikeudenalojen lohkojen ajatuksellisessa hallinnassa. Tolonen jakaa yleisten oppien alueen kolmeen lohkokoon, jotka ovat 1. *oikeussystemaattiset ja oikeudenalakohtaiset peruskäsitteet* (valtiosääntöoikeudessa esim. valtio, valtiosääntö, perustuslaki poikkeuslaki, suvereenisuus, ja perusoikeus), 2. *oikeusperiaatteet* (esim. lainalaisuusperiaate, kansansuvereenisuusperiaate, vallanjakoperiaate, parlamentarismien periaate ja perusoikeuksien suojan periaate) ja 3. *oikeudelliset teoriat* (esim. normihierarkia, oppi lainsäädäntövallan delegoinnista, oppi valtiojärjestyksestä päättävästä vallasta, oppi poikkeuslaeista ja oppi perusoikeuksien oikeudellisesta ulottuvuudesta)⁴⁹. Jyränki laskee kuitenkin mukaan vielä neljännen lohkon, joka on 4. *oikeusinstituutiot* (esim. lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen, omaisuuden perustuslainturvan ja poikkeuslakimenettely)⁵⁰. Laakson mukaan oikeudellinen systematiikka eli oikeusjärjestyksen yleiset opit koostuvat oikeussääntöjen ja tiettyjen oikeudellisten peruskäsitteiden (esim. oikeussubjektin, oikeustoimen, omistusoikeudenhallintopäätöksen käsitteet, joita ei yleensä ole määritelty lainsäädännössä) sekä käsitelmääritysten, oikeusperiaatteiden ja juridisten teorioiden avulla muodostetusta systemaattisesta kokonaisuudesta.⁵¹ Majasen mielestä voidaan katsoa, että yksimieleisiä ollaan kuitenkin siitä,

⁴⁴ Ks. Jyränki 2003 s. 29, Husa 1999, s. 282 (Husa painottaa myös oikeudellisten käytäntöjen esim. perustuslakivaliokunnan kannanottojen roolin systematisoinnissa) ja Jyränki – Husa 2012, s. 73 ss.

⁴⁵ Aarnio 1999, s. 333.

⁴⁶ Jyränki 2003, s. 29.

⁴⁷ Ks. Jyränki 2003, s. 29 ja Wilhelmsson 1987, s. 20.

⁴⁸ Eriksson 1997, s. 1091.

⁴⁹ Tolonen 1988, s. 177.

⁵⁰ Ks. esim. Jyränki 2003, s. 31–33 tai Jyränki – Husa 2012, s. 74.

⁵¹ Laakso 1990, s. 6.

että koostuivat yleiset opit mistä tahansa, niin ne tulee ottaa huomioon oikeudellisessa tulkin-
nassa käytettävänä argumentteina.⁵²

Kuten lähes kaikessa, myös yleisten oppien ja koko oikeusjärjestelmän piirissä kaikki vaikuttaa kaikkeen. Vaikutusta voidaan kuvata ikään kuin kehäksi, jossa toiminta tapahtuu. Aina kehä ei kuitenkaan ole yhtenäinen ja johdonmukaisesti valmisteltuina saattavat yleiset opit vetää vastakkaisiin suuntiin ja jopa joutua ristiriitatilanteeseen keskenään. Myös yleisten oppien kesken joillekin voidaan antaa ikään kuin hierarkkisesti ylempi asema. Tällaista periaatetta kutsutaan artikulaatioperiaatteeksi, jonka mukaan, ainakin silloin kun doktriini vetää eri suuntiin, jäsennetään yleisten oppien muut osat. Käsitteitä, periaatteita, teorioita ja instituutioita modifioidaan tällöin artikulaatioperiaatteella, jottei oikeudenalakohtainen doktriini olisi ristiriitainen vaan siitä saataisiin yhtenäinen eli koherentti kokonaisuus. Koko oikeudenalakohtainen järjestelmäkin saattaa siis vaatia sisäisten ristiriitojen eliminoimista. Suomen valtiosääntöoikeudessa tällaiset hyvin keskeiset arvot, joiden varaan yksilöiden ja yhteisön intressien yhteensovittaminen Suomen valtiosäännössä on rakennettu, ovat ihmisarvo ja demokratia. Ihmisten perimmäinen yhdenvertaisuus on molempien arvojen tausta-ajatuksena. Jyränki luonnehtii näitä jopa luovuttamattomiksi arvoiksi riippumatta niihin liittyvästä problematiikasta⁵³. Koska valtiollista vallankäyttöä oikeutetaan ensisijaisesti demokratialla, nousee se hyvin keskeiseen asemaan valtiosääntöoikeudessamme.⁵⁴

Vaikka metodi on tutkimuksen tärkein työkalu, toteaa Juha Lavapuro väitöskirjansa esipuheessa, että oikeutta ja oikeustieteellisen tutkimuksen tekemistä voidaan varmaankin lähestyä yhtä monesta näkökulmasta kuin on tekijöitäkin. Useinpa on vieläpä niin, että juuri tutkimuksessa omaksuttu perspektiivi oikeuteen on itse asiassa sen merkityksellisin tulos – eivät niinkään tutkimuksen sivuilla tehdyt huomiot, tulkintasuositukset ja teoreettiset mallit, jotka syystä tai toisesta esitetään jollakin vääjäämättömällä metodisella loogisuudella tutkimusaineistosta seuraavana totuutena.⁵⁵ Katson, että tällä tarkoitetaan sitä, että samaa metodologia käyttäen voidaan tutkimuksellisesta lähestymistavasta riippuen päätyä täysin erilaisiin johtopäätöksiin tutkimuksessa, koska lähestymistavasta riippuen annetaan erilaista painoarvoa asiaan vaikuttaville oikeustositteille. Mikäli oikeudellinen kysymys putoaa julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimaastoon on kysymystä mahdollista lähestyä joko julkisoikeudelliselta tai yksi-

⁵² Majanen 2009, s. 15.

⁵³ Ks. tarkemmin Jyränki 2003, s. 252 ss.

⁵⁴ Jyränki 2003, s. 38–39.

⁵⁵ Lavapuro 2010, s. V.

tyisoikeudelliselta näkökannalta. Lähestymistavan valinta vaikuttaa suuresti lopputulokseen ja tiettyjen lähestymistapojen rajaaminen pois jo alkuvaiheessa helpottaa tutkimuksen kasassa pitämistä. Toisen alan erityispiirteillä saattaa olla ”*rajan toisella puolella*” täysin eri painoarvo, joka taas vaikeuttaa tutkimuksen sisällön selkeyteen ja luettavuuteen. Tutkielman systemaattisuus saattaa kärsiä ja alaan vihkiytymätön lukija ei välttämättä pysy mukana, koska tutkimusote vaihtelee, riippuen kummalta näkökannalta asiaa perustellaan ja tutkitaan. Mikäli kuitenkin huomioidaan valitun tutkimusotteen mukaisesti alan erityispiirteet (esim. oikeudenalan yleiset oikeusperiaatteet), voidaan tutkimukseen saada lisää syvyyttä käyttämällä hyväksi myös muille oikeudenoille ominaisia tutkimusotteita ja tutkimustyökaluja.⁵⁶

Yhteiskunnallisen kehityksen myötä oikeudenalajaottelu ja sitä myötä totutut oikeudenalarajat ovat hämärtyneissä. Esim. tarkkarajaisesta jyrkästä jaottelusta yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin ollaan jo luopumassa. Oikeudenalajaottelu ei tästä syystä ole enää ehdoton vaan se on nähtävä enemmän suhteellisena ja suuntaa antavana ohjaavana periaatteena.⁵⁷ Scheinin on ehkä näkyvin hahmo Suomessa, joka edustaa ideaa oikeuden polysentriasta eli monikeskeisyydestä. Sen mukaan oikeusjärjestys on nähtävissä ”*moniaineksisena, tapauksittain vaihtelevana ja jännitteitä tai kollisioita sisältävänä*”.⁵⁸ Jyränki kuitenkin toteaa, että tällainen polyesteria -käsite voidaan luontevimmin liittää oikeuslähdeopin muutoksiin, kuvaamaan toissijaisten oikeuslähteiden epäyhtenäisyyttä ja vaihtelevuutta eri oikeudenoilla.⁵⁹ Oikeudenalakohtaisesti muovautuneille metodisille työkaluille ja alakohtaiselle oikeuslähdeopille on kiireesti löydettävä uutta harmonisoitua suuntaa, jotta tällaista uudentyyppistä oikeutta pystytään tehokkaasti tutkimaan ja toteuttamaan yhteiskunnallisten etujen mukaisesti.⁶⁰ Todennäköistä on, että joidenkin vuosien päästä ei ole enää selkeää yksityisoikeuden ja julkisoikeuden alaa vaan jotain täysin uutta uusine erityispiirteineen ja oikeusperiaatteineen.⁶¹

⁵⁶ Samoin esim. Karhu 2011, s. 526–528. Karhu toteaa oikeudenalojen pirstaloitumisen ja hajaantumisen tarjoavan myös mahdollisuuden dialogiseen oikeuteen eli oikeudenalojen väliseen vuoropuheluun.

⁵⁷ Husa ym. 2008, s. 18–19.

⁵⁸ Ks. Scheinin 1993, s. 16–26 tai teos Scheinin 1991.

⁵⁹ Jyränki 2003, s. 321.

⁶⁰ Ks. esim. kriittisesti perinteisestä normatiivisesta oikeuslähdeopista Mähönen 2002, s. 257 ss.

⁶¹ Ks. esim. Oikeudenalojen muodollisen rajan hämärtymisestä Keravuori-Rusanen 2008, s. 33–37, Nuotio 2002, s. 3–6, Jyränki – Husa 2012, s. 73, Viljanen 2002, s. 25–36 sekä Husa – Pohjalainen 2002, s. 65–68. Vrt. Tolvanen 2010.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessa käsitellään ensin asiakokonaisuuksina perustuslaki ja julkinen valta sekä suomalainen perustuslainmukaisuuden normikontrollijärjestelmä pääpiirteittäin. Tällä pääluvulla on tarkoitus ilmentää perustuslain merkitystä oikeusjärjestelmässämme sekä viranomaiselle kuuluvaa mahdollisuutta yksipuoleiseen vallankäyttöön eli julkisen vallan käyttöön sekä sitä valvontajärjestelmää, joka valvoo perustuslain noudattamista. Tämän jälkeen käsitellään yksityinen pysäköinninvalvonta sellaisena, kuin sitä nykymuodossaan harjoitetaan sekä yksityisen pysäköinninvalvonnan ympärille muodostunut oikeuskäytäntö siten, että käsittelyn keskiössä on merkittävin ennakkoratkaisu KKO:2010:23 ja sitä täydentävä KKO:2011:43. Tässä osiossa on pyritty käyttämään lähdeaineistona nimenomaan aineistoa, joka liittyy itse pysäköinninvalvontatoimintaan sellaisenaan. Seuraavana asiakokonaisuutena käsitellään julkinen pysäköinninvalvonta, jonka lopuksi nostetaan esiin yhtäläisyyksiä julkisen ja yksityisen pysäköinninvalvonnan välillä hallituksen esitykseen (HE 223/2010 vp) sisältyneen ehdotuksen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta kautta. Tässä pääluvussa on käytetty lähdeaineistona yksityistä pysäköinninvalvontaa yleisesti käsittelevää lähdeaineistoa ja sen lisäksi myös lakihanke kautta saatuja asiantuntijalausuntoja sekä lakihankkeeseen kohdistuvaa oikeudellista lähdeaineistoa. Pääluku päättyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon, johon eduskunta lopulta yhtyi omassa käsittelyssään. Ehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylättiin perustuslain vastaisena. Viimeinen pääluku ennen johtopäätöksiä käsittelee yksityisen pysäköinninvalvonnan tulevaisuutta. Lähitulevaisuuden kannalta käsittelen omana alalukunaan lausuntokierroksella olevaa hallituksen esitysluonnosta (HE luonnos 2012), joka toteutuessaan lopettaisi yksityisen pysäköinninvalvonnan sellaisena kuin sitä nykyään harjoitetaan. Tulevaisuuden osalta omana alalukunaan esitän oman perustellun näkemykseni suuntaviivoista, joiden mukaan pysäköinninvalvonta yksityisalueilla tulisi toteuttaa. Nykyhetken kannalta mielenkiintoisin kysymys on, miten yksityiseen pysäköinninvalvontaan tulisi tällä hetkellä suhtautua voimassa olevan oikeuden valossa, ja siihen pyrin vastaamaan aivan tutkimuksen lopuksi. Viimeisessä alaluvussa pohdin perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitystä tuomioistuinten tulevassa ratkaisukäytännössä. Konkreettisena tutkimusongelmana tämä on KKO ennakkoratkaisun ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön välisen oikeuslähdeopillisen painoarvon keskinäinen oikeushierarkia ensisijaisesti alemman tuomioistuimen oikeuslähteenä. Johtopäätökset pääluvussa pyrin summaamaan tutkimuksessa tehdyt havainnot kasaan ja vastaamaan tutkimuskysymyksiin.

2 PERUSTUSLAKI JA JULKINEN VALTA

2.1 Perustuslain tehtävä ja asema

Ilman valtion käsitettä on vaikeaa hahmottaa perustuslain ideaa, koska valtio on paitsi perustuslaillinen myös perustuslaintakainen käsite. Perustuslailla ei ylipäätään ole mitään mieltä, ellei ole olemassa järjestäytyntä poliittista ihmisyyhteisöä, jonka puolesta ja nimissä asiakirja (perustuslaki) hyväksytään ja jonka toimintaa se sääntelee. Klassinen valtion määritelmä on organisoitu ihmisryhmä, joka tietyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa. Valtion toiminnalle välttämättöminä aineksina on siis pidetty rajattua aluetta, valtiokansaa ja sellaista valtamonopolia, joka sulkee pois muut ulko- ja sisäpoliittiset vallankäyttäjät ja jota voidaan kuvata käsitteellä suvereenisuus.⁶² Ihmisten poliittisen yhteisön organisoituminen valtioksi on perinteisesti merkinnyt fyysisen vallankäytön monopolisoitumista ja julkisen vallan käytön keskittymistä suppeassa mielessä ymmärretylle valtiolle eli sellaiselle valtiokäsitteelle, joka jättää ulkopuolelleen alueellisen itsehallinnon ja välillisen valtionhallinnon yksiköt, jotka nekin ovat oikeuskelpoisia subjekteja, itsenäisiä oikeushenkilöitä.⁶³ Valtion alueella vakituisesti asuvat ihmiset siis ikään kuin ovat luovuttaneet ylemmälle instanssille tietynlaisen puuttumisoikeuden omaan yksilölliseen vapauteensa. Tätä puuttumisoikeutta nimitetään julkisen vallan käytöksi ja ilman tällaista puuttumisoikeutta yksilöiden toiminta valtion alueella ei voisi perustua minkäänlaiseen pätevään normistoon ja sen noudattamiseen. Toimiva oikeudellinen järjestelmä tarvitsee tuekseen myös puuttumiskeinoja, mikäli oikeudellista normistoa ei noudateta. Ilman tällaista puuttumisoikeutta valtion alueella vallitsisi anarkia ja edellä esitettyyn valtion määritelmään perustuen ei voitaisi edes puhua valtiosta sen klassisessa määritelmässä.⁶⁴

Jyränki ja Husa kuvaavat perustuslakia oikeusjärjestyksen ydinsäädökseksi, koska se määrää miten oikeusjärjestystä muutetaan ja miten uutta oikeudellisesti pätevää normistoa tuotetaan. Se on oikeushierarkkisesti ylin kansallinen laki ja se sääntelee valtion pääorgaaneista, niiden asettamisesta, tehtävistä, toimivallasta ja keskinäisistä suhteista (käyttäytymis- ja kompetenssinormit) sekä koko valtiokoneiston toimintaperiaatteesta ja yleisellä tasolla myös hallinnolli-

⁶² Jyränki – Husa 2012, s. 64.

⁶³ Jyränki – Husa 2012, s. 64–65.

⁶⁴ Jyränki 2003, s. 49–51.

sesta rakenteesta. Valtionjärjestystä koskeva poliittisen vallan käyttöä ja poliittista toimintaa ohjaava, sääntelevä ja rajoittava keskeinen normisto sisältyy perustuslakiin. Lisäksi perustuslaissa säädetään myös yksityisen ja julkisen välisestä suhteesta sekä julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käyttö voidaan mieltää normistona, joka antaa viranomaiselle tai muulle julkista valtaa käyttävälle oikeuden ja tietyissä tilanteissa myös velvollisuuden puuttua yksilön oikeuksiin yksipuoleisesti esim. määräämällä tälle tiettyjä velvoitteita. Julkisen vallan käyttöä sääntelevät normit voidaan nähdä myös julkista valtaa käyttävää viranomaista tai muuta tahoa rajoittavana normistona, koska julkisen vallankäytön on perustuttava aina lakiin. Lakisidonnaisuusvaatimus asettaa julkista valtaa käyttävälle myös tarkat rajat vallankäyttöön. Vallalle asetettavat rajat näyttäytyvät lähinnä perusoikeuksien muodossa. Perusoikeudet muodostavat yksilöautonomian eli itsemääräämisoikeuden ja osoittavat rajat, jotka ikään kuin puolustavat yksilöä valtion yksipuoleisen vallan mielivaltaiselta käyttämiseltä. Perustuslaki sääntelee siis erityisesti perusoikeussäännöstänsä kautta välillisesti koko julkisen vallan koneiston toimintaa myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien henkilöiden yhteiskunnallisia suhteita. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite korostuu myös eräiden ylikansallisten sopimusten kautta, kuten esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen, jonka noudattamiseen Suomi on vapaaehtoisesti sitoutunut.⁶⁵

Vuoden 2000 perustuslailla kumottiin siihen asti voimassa olleet neljä perustuslakia, jotka korvattiin yhdellä ainoalla säädöksellä, Suomen perustuslailla. Perustuslaki tarkoittaa terminä sekä oikeushierarkkista säädöstyyppiä että tiettyä yksittäistä säädöstä. Säädös on perustuslaki, jos se on oikeushierarkkisesti perustuslaki, jos se nimeää itsensä perustuslaiksi ja jos sitä voidaan muuttaa vain siinä vaikeutetussa järjestyksessä, mikä perustuslain säätämisestä on voimassa.⁶⁶ Perustuslain säätämisen taustalla ovat, normaalia suurempi yhteisymmärrys tai vaihtoehtoisesti koko kansan suora osallistuminen lainsäätämiseen. Juridis-teknisesti perustuslaki on osa oikeusjärjestystä, mutta sillä on kaksi ominaispiirrettä, jotka erottavat sen kaikista muista säädöksistä. Aineellisesti perustuslaki sisältää koko kansankunnan elämää koskevat valtiolliset perusratkaisut ja muodollisesti se erottuu kaikista muista säädöksistä siinä, että se on oikeushierarkkisesti korkein säädös. Sekä aineellinen että muodollinen ominaispiirre ovat kietoutuneet erottamattomasti toinen toisiinsa.⁶⁷ Perustuslain oikeudelliseksi päätehtäväksi Jyränki ja Husa mieltävät valtiokoneiston organisoinnin siten, että kansantahto pääsee yleisen

⁶⁵ Jyränki – Husa 2012, s. 68. Ks. myös Jyränki 2003, s. 49–51.

⁶⁶ Jyränki – Husa 2012, s. 68.

⁶⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 79.

säännön eli lain muodossa hallitsemaan valtiota, siten perustuslaillisuus liittyy vahvasti yhteen oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Toisaalta perustuslaki voidaan nähdä rajoitusjärjestelmänä, joka rajoittaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa.⁶⁸

Lain esitöissä kuvataan, että perustuslain ensimmäinen luku ilmaisee ”*tärkeimmät valtiosääntöä koskevat yleiset periaatteet*” tai vaihtoehtoisesti, se sisältää ”*säännökset Suomen valtiosääntöoikeuden perusperiaatteista*”⁶⁹. Puhuttaessa valtiosääntöoikeudellisista perusperiaatteista, periaate -termillä ei ole välitöntä yhteyttä erityisesti perusoikeusjuridiikassa ja yleisesti oikeusteoriassa kehitelyyn säännöt ja periaatteet -erotteluun. Perustuslainsäätäjällä on tarkoituksella nostanut tämän tietyn joukon valtiosääntöoikeudellisia arvoja ja tavoitteita perustuslakiin perusperiaatteiksi ja antanut sitä kautta selkeän *institutionaalisen oikeuslähdeperustan*, joka merkitsee sitä, että kaikilla ensimmäisen luvun säännöksillä on jokin *erillinen oikeusvaikutus* yli sen mitä muualla perustuslaissa säädetään. Perusperiaatteilla voi olla tulkintatilanteissa vaikutusta mm. täydentävänä informaationa normin tapaan perustuslakitekstissä olevia aukkoja täytettäessä, tulkintaperusteina toimimisena perusoikeussäännösten tapaan sovellettaessa perustuslain muita säännöksiä tai näitä alemmanasteisia säännöksiä sekä valtion yleisiä tavoitteita ilmaisevina valtiosääntöoikeudellisina oikeusperiaatteina. Vaikkei perusperiaatteita sovellettaisiinkaan suoraan, ne ovat silti sovellettavissa esim. silloin, kun tulkintatilanteessa on valittava kahden tai useamman sinänsä lainmukaisen tulkintavaihtoehdon kesken. Valtiosääntöoikeudellisilla perusperiaatteilla on heijastusvaikutuksen kautta yhtenäisyyttä lisäävä vaikutus.⁷⁰ Perustuslain ensimmäisen luvun perusperiaatteilla on siis valtiosääntöoikeuden sisällä ylemmänasteinen hierarkkinen tulkintavaikutus. Ensimmäisessä luvussa määritellyt perusperiaatteita ovat mm. valtiosääntö, kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate sekä valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi.

PL:n säännöksistä on luettavissa miten valtiovalta rakentuu ja miten em. julkisen vallan puuttumiskeinot yksilön oikeuksiin on justifioitavissa. PL 1.2 §:ssä todetaan, että ”*Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä laissa*”. PL 1.2 § siis asettaa Suomen perustuslain oikeushierarkkiseen perustuslain asemaan, nimeämällä ”*itsensä perustuslaiksi*”. PL 2 §:ssä määritellään, että ”*valtiovalta kuuluu kansalle*”, jota edustaa eduskunta ja että ”*julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin*” ja ”*kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia*”. PL 3 § jaottelee valtiollisen vallan Montesquieun vallan kolmijako-opin mukaisesti siten, että lainsäädän-

⁶⁸ Jyränki – Husa 2012, s. 79.

⁶⁹ HE 1/1999 vp, s.35 ja 70.

⁷⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 112–113.

tövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa käyttää tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, joista ylimpinä ovat KKO ja KHO. PL 1 luvussa asettuu näennäisesti vastakkain kaksi periaatetta. PL 2.1 § määrää, että ”*valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*”. PL 3 §:ssä määritellään vallan kolmijako siten, että lainsäädäntövalta, budjettivalta, hallitusvalta ja tuomiovalta on jaettu. Ensimmäinen ilmentää eduskunnan ensisijaisuutta ja jälkimmäinen vallanjaon periaatetta. PL 2 § vahvistaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioneelimenä⁷¹, jo pelkkä pykälärakenne itsessään ilmentää eduskunnan asemaa. Myös PL 3 §:n parlamentarismiperiaate ilmentää eduskunnan ensisijaisuutta, koska kansanvalta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta.⁷²

Suomessa on vahva usko säädännäiseen oikeuteen yhteiskunnallisen ohjailun pääinstrumentina⁷³. Suomalainen oikeusajattelu nojaa pitkälti demokratiaan ja siksi katsotaan, että kansan valitsema Eduskunta on lain säätäjänä yksilöiden valitsema ja siten kansa ikään kuin itse valitsemiensa edustajien välityksellä muovaa itseään sitovia oikeudellisia sääntöjä (oikeusnormeja) – kirjoitettu laki on suvereenin kansan tahdonilmaisu. Laki ei kuitenkaan ole pysyvä, vaan se on tarvittaessa muutettavissa, kun yhteiskunnalliset arvot ja tavoitteet muuttuvat. Laki nähdään enemmänkin välineenä, joka on ohjailun välikappale. Suomalaista oikeusajattelua voi kuvata lainsäädännölliseksi positivismiksi. Suomalaiseen oikeuslähdeoppiin kuuluu ensisijaisena oikeuslähteenä lainsäätäjän säätämä laki.⁷⁴

2.2 Perustuslain normikontrollijärjestelmä Suomessa

2.2.1 Perustuslainmukaisuus ja perustuslainmukaisuuden valvonta

Perustuslainmukaisuudesta puhuttaessa tarkoitetaan kahta asiaa, laki on joko ristiriidassa perustuslain kanssa tai, laki ei sisältönsä puolesta täytä toimeksiantoa, jonka perustuslainsäätäjällä on asettanut. Lain voidaan katsoa olevan muodollisesti perustuslainmukainen, kun se on hyväksytty perustuslainmukaisessa säätämisyjärjestyksessä ja aineellisesti perustuslainmukainen, kun se ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslainmukaisuuden valvonta on keskitty-

⁷¹ Samoin asia oli ilmaistu myös vuoden 1919 hallitusmuodon 2§:ssä.

⁷² Jyränki – Husa 2012, s. 127–128.

⁷³ Säädännäisoikeuden vahva asema on Rousseaulaisen rationalismin jälkiä ja se on vallitseva ajattelutapa myös monissa muissa Eurooppalaisissa maissa.

⁷⁴ Jyränki 2003, s. 285–286.

nyt näiden kahden ominaisuuden tulkintaan.⁷⁵ Tämä nostattaa esiin väistämättä valvontaongelman, miten voidaan tehokkaasti ennakolta valvoa, ettei perustuslakia muuteta vastoin perustuslain määräyksiä perustuslain muuttamisesta ja mikäli etukäteisvalvonta epäonnistuu, millaisin keinoin voidaan jälkikäteen puuttua lakien perustuslainmukaisuuteen. Miten siis järjestetään kokonaisvaltainen toimiva säädöskontrolli?⁷⁶ Kysymys lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta on erityisen pulmallinen sellaisissa edustuksellisissa järjestelmissä, joissa kansa vaikuttaa valtiiovallan käyttöön ensisijaista lainsäädäntövaltaa käyttävän kansanedustuslaitoksen välityksellä. Eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on tällaisissa järjestelmissä keskeisen demokraattisen elimen toiminnan valvontaa, joka johtaa väistämättä keskusteluun demokratiaperiaatteesta ja vallanjako-opista sekä perusoikeusjärjestelmämme kehityssuunnasta.⁷⁷ Mikäli perustuslaki ymmärretään toimivaltaa luovaksi ja rajoittavaksi säännöksi, samaistetaan perustuslain sitovuus helposti tuomioistuINVALVONNAN käytettävissä oloon, myös siten että tuomioistuin valvoo kansanedustuslaitoksen lainsäädäntöaktien perustuslainmukaisuutta. Tällainen tuomioistuINVALVONTA on perusluonteeltaan negatiivista, repressiivistä valvontaa ja se on omiaan johtamaan konflikteihin lainsäädäntöelinten kanssa sekä kysymyksiin, kenen tai keiden asiana on viime kädessä päättää, mikä on perustuslain täsmällinen sisältö erilaisissa konkreeteissa tilanteissa.⁷⁸ Jyränki toteaa, että mitä enemmän tuomioistuimet tulevat tekemisiin perustuslaintulkinnan kanssa, sitä enemmän on syytä ohjata niitä malttiin, jotta ne välttyisivät ristiriidoilta, koska säädösvalvonnan yhteydessä perustuslaintulkitsija joutuu helposti konfliktiin demokraattisen lainsäätäjän kanssa.⁷⁹ Auktoritaatiivisen perustuslaintulkinnan, johon ei sisälly lain soveltamista yksittäistapauksiin, katsotaan olevan niin lähellä lainsäädäntötoimintaa, että se on syytä pitää perustuslainsäädäntöelimen piirissä.⁸⁰

Perustuslainsäännökset ovat hyvin abstraktilla tasolla, joten niissä on yleensä tavallista enemmän tulkinnanvaraa⁸¹. Perustuslain teksti on ensisijainen valtiosääntöinen oikeuslähde, jonka sanamuodon tulkinnassa joudutaan usein antamaan merkityssisältö yksittäiselle sanalle, virkkeelle tai useiden virkkeiden muodostamalle suuremmalle kokonaisuudelle. Useimmin perustuslain tulkinta liittyy kuitenkin systemaattiseen perustuslaintulkintaan, jolloin joudutaan

⁷⁵ Jyränki 2003, s. 373–374 ja Jyränki – Husa 2012, s. 345.

⁷⁶ Jyränki – Husa 2012, s. 345.

⁷⁷ Jyränki 2003, s. 374.

⁷⁸ Jyränki 2003, s. 375.

⁷⁹ Jyränki 2003, s. 417.

⁸⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 345–346 ja Jyränki 2003, s. 393.

⁸¹ Husa ja Jyränki toteavat, että tulkinnalla on usein läheinen yhteys perimmäisiä yhteiskunnallisia arvoja koskevaan keskusteluun ja politiikkaan. Ks. Jyränki – Husa 2012, s. 84.

etsimään sanojen ja virkkeiden merkitystä koko perustuslain muodostamasta kokonaisuudesta tai jopa koko oikeusjärjestyksen muodostamasta kokonaisuudesta. Samalla tulee kuitenkin ottaa huomioon valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa tällaisia tulkintatilanteita varten tuotettu systemaattinen kehikko. Perustuslain vaikutus on nähtävissä ikään kuin kehänä, jossa kaikki vaikuttaa kaikkeen. Perustuslain tulkinnassa tulee löytää tasapano näiden kahden, yksilön aseman ja yhteisön aseman, välillä.⁸² Säädöstekstin tulkinnan ohella joudutaan perustuslakia tulkittaessa usein hakemaan tukea tulkinnalle toissijaisista oikeuslähteistä. Lakitekstilte pyritään näin etsimään ja antamaan sellainen merkityssisältö, joka vastaa mahdollisimman hyvin lainsäätäjän eli lain asettavan instanssin tarkoittamaa sisältöä⁸³. Perustuslainsäätäjän tarkoitus on tällaisena toissijaisena oikeuslähteenä perustuslaintulkinnassa keskeisellä sijalla. Perustuslainsäätäjän tarkoitusta etsitään lainsäädäntöhistoriasta eli lainvalmisteluinformatiivista, johon kuuluvat perustuslain esityöt sekä eduskunta-aineisto. Husa ja Jyränki huomauttavat, että valiokunnissa tuotettu aineisto on yleensä arvokkainta aineistoa perustuslainsäätäjän tarkoituksen selvittämisessä, mikäli niissä on käsitelty tulkinnanvaraiseksi osoittautunutta ongelmaa. He perustelevat kantansa pohjoismaisella demokratiakäsityksellä ja siitä vedetyllä tulkintasäännöllä, jonka mukaan ”mitä lähempänä jokin aineisto on eduskunnan päätöksenteon, sitä vahvempi asema sillä pitää olla lainsäätäjän tarkoituksen tulkinnaksi”⁸⁴ ja taas käänteisesti voidaan katsoa, että esitöiden argumenttiarvo laskee sitä mukaa, mitä kauemmas eduskunnan päätöksenteosta edetään⁸⁵. Lainsäätäjän tarkoitus on kuitenkin Suomessa vain toissijainen eli heikosti velvoittava oikeuslähde.⁸⁶

2.2.2 Ennakollinen normikontrolli perustuslakivaliokunnassa

Perustuslakivaliokunnan perustuslaillinen tehtävä on PL 74 §:n mukaan, antaa lausunto ”sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta”, jonka se täyttää kuvatessaan lausuntonsa perusteluosassa yksittäisen säännöksen suhdetta perustuslakiin. Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunnalla on käytettävissään käsitepari perustuslainmukaisuus/perustuslainvastaisuus, jota käyttäen perustuslakivaliokunta pyrkii viime kädessä joko – tai -asetelmaan eli säädös on joko perustuslainmukainen ja se voidaan

⁸² Jyränki – Husa 2012, s. 84.

⁸³ Lain esitöiden merkityksestä oikeuslähteenä ks. esim. Aarnio 1989, s. 225–230, Klami 1986, s. 82–87, Taxell 1989, s. 382–390, Kivivuori 1990, s. 227–232, Laakso 1990, s. 111–121, s. 111–123, Holopainen 1993, 125–131, Virolainen 1995, s. 156–159, Virolainen – Pölönen 2003, s. 98–99, Siltala 2003, s. 306 ja Huovila 2005, s. 36–41.

⁸⁴ Jyränki – Husa 2012, s. 85–86.

⁸⁵ Aarnio 1989, s. 227

⁸⁶ Jyränki – Husa 2012, s. 85–86 samoin Virolainen – Martikainen 2010, s. 386–387.

hyväksyä tavallisena lakina tai sitten se on perustuslainvastainen ja se pitää hyväksyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain vastaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että säännös poikkeaa perustuslaista tai muuttaa sitä.⁸⁷ Perustuslakivaliokunta hoitaa tehtävänsä valtiosääntöoikeuteen perehtyneiden asiantuntijoiden avustuksella, joiden antamilla lausunnoilla on merkitystä perustuslakivaliokunnan lopullisen oikeudellisen kannanoton muovautumisessa⁸⁸.

Selvimminkin perustuslain ja tavallisen lainsäädännön ristiriita näkyy konkreettisessa suoran soveltamisen tilanteessa, jossa keskenään ristiriidassa olevia normeja ei voida noudattaa eikä soveltaa samaan aikaan. Ennakkokontrollissa voidaan silti käyttää tätä konstruktiota hypoteettisiin soveltamistilanteisiin, joissa perustuslain ja ehdotetun lain säännös olisivat molemmat käytettävissä. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta tilanteesta Jyränki esittää tilanteen, jossa perustuslain säännös on helppo ymmärtää toimivallan kieltämäksi normiksi, jonka kanssa tavalliseen lakiin sisältyvä, toimivallan perustava normi olisi ristiriidassa, mikäli lakiehdotus ja sen myötä myös toimivallan perustava normi saatettaisiin voimaan. Konkreettisena esimerkkinä voidaan pitää esim. PeVL 18/2001 vp, jossa oli kyse maahanmuuttajan paluumuuttoavustuksen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisin perimisestä voisi päättää, muiden tahojen ohella, myös yksityisen yhteisön ylläpitämä vastaanottokeskus. PL 124 §:ssä todetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on kielletty. Päätöksenteko maksun takaisinperinnästä on katsottava PL 124 §:ssä tarkoitetuksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, joten käsillä on klassinen toimivaltasäännösten ristiriita. Mikäli laki tulisi voimaan ehdotetun sisältöisenä, lain tarkoittamalla vastaanottokeskuksella olisi toimivalta, jota sille perustuslain mukaan ei voida myöntää. Lakiehdotus on tältä osin muutettava, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁸⁹

Perustuslakivaliokunta ei ratkaisukäytäntönsä perusteella ole ottanut kantaa säädösehdotusten tai niiden sisältämien säännösehdotusten sisällössä enemmän tai vähemmän perustuslainmukaisia kohtia. Perustuslakivaliokunta määrittelee ne sisällöllisesti joko perustuslainmukaisiksi tai perustuslainvastaisiksi sekä edellyttää perustuslainvastaisten kohtien tai lakiehdotusten

⁸⁷ Jyränki 2003, s. 420–421.

⁸⁸ Ks. esim. Saraviita 2011, s. 639 – 640, Sasi 2009, s. 156 ss., Jyränki 2003, s. 395 tai Jyränki – Husa 2012, s. 353. Kriittisesti asiantuntijajärjestelmästä esim. Riepula 1973, s. 304 ss., jossa Riepula kritisoi, että järjestelmä on lähes täysin sidottu asiantuntijoiden kannanottoihin.

⁸⁹ Jyränki 2003, s. 420–421.

muuttamista.⁹⁰ Yksittäiseen perustuslakivaliokunnan antamaan yksittäistä lakiehdotusta koskevaan perustuslainmukaisuusarvioon sisältyy aina perustuslain tulkintaa, eikä vain perustuslain tulkintaa, koska valiokunta joutuu samassa yhteydessä selvittämään myös arvioinnin kohteena olevan, ei vielä voimaan tulleen lakiehdotuksen sisältöä.⁹¹ Tavoitteena on, että perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat koko toiminnan keskiössä ilmentämässä lainsäätäjän tarkoitusta ja siten ohjaavat koko normikontrollijärjestelmän toimintaa. Näin miellettyinä järjestelmässä on siis perusoikeusdialogin piirteitä, koska perustuslakivaliokunta käy ikään kuin lausuntojensa välityksellä *valtiosääntöistä vuoropuhelua* muiden toimijoiden kanssa⁹². Ajan kuluessa ja perustuslain muuttuessa perustuslakivaliokunta on pikkuhiljaa siirtynyt nk. avoimesta tulkintatilanteesta tavalliseen tulkintatilanteeseen⁹³, jossa perustuslakivaliokunta nojaa ensisijassa omaan aikaisempaan tulkintakäytäntöönsä tarkempaa kantaansa muodostaessaan^{94, 95}.

2.2.3 Jälkivalvonta tuomioistuimissa

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa annettiin tuomioistuimille mahdollisuus suorittaa perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa siten, että soveltamistilanteessa tuomioistuimen tulisi tapauskohtaisesti, *in concreto*, antaa tietyin ehdoin etusija perustuslain säännökselle. ”*Ilmeisyysvaatimus*” ilmentää demokratia- ja vallanjakoperiaatetta ja lainsäätäjän ylemmänasteisuutta. Tuomioistuin ei ilmeisyysvaatimuksen mukaan myöskään saisi sivuuttaa eduskunnan asianomaista lakia hyväksyessään omaksumaa perustuslainmukaisuuskantaa, eikä sivuuttaminen vaikuttaisi lainsäännöksen muodolliseen voimassaoloon vaan sivuuttaminen vaikuttaisi ainoastaan tässä nimenomaisessa tapauskohtaisessa tulkintatilanteessa. Perustuslainsäätäjä korosti säättämisperusteilla⁹⁶ vanhaan tapaan ennakkollisen valvonnan merkitystä ja perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa säädösvalvonnassa. Lainkäyttäjälle jäävä säädösten jälkivalvonta tulee konkretisoida tavalla, joka turvaa perustuslakivaliokunnan auktoriteetin.⁹⁷ Myöskään

⁹⁰ Ks. Dworkin 1981, s. 14–80 ja Alexy 1985, s. 71–125 tai vastaavan jaon suomalaisten kannattajien ajatuksia tarkemmin esim. Scheinin 1991, s. 29–39, Viljanen 2001, s. 157 sekä Lämsineva 2002, erityisesti s. 92–98.

⁹¹ Jyränki 2003, s. 417.

⁹² Jyränki – Husa 2012, s. 349. Ks. Instituutioiden välisen dialogin mahdollisuudesta Lavapuro 2010, s. 150 ss.

⁹³ Ks. tarkemmin avoimesta, tavallisesta ja vahvasta tulkintatilanteesta Wikström 1979, s. 212–222.

⁹⁴ Jyränki 2003, s. 418–420.

⁹⁵ Jyränki 2003, s. 403, Jyränki 2003, s. 407 ja Scheinin 1991, s. 285.

⁹⁶ PL 106 §:n esitöissä (PeVM 10/1998 vp, s. 30) perustuslakivaliokunta on mietinnössään todennut, että ”*säännös perustuslain etusijasta vahvistaa perustuslain olevan osa tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta ja turvaa perustuslain säädöshierarkkisen ylemmänasteisuuden käytännön soveltamistilanteissa. Tuomioistuinten asiana on viime kädessä antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos siinä soveltamistilanteessa ole ilmeisesti perustuslain vastainen. Kysymys ei siten ole siitä, että säännöksellä annettaisiin tuomioistuinten tehtäväksi tutkia tai valvoa yleisesti lakien perustuslainmukaisuutta*”.

⁹⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 346–347. Jyränki 2003, s. 433–434. Saraviita 2011, s. 909.

perustuslain tarkistuskomitea ei nähnyt syytä muuttaa perustuslakivaliokunnan korkeaa auktoritatiivista asemaa perustuslain tulkitsijana⁹⁸. Näin painotettiin perustuslakivaliokunnan hierarkkista ylemmänasteisuutta ja sitä, että tuomioistuimen tulee pidättäytyä linjassa perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen kanssa. Lakien jälkivalvonta ja tuomioistuinten rooli perustuslainmukaisuuden normikontrollissa miellettiin ikään kuin toissijaiseksi suhteessa perustuslakivaliokunnan suorittamaan normikontrolliin. Tuomioistuimen on annettava etusija, *ex officio*, omasta aloitteestaan, mikäli säädetyt ehdot täyttyvät. Virallisperiaatteesta johtuen tuomioistuimen on tunnettava niin perustuslaki kuin sitä koskeva perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntö (*iura novit curia*). Tuomioistuimen tulee mainita ne tuomiossa, mikäli se asettaa ne ratkaisunsa perusteeksi.⁹⁹ PL 106 §:ssä puhutaan ”etusijan antamisesta”, mutta todellisuudessa asianomainen säännös luotiin lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli - instituutio¹⁰⁰. PL 106 §:n tarkoitus on *säädöshierarkian noudattamisen varmistamisesta soveltamistilanteissa*. Tarkoitus ei ole antaa tuomioistuimille yleistä perustuslainmukaisuuden tutkintavaltaa. Perustuslainsäätäjät korosti tässä vanhan ennakkollisen perustuslainmukaisuuden merkitystä ja eduskunnan *perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa säädösvalvonnassa*. Tuomioistuinten asema perustuslain valvontainstituutiossa on nimenomaisesti määritelty toissijaiseksi, lainsäätäjän tekemää ennakkovalvontaa ja sen mahdollisesti jättämiä aukkoja täydentäväksi sekä täsmentäväksi kontrollimalliksi, joka *turvaa perustuslakivaliokunnan auktoriteetin*.¹⁰¹ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyvillä kannanotoilla tulee olla erittäin suurta painoarvoa ja ohjaavaa vaikutusta tuomioistuimessa tehtävään perustuslain tulkintaan.¹⁰²

Nykyisessä PL 73 §:n ja 106 §:n muodostamassa säädösvalvontajärjestelmässä tuomioistuimen on perustuslainsäädännöstä soveltaessaan otettava huomioon 1. miten perustuslakivaliokunta käyttäytyi tuomioistuimessa sovellettavana olevaa lakia eduskunnaassa käsiteltäessä ja 2. mikä on perustuslakivaliokunnan yleinen tulkintakäytäntö niiden perustuslainsäädännösten osalta, jotka ehkä sopivat tuomioistuimessa olevan asian oikeudelliseen arviointiin¹⁰³. Kun tuomioistuin arvioi sovellettavan lain suhdetta perustuslakiin ja epäilee soveltamistuloksen perustuslainmukaisuutta, voidaan etenemisjärjestys hahmottaa esim. siten, että tuomioistui-

⁹⁸ KM 9/2010, s. 126 ss.

⁹⁹ Jyränki 2003, s. 435.

¹⁰⁰ PL 106 § ja siinä mainittu etusijan antamisesta puhuminen on Mikael Hidenin mielestä ”tarpeetonta pehmentelyä”, koska todellisuudessa tarkoitus on kuitenkin mahdollistaa lain säännöksen soveltamatta jättäminen. Ks. tarkemmin Hidén 1998.

¹⁰¹ Jyränki – Husa 2012, s. 348.

¹⁰² Jyränki – Husa 2012, s. 83–84.

¹⁰³ Jyränki – Husa 2012, s. 360 tai Jyränki 2003, s. 435.

men on 1. selvitettävä perustuslainmukaisen tulkinnan mahdollisuus, 2. selvitettävä, onko käsillä poikkeuslaki¹⁰⁴, 3. selvitettävä, onko perustuslakivaliokunta ottanut kantaa sovellettavan lainsäädännökseen perustuslainmukaisuuteen ja 4. selvitettävä, täyttyykö ilmeisyysvaatimus.¹⁰⁵

Perustuslainmukaisen laintulkinnan periaate, jonka mukaan ”*tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot*”¹⁰⁶. Tavoitteena on, että tuomioistuin voi yksittäistapauksen ratkaisua harkitessaan perustuslain soveltamisen osalta käyttää oikeuslähteenä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustellessaan ratkaisuaan¹⁰⁷. Valiokunnan lausuntojen tosiasiallinen sitovuus on osa poliittista valtiosäätöä, vaikkei sitä lain sanamuotoon olekaan kirjattu. Jyräni toteaa, että valiokunnan lausuntojen yleinen sitovuus voisi myös olla vahvistunut tavanomaisen oikeuden tasolle, mutta huomauttaa, että se jää vieläkin jossain määrin avoimeksi. Tuomioistuimet ovat riippumattomia, mutta ne panevat legitimiytensä vakavasti kyseenalaiseksi, mikäli ne sivuuttavat perustuslainsäätäjän ottaman oikeuslähteopillisen kannan.¹⁰⁸ PL 106 §:n ja perustuslainmukaisen laintulkinnan periaatteen seurauksena on Saraviidan mukaan odotettavissa, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen merkitys myös lainkäytössä eli tuomioistuimissa vahvistuu.¹⁰⁹ Jyräni ja Husa painottavat, että perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja mietinnöillä on huomattava painoarvo perustuslain tulkinnassa. Toisaalta he myös toteavat, että myös korkeimpien oikeuksien tulkintakäytännöllä voi tietyissä tapauksissa olla arvoa valtiosäädntöoikeudellisena oikeuslähteenä¹¹⁰. Em. voidaan nähdä myös epäsuorana viittauksena perustuslakivaliokunnan asemaan suhteessa tuomioistuimeen perustuslain tulkintatilanteessa. Lavapuro huomauttaa, että ylimmät tuomioistuimet eivät ole ryhtyneet täyttämään tulkintaperustaa koskevaa vajetta hakemalla omille tulkinnoilleen analogista tukea muusta perustuslakivaliokunnan käytännöstä ja siinä omaksutuista tulkintalinjoista vaan tulkintarat-

¹⁰⁴ Vuoden 2000 perusoikeusuudistuksessa kuitenkin otettiin käyttöön oppi rajatuista poikkeuksista ja poikkeuslakien välttämisen periaate, jotka rajoittavat poikkeuslakimuodon käyttämistä. Jyräni – Husa 2012, s. 356. Ks. tarkemmin poikkeuslaeista Jyräni 2003, s. 437 ss. Etusijasäätö ei yleensä ole sovellettavissa poikkeuslakeihin. Ks. tarkemmin Jyräni – Husa 2012, s. 362 ss.

¹⁰⁵ Jyräni – Husa 2012, s. 364.

¹⁰⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 30–31. Ks. esim. konkreettisesta tulkintatilanteesta KHO:2005:50, jossa tuomioistuin käytti perustuslakia tulkintaperiaatteena tai PeVL 44/1998 vp, jonka mukaan lakiehdotus voitiin hyväksyä tavalisessa lainsäädntöjärjestyksessä. Valiokunta hahmotteli suuntaviivoja ko. lain perustuslainmukaisen soveltamisen tueksi.

¹⁰⁷ Jyräni 2003, s. 403, Jyräni 2003, s. 407 ja Scheinin 1991, s. 285.

¹⁰⁸ Jyräni 2003, s. 407–408.

¹⁰⁹ Saraviita 2011, s. 341.

¹¹⁰ Jyräni – Husa 2012, s. 74 ja 366.

kaisun puuttuessa tai sen ollessa epäselvä, on ristiriidan ilmeisyys pyritty ratkaisemaan enemmänkin PL normatiivisiin vaatimuksiin nähden ulkoisin kriteerein kuin pyrkien tulkitsemaan näitä vaatimuksia.¹¹¹ Lavapuro puhuu etusijaoireyhtymästä tilanteesta jossa, ilmeisyyskriteerin määrittäminen tapauksen keskeiseksi oikeuskysymykseksi siirtää tuomioistuimen huomion tapauksen aineellisoikeudellisesta ratkaisusta keskitettyä normikontrolli-instituutiota ja lain perustuslainmukaisuutta koskeviin valtiosääntöisiin näkökohtiin, jonka seurauksena ratkaisuharkintaa määrittävät tulkintaperusteet samoin kuin tulkinnan kohdekin muuttuvat. Tuomioistuin pyrkii selvittämään lain perustuslainmukaisuutta sen säätämismenetelyn valossa sen sijaan, että se pyrkisi arvioimaan millaista aineellista lopputulosta PL käsillä olevassa tilanteessa edellyttäisi. Perustuslakivaliokunnan kannanotto lain perustuslainmukaisuudesta tulkitaan sitovaksi, jos se koskee juuri sovellettavaa lakia. Toisaalta taas yksittäisen perusoikeussäännöksen sisällön kannalta tärkeä valiokunnan lausuntokäytäntö ja sen kautta luodut yleiset tulkintalinjaukset jätetään kokonaan huomiotta.¹¹²

PL 106 §:ssä säädetään, että ”jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”.¹¹³ Ilmeisyyden tulee olla sellainen, että ”lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen”.¹¹⁴ Tämä ilmentää tavallisen lain ja perustuslain normihierarkiaa lain soveltamistilanteessa, *lex superior* -periaatteen kautta. *Lex superior* -periaatteen mukaan tuomioistuimen on tiettyjen ehtojen toteutuessa annettava soveltamistilanteessa etusija eduskuntalakiin sisältyvän oikeussäännön sijasta sitä aikaisemmin annettua oikeushierarkkisesti korkeamman asteisen perustuslain säännökselle.¹¹⁵ PL 106 § ei kuitenkaan vaadi, että jokaisen lainkäyttöasian yhteydessä sovellettavien säännösten mahdollinen ristiriita olisi erikseen tutkittava. Tuomioistuimen harkittavissa on milloin perustuslainmukaisuutta tutkitaan ja kuinka syvällisesti. Luonnollisesti asian laadulla ja asianosaisten esittämillä väitteillä on vaikutusta asian perustuslainmukaisuusharkintaan. Lähtökohdaksi

¹¹¹ Lavapuro 2008, s. 598–599. Ks. myös Karhu 2008, s. 184.

¹¹² Lavapuro 2008, s. 608.

¹¹³ PL 106 §:n etusijavaikutusta rajoittaa kaksi erityistapausta, joista toinen liittyy EU-oikeuden etusijaan kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja toinen Euroopan Ihmisoikeussopimuksen luomaan kontrolliongelmiaan. Näitä PL 106 §:n käyttöön rajoittavasti vaikuttavia erityistapauksia ei tässä tutkimuksessa ole syytä tarkemmin tutkia. Ks. tarkemmin esim. Jyränki – Husa 2012, s. 364.

¹¹⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 31. Ilmeisyysvaatimus kuuluu skandinaaviseen lagprövning -malliin. Ruotsissa vaatimus (”felet är uppenbart”) kirjattiin perustuslakiin 1974 ja Tanskassa (”grundlovstridigheden er åpenbar”) on käytännön ja doktriinin vahvistama.

¹¹⁵ Jyränki – Husa 2012, s. 94.

tuomioistuin voi hyvin ottaa sen, että vain poikkeukselliset seikat johtavat ilmeisen ristiriitalanteen etsimiseen.¹¹⁶ Oikeuskäytäntö on osoittanut, että tuomioistuimet ovat ratkaisutoiminnassaan pääsääntöisesti antaneet vahvan oikeuslähdeaseman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännölle, joten Suomessa on omaksuttu enemmänkin tällainen parlamenttikeskeinen valtiosääntösuojajärjestelmä¹¹⁷. Oikeuskäytäntö osoittaa, että PL 106 §:n on ollut jonkin verran¹¹⁸ käytössä tuomioistuimissa, mutta vajavaisella taidolla¹¹⁹.

Säädösvalvontatehtävän laajentaminen tuomioistuimille edellytti luonnollisesti, että tuomioistuimet kehittäisivät valmiuttaan ottaa tämän valtiosääntöoikeudellista asiantuntevuutta vaativan tehtävän vastaan. Jyränki ja Husa toteavat, että korkeimmilla oikeuksilla on vielä kehittämisen varaa säädösvalvontatehtävänsä hoitamisen ja erityisesti valtiosääntöoikeudellisen aineksen kanssa operoimisella.¹²⁰

2.3 Valta ja vallan legitimointi

2.3.1 Julkinen valta

Valta voidaan käsittää hyvinkin eri tavalla eri yhteyksissä. Pääsääntöisesti valta kuitenkin ymmärretään jonkinlaiseksi suhdekäsitteeksi, jolle ominaista on jonkinasteinen vaikuttamisen mahdollisuus. Jyränki on saksalaisen juristin Max Weberin (1864–1920) alun perin luoman vallan määritelmän (*”valta on mahdollisuutta ajaa sosiaalisissa suhteissa perille oma tahto toisen tai toisten vastahakoisuudesta huolimatta”*)¹²¹ pohjalta päivittänyt vallan määritelmän nykypäivään lisäämällä, että *”valta on (myös) mahdollisuutta päättää muiden elinoloista ja vaikuttaa niihin”*. Kummassakin määritelmäsää yhteistä on ajatus siitä, että muiden käyttäytyminen voidaan altistaa omaan tahtoon.¹²² Nykypäiväisen vallan käsitteen pitkälle vietyä määrittelyä on tehnyt David Beetham (*The Legitimation of Power*, London 1991), jonka kehittälemää vallan määritelmää pyrin avaamaan tässä tiivistetysti. Beethamin mukaan valta

¹¹⁶ Jyränki 2003, s. 435. Vrt. Saraviita 2011, s. 911 ss..

¹¹⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 366.

¹¹⁸ Ks. Saraviita 2005, s. 312, jossa Saraviita toteaa, että perusoikeussäännöksiä yleensäkin on käytetty vähän tuomioistuimissa tuomioperusteluissa ja arvelee, että pidättyvyys johtuisi perustuslakivaliokunnalle kehittyneestä keskeisestä asemasta perusoikeussäännösten tulkitsijana.

¹¹⁹ Ks. esim. Ojanen 2008, s. 299–315, jossa verotukselliset näkökohdat menivät valtiosääntöoikeuden edelle.

¹²⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 367.

¹²¹ Kriittisesti Weberin opista ks. esim. Tiihonen 1994a ja Tiihonen 1994b.

¹²² Jyränki 2003, s. 49–51.

laajana käsitteenä on ”kykyä tuottaa vaikutuksia ympäröivään maailmaan, toteuttaa siinä omia tarkoituksia, mitä tahansa ne sattuvat olemaan”. Hän toteaa, että yksilön tai ryhmän tarkoitusten saavuttaminen käy usein määräämällä toisten käyttäytymisestä ja kuvaakin valtaa ”herruuden välineenä”. Sääntöjärjestelmä tarvitsee järjestelmänulkoista legitimointia, koska siihen liittyy vallan käytön kohteena olevalle niin paljon epäämistä, vapauden rajoituksia, pakkoa jne. Legaalisuus on näin ollen legitiimiyden välttämätön, muttei riittävä ehto. Beethamin näkemyksen mukaan normatiivinen legitimaatorakenne on kolmikerroksinen ja siihen kuuluu: 1. legaalisuus (vallankäytön oikeudellinen pätevyys), 2. justifioitavuus (vallankäytön oikeutus omaksuttujen uskomusten puitteissa) sekä 3. hyväksyttävyyys (ilmenee vallanalaisten antamana suostumuksena vallankäyttöön).¹²³

Julkiselle vallalle ei ole olemassa yksiselitteistä legaalimääritelmää, se voidaan kuitenkin kuvata yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta huolehtivana subjektina ja toisaalta sen toimintana. Julkisen vallan käsite esiintyy lähinnä viranomaisorganisaatiolle kuuluvana toimivaltana.¹²⁴ Julkista valtaa voidaan kuvata julkisyhteisön normatiivisena toimivaltana tehdä yksipuoleisesti hallinnon ulkopuolisen asemaan vaikuttavia ratkaisuja¹²⁵. Tällaiset ratkaisut voivat olla esim. velvoitteiden asettamista, rajoitusten määräämistä tai muita yksipuoleisesti sitovaa päätöksentekoa yksityisen oikeuksista tai vapauksista¹²⁶. Keskeisin ero yksityisoikeudellisen vallan ja julkisoikeudellisen vallan välillä on julkisen vallan heteronomisuus, joka antaa julkisen vallan haltijalle lain määrittelemissä rajoissa oikeuden ja myös velvollisuuden käyttää yleisen intressin nimissä valtaa oikeussuhteen toisen osapuolen tahdosta riippumatta.¹²⁷ Eräs julkisen vallan käyttöä määrittelevä ominaispiirre on PL 2.3 §:ssä ilmaistu lakisidonnaisuuden vaatimus ja PL 124 §:ssä ilmaistu kielto siirtää valtaa edelleen ilman lakia tai laintasoista säännöstä. Julkisen vallan lainsäädännöllinen tausta löytyy PL:sta. Perustuslaki tuntee Keravuori-Rusasen mukaan kolme valtakäsitettä: valtionvallan, kansanvallan ja julkisen vallan. PL 2.1 §:ssä määritelty valtionvalta mainitaan kansalle kuuluvana valtana. Säännös ei kuitenkaan oikeuta kansaa valtionvallan subjektiiviseksi haltijaksi vaan lähinnä ilmentää, ettei valtiovaltaa voida käyttää kansan tahdosta riippumatta. Lainkohdan taustalta löytyy ajatus kansanvaltaisuuden ilmentämisestä valtiollisen ja muun julkisen vallan käytön demokraattisessa järjestämisessä (mm. kansan välittömällä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asema ylimpänä

¹²³ Ks. tarkemmin Beetham 1991, s. 51–100.

¹²⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 100 tai Mäenpää 2004, s. 15.

¹²⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 101.

¹²⁶ Ks. esim. Mäenpää 2004, s. 15.

¹²⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 101.

valtioelimenä sekä julkisen vallan käytön perustuminen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin). Kansanvallan vaikutus näkyynkin juuri lainsäädäntövallan käyttämisessä. Kaikki kolme vallan käsitettä ovat riippuvaisia toisistaan ja onkin huomattava, että valtiovalta, kansanvalta ja julkinen valta ovat riippuvaisia toisistaan muodostaen yhdessä PL 1 luvussa määritellyn valtiojärjestyksen perustan. Kansanvalta on yhtäältä asetettu julkisen vallan käytön edellytykseksi ja toisaalta PL:sta ilmenevä keskeinen lähtökohta on, että kansanvalta ei toteudu ilman julkista valtaa.¹²⁸

Julkisen vallan käsite kirjattiin perustuslain tasolle vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja sillä kuvattiin niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittivat. PL:n säätämisvaiheessa vuonna 1999 julkisen vallan käsite sisällytettiin myös valtiojärjestyksen perusteita ja hallinnon järjestämistä koskeviin PL säännöksiin ilmentämään julkiseen toimeksiantoon perustuvaa toimivaltaa ja sen käyttämistä, joten nykyisin julkisen vallan käsitettä on pidettävä yhtenä keskeisimmistä PL:n soveltamista ja tulkintaa ohjaavista käsitteistä.¹²⁹ Julkisen vallan hyväksyttävyyttä parantaa myös se, että valtion on nykyisin myös taattava perusoikeuksien toteutuminen vähintään sen tason mukaan, mikä ilmenee kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Jyränki toteaa, että legitiimiyden rapautuminen alentaa kynnystä sääntöjen rikkomiseen ja viime kädessä legitiimiyden murtuminen voi johtaa koko valtion hajoamiseen.¹³⁰ Julkisen vallan käytössä ja sen siirtämisessä on siis noudatettava erityistä huolellisuutta, jotta kansan uskoa koko valtion koneistoon ei romuteta. Seuraukset voivat olla pahimmassa tapauksessa kohtalokkaita. PL 22 § sisältää yleisluontoisen turvaamisvelvollisuuden, ”*julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen*”, käsittäen sekä julkisyhteisön velvollisuuden pidättäytyä perusoikeuksia luvattomasti rajoittavista toimista samoin kuin velvollisuuden aktiivisin toimin toteuttaa perusoikeuksia ja suojata niitä¹³¹. Perusoikeudet tällaisessa vertikaalisessa oikeussuhteessa¹³², julkisyhteisön ja yksilön välisessä suhteessa, vaikuttava usein kaksisuuntaisesti siten, että sama perusoikeus toimii sekä pidättymisvelvoitteena että toimintavelvoitteena¹³³.

¹²⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 102–103 tai Mäenpää 2004, s. 1.

¹²⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 101.

¹³⁰ Jyränki 2003, s. 54.

¹³¹ Jyränki – Husa 2012, s. 392.

¹³² Kansainvälisessä perusoikeusteoriassa on jo pitkään erotettu perusoikeuksien vertikaalisen oikeusvaikutuksen lisäksi, yksityisten välinen, horisontaalinen vaikutus, joten perusoikeuksilla voi tietyissä tapauksissa olla myös horisontaalisia vaikutuksia. Ks. esim. Jyränki – Husa 2012, s. 394 ss., HE 308/1993 vp, s. 29.

¹³³ Jyränki – Husa 2012, s. 392–393.

Julkisesta vallasta voidaan erottaa vielä omaksi lajikseen toimivalta. Toimivallalla kuvataan legaalista oikeutta käyttää julkista valtaa siten, että julkista valtaa käytettäessä tehdyllä toimella (esim. velvoittava päätös) on oikeudellisia vaikutuksia. Julkisen vallankäytön mahdollisuus pysäköinninvalvonnassa voidaan nähdä esim. siten, että TLL:ssa ja PVL:ssa määriteltyjä ohjeita ja säännöksiä on noudatettava, muutoin laissa määrättyllä taholla (esim. poliisi tai pysäköinninvalvoja) on oikeus määrätä lakia rikkoneelle autoilijalle (esim. pysäköintiehtojen rikkominen) pysäköintivirhemaksu (oikeudellinen veloittava seuraamus). Mahdollisuus julkisen vallan käyttöön on ikään kuin uhka, jonka ei tarvitse toteutua, mutta jonka olemassaolo vaikuttaa laissa määriteltyjen ehtojen noudattamiseen.¹³⁴

Julkista valtaa arvioitaessa juridisena toimintamuotona, on huomio kohdistettava PL 2.3 §:än, joka sisältää yleisen vaatimuksen julkisen vallan käytön perustamisesta eduskunnan säätämään lakiin. PL tai sen esityöt eivät kuitenkaan suoraan kerro, mitä julkisen vallan käytön käsitteellä ao. asiayhteydessä tarkoitetaan. Lain esitöissä on eroteltu johdantokappaleessa toisistaan ”valtiollinen” ja ”muu” julkisen vallan käyttäminen¹³⁵. Keravuori-Rusanen toteaa, että terminologiselta kannalta tarkasteltuna näyttäisi siltä, että ensimmäinen viittaa ylimpien valtiονelinten harjoittamaan poliittiseen päätöksentekoon ja jälkimmäisellä tarkoitetaan lähinnä lakia soveltavan hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen ratkaisutoimintaa. Yhteistä molemmille julkisen vallan käytön muodoille on kuitenkin vaatimus vallankäytön demokraattisesta perustasta.¹³⁶

Perustuslakivaliokunta on lain esitöissä johtanut vanhan hallitusmuodon perusteella ns. valtiosääntöoikeudellisen virkamiesperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet¹³⁷. Julkinen valta on siis nähtävä viranomaiselle tyypillisenä yksipuoleisena vallankäyttökeinona. Ehdotonta estettä julkisen vallan siirtämiselle ei kuitenkaan haluttu luoda, vaan tarkoitus oli, että esim. valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille voidaan tarvittaessa siirtää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä PL 124 §:n nojalla. Täten julkisen vallan käyttäjänä saattaa olla myös muu kuin viranomainen, mutta tästä on aina erikseen säädettävä lailla tai lain nojalla. Voimakeinojen käyttöön on muulle kuin viranomaiselle voitu antaa oikeus

¹³⁴ Jyränki 2003, s. 54–55.

¹³⁵ HE 1/1998 vp, s. 73.

¹³⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 107.

¹³⁷ Ks. esim. PeVL 4/1989 vp, PeVL 37/1992 vp, PeVL 1/1994 vp, PeVL 7/1994 vp ja PeVL 15/1994 vp.

vain silloin, kun kysymys on ollut ”konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua”^{138 139}.

PL 3 §:stä ilmenee valtiollisten tehtävien kolmijako. Sen mukaan valtiollisen julkisen vallan käyttömuotoja ovat lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta. Säännös ilmaisee lähinnä valtiollisten tehtävien organisatorisen jaon perusteet, joita täydennetään PL säännöksissä¹⁴⁰. Lainsäädäntövalta tarkoittaa normien antamista ja tuomiovalta taas näiden normien käytännön soveltamista normeissa määriteltyihin yksittäistapauksiin. Pääsäännön mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja tuomiovaltaa käyttävät PL 3.3 §:n mukaan riippumattomat tuomioistuimet.¹⁴¹

Keravuori-Rusanen määrittelee PL 2 §:n esitöissä mainitun ”muun julkisen vallan käytön” siten, että PL:ia uudistettaessa asetettiin sisällölliseksi lähtökohdaksi vaatimus, jonka mukaan julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti PL:sta, siten, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitavat viime kädessä johtaa PL:sta, vaikkei siinä voidakaan säännellä julkisen vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko laajuudessaan. PL:n esitöissä on viitattu tältä osin perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen *valtiosääntöpoliittiseen PL täydellisyysperiaatteeseen*¹⁴², jonka mukaan PL:n tulee säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja. Julkisen vallan käytön alaa ei kuitenkaan voida määritellä tyhjentävästi, vaan se on PL:n sallimissa rajoissa mahdollista sopeuttaa kulloinkin kysymyksessä olevaan sääntelykontekstiin.¹⁴³ Lain esitöissä esitettiin julkisen vallan käytölle kaksi tulkintaa ohjaavaa argumenttia: 1. julkisella vallan käytöllä tulee olla yksityisiin kohdistuvia vaikutuksia, ja 2. julkisen vallan haltijalla tulee olla yksipuolisen vallankäyttäjän asema. Hallituksen esityksessä lueteltiin lisäksi neljä julkisen vallan käyttämistä sisältävää tehtäväryhmää, joita ovat norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset sekä välitön voimakeinojen käyttö.¹⁴⁴ Keravuori-Rusasen mukaan julkisen vallan käsite esiintyy em. esiteltyssä merkityksessä PL 119.2 §:ssä. PL 124 §:ssä julkisen vallankäytön yhteys on puolestaan perusoikeussuojan

¹³⁸ Ks. esim. PeVL 1/1994 vp, s. 3. PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 19/2005 vp, s. 8, PeVL 38/2004 vp, s. 3, PeVL 20/2002 vp, s. 3.

¹³⁹ HE 1/1998 vp.

¹⁴⁰ HE 1/1998 vp, s. 75.

¹⁴¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 107–108.

¹⁴² PeVL 14/1994 vp.

¹⁴³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 108–109.

¹⁴⁴ HE 1/1998 vp, s. 74.

vaarantumisen ohella merkittävän julkisen vallankäytön siirtokiellossa¹⁴⁵. Julkisoikeudellisessa ajattelussa lähtökohtana on ollut pääasiallisesti virkamiesoikeudellinen lähtökohta, jonka mukaan julkista valtaa voivat käyttää vain virkasuhteessa olevat henkilöt. Siksi voidaankin todeta, että julkisen vallan käyttämiseen liittyvät keskeisesti myös virkamiehen oikeusasemaan kuuluvat riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukset. Virkamiehen virassapysymisoikeus on luotu pitkälti turvaamaan virkamiehen objektiivisuutta ja riippumattomuutta.¹⁴⁶

2.3.2 Määrämuotoinen julkinen valta

Julkisella vallalla voidaan tarkoittaa yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta huolehtivaa subjektia tai sen subjektin toimintaa. Tässä tutkimuksessa julkiseen valtaan paneudutaan lähinnä sen toiminnallisen käsitteen osalta. Toiminnallisena käsitteenä sillä tarkoitetaan lähinnä viranomaisorganisaatiolle kuuluvaa toimivaltaa puuttua yksilön oikeuksiin yksipuoleisesti.¹⁴⁷ Julkisen vallan käyttö voidaan eri oikeudenoilla jaotella määrämuotoiseen ja tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö voidaan nähdä esim. viranomaisen toimivaltana puuttua yksilön lailla suojattuun oikeusasemaan fyysisin tai tosiasiallinen toimenpitein¹⁴⁸. Käsitys tosiasiallisen julkisen vallan käytön ilmenemismuodoista ei ole täysin yksimielinen, mutta se voidaan karkeasti määritellä siten, että tosiasiallisesti ja välittömästi puututaan yksilön oikeusasemaan kajoamalla siihen velvoittavin kehotuksin, käskyin, kielloin ja määräyksin tai käyttämällä fyysisiä voimakeinoja¹⁴⁹. Tutkimusaiheen kannalta merkittävämmässä roolissa on määrämuotoinen julkisen vallan käyttö, joten tässä keskitytään enemmänkin siihen. Määrämuotoisella julkisen vallan käytöllä on yleensä tarkoitettu sellaisten lainsäädännön nojalla annettavien hallintopäätösten tekemistä, jotka yksipuoleisesti aikaansaavat ulkopuolisiin kohdistuvia välittömiä ja sitovia oikeudellisia vaikutuksia. Tällaisia välittömiä ja sitovia vaikutuksia voivat olla esim. velvoittavien päätösten antaminen, joista voidaan mainita esim. verojen ja julkisten maksujen määrääminen.¹⁵⁰ Julkisen vallan käytön ankaruus korostuu määrämuotoisen hallintotoiminnan piirissä ennen muuta sellaisten hallinnol-

¹⁴⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 109.

¹⁴⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 111.

¹⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 100.

¹⁴⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 118 ja 129.

¹⁴⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 130–131. Ks. tarkemmin tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä esim. Keravuori-Rusanen 2008, s. 129 ss.

¹⁵⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 121. Ks. tarkemmin julkisen vallan käytön sisällöllisestä ryhmittelystä velvollisuuksia asettavaan ja oikeuksia rajoittavaan sekä oikeuksia perustavaan ja etuuksia suovaan ratkaisutoimintaan esim. Niemivuo – Keravuori 2003, s. 303 ss.

listen pakkokeinojen käyttämisessä ja sanktioluonteisten seuraamusten määräämisessä, jotka perustuvat yksipuoliseen viranomaistoimeen, ovat usein välittömästi täytäntöönpanokelpoisia ja täydentävät osittain rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Tällaisiin voidaan lukea mm. hallintopakkosäännöksiä käyttämällä toteutettu rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten määrääminen.¹⁵¹ Julkisen vallan käytön käsite esiintyy myös muualla lainsäädännössä kuin PL:ssa. Suomessa ei lainsäädännössä kuitenkaan tunneta yhtenäistä julkisen vallan käytön määritelmää, vaan se poikkeaa hieman sisällöllisesti eri asiayhteyksissä ja sääntelykonteksteissa. Oikeudellinen ratkaisukäytäntö ja oikeustiede ovat pyrkineet määrittelemään rajoja julkisen vallan käytön käsitteelliselle tulkinnalle.¹⁵²

2.4 Perustuslain 124 § julkisen vallankäytön siirtämisen edellytyksenä ja rajoituksena

2.4.1 Perustuslain 124 §:n tarkoitus ja tulkinta

PL 124 § on kirjattu lakiin seuraavasti: ”*Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle*”. Pykälän ydinfunktio on Keravuori-Rusasen mukaan yhtäältä demokraattisen päätöksenteon turvaaminen ja ohjaaminen julkisten hallintotehtävien organisoinnissa sekä toisaalta oikeusvaltiollisten periaatteiden turvaaminen. Toinen pykälästä kumpuava periaatteellinen lähtökohta on se, ettei julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvien oikeudellisten vaatimusten toteutuminen, ole riippuvainen tehtävää hoitavan organisatorisesta asemasta eli toimivalta ei kumpua viranomaisen asemasta tai tietystä tehtävästä vaan toimivallan tulee aina perustua lakiin.¹⁵³ Säännöksen keskiössä on oikeusvaltiollisten periaatteiden toteutuminen julkisen hallinnon ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa, mutta säännöstä tulkittaessa on tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen takia tulkittava myös hallintovaltiolle tyypillistä ajatusta hallinnollisesta tehokkuudesta ja tarpeellisuudesta sekä muusta tarkoituksenmukaisuudesta.

¹⁵¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 448.

¹⁵² Keravuori-Rusanen 2008, s. 109 ss.

¹⁵³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 261. Ks. myös Tuori 1999, s. 539. Vrt. Tuori 2002, s. 62. Tuori luonnehtii PL 124 §:n säännöstä ”*oikeusvaltiollisuuden puolustautumiseksi yksityistämisen potentiaalisia uhkia vastaan*”.

Tarkoituksena ei kuitenkaan ole näiden kahden vastakkainasettelu, vaan Keravuori-Rusasen mukaan em. täyttymistä on arvioitava toistensa edellytyksinä ja tehtävänannon valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä määrittävänä kokonaisuutena.¹⁵⁴

Julkinen hallintotehtävä viittaa suhteellisen laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esim. lakien toimeenpanoon ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa niin viranomaisille nykyisin kuuluvat tehtävät kuin myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle.¹⁵⁵

Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä painotettiin yksityistämisen poikkeuksellisuutta. Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksessa säännös oli muotoiltu siten, että ”*julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*”¹⁵⁶. Vaikka PL 124 §:n sanamuoto näyttäisikin painottavan enemmänkin lakisääteisyyttä, ”*voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla*”, voidaan huomata, että myös hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa painotettiin yksityistämisen poikkeuksellisuutta. Julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle tulee olla enemmänkin poikkeus kuin sääntö.¹⁵⁷ PL 124 §:n sanamuodon mukaan julkinen hallintotehtävä ”*voidaan antaa*” viranomaiskoneiston ulkopuoliselle, joten säännös sisältää lainsäätäjälle varatun harkintavallan, eikä se siten perusta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle subjektiivista oikeutta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lainsäätäjä päättää tehtävien siirrosta tapauskohtaisesti ja se voi joko antaa toimivallan PL 124 §:n mukaisen harkintavallan puitteissa tai jättää siirron tekemättä. Yksiselitteistä on kuitenkin, että tehtävän hoitaminen on mahdollista vasta kun toimivalta on nimenomaisesti siirretty lailla tai lain nojalla.¹⁵⁸ Keravuori-Rusanen toteaa, että myös perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä PL 124 §:n soveltamistilanteissa esittämistä tulkinnoista¹⁵⁹ ilmenee, että PL 124 §:ään perustuvista järjestelyistä yksityisen oikeusasemaan olennaisesti vaikuttavissa sekä yhteiskunnallisesti merkityksellisissä tilanteissa voi olla vain viranomaistoimintaa täydentävä ja avustava luonne.¹⁶⁰ Muissa Eu-

¹⁵⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 262.

¹⁵⁵ HE 1/1998 vp.

¹⁵⁶ KM 1997:13.

¹⁵⁷ HE 1/1998 vp, s. 179. Ks. myös valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004, s. 90.

¹⁵⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 267.

¹⁵⁹ Ks. esim. PeVL 52/2006 vp, PeVL 11/2005 vp ja PeVL 28/2001 vp. Kannanotoissa sivutaan myös varhaisempaa oikeuskäsitystä, jossa viranomaiskoneiston ulkopuolisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä nimitettiin julkisen hallinnon ”*apuelimiksi*”. Ks. esim. Merikoski 1956, s. 246.

¹⁶⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 263

roopan unionin jäsenvaltioissa ei ole asetettu lain säädäntöä, joka olisi vastaava Suomen PL 124 §:n kanssa, vaan käytäntö on lähinnä yleisten oppien varassa. Myöskään muissa pohjoismaissa tällaista sääntelyä ei esiinny Ruotsia lukuun ottamatta, joskin esim. Tanskassa ja Norjassa julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on katsottu edellyttävän lainsäädäntöä. Kummankaan maan perustuslaissa ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä vaan tulkintalinja on lähinnä oikeuskäytännössä muodostunutta.. Ruotsissa julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle on säännelty Ruotsin hallitusmuodon 11 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan hallintotehtäviä voidaan antaa yksityisoikeudellisille yhteisöille ja yksityishenkilöille melko avoimin perustein ja ainoa rajoitus koskeekin tilanteita, joissa hallintotehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä, jolloin edellytykseksi on säädetty lakisidonnaisuuden vaatimus.¹⁶¹

PL 124 § toimii nimenomaisena rajoitusperusteena julkisen hallintotehtävän yksityistämiseksi sekä nimenomaisena kieltonormina ”*merkittävää julkisen vallankäyttöä sisältävien tehtävien*” siirtämiseksi viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Toisaalta PL 124 § voidaan nähdä myös sallivana säännöksenä, joka nimenomaisesti mahdollistaa julkisen hallintotehtävän siirtämisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ja siten edesauttaa julkisen hallinnon joustavaa kehittämistä yksityistämisen avulla. Esim. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkamieshallintoperiaatteen tulkinnasta, säännöstä voidaan kuitenkin pitää lähtökohtaisesti enemmän rajoitusperusteena ja kieltonormina¹⁶². Voimassa olevan perustuslain esitöissä on virkamieshallintoon liittyvien periaatteellisten lähtökohtien lisäksi painotettu rajoittamisen perusteluna hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyviä periaatteellisia syitä¹⁶³. Keravuori-Rusanen toteaa, että em. kannanotot voidaan nähdä perusteluina pyrkimykselle säilyttää hallintoorganisaation institutionaalinen perusrakenne, asianmukaisen hallintotoiminnan ja oikeusturvan toteutuminen sekä demokratian suojaamisen tarkoituksessa alistaa yksityistämiskäytännön parlamentaariseen kontrolliin.¹⁶⁴ Suomessa valta kuuluu viimekädessä kansalle, joten edustuksellisen demokratian tavoitteen mukaisesti kansalaisia yksipuoleisesti velvoittavat ja määräävät, julkista valtaa sisältävät tehtävät sekä toimivalta niiden suorittamiseen tulee perustua lakiin, jonka säätäjänä toimii kansaa edustava eduskunta. Kansalaiset siis ikään kuin itse rajoittavat itse määrittelemillään säännöillä ja niiden toteuttamiseen pakottavilla keinoilla omaa

¹⁶¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 267–268.

¹⁶² Ks. esim. KM 1997:13, s. 316. Komiteamietinnössä todetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten, että julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ”*vain rajoitetusti*”.

¹⁶³ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁶⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 262.

toimintaansa. Perustuslakivaliokunnan kehittämät yksityiskohtaiset kriteerit sille, minkälaisilla edellytyksillä valtuuksia voidaan PL 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle ovat: 1. yksityiseen henkilöön suoraan kohdistuvat, perusoikeuksia rajoittavat toimivaltuudet kuuluvat vain tähän tehtävään erityisesti koulutetuille ja virkavastuunalaisille henkilöille, 2. operaation johto, valvonta ja vastuu tulee olla viranomaisella tai virkamiehellä ja 3. perusoikeuksiin puuttuminen on säädettävä rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.¹⁶⁵

2.4.2 PL 124 §:n rakenne

2.4.2.1 PL 124 §:n sisältämät vaatimukset

PL 124 § voidaan karkeasti jakaa sisällöllisesti osiin, jotka asettavat aina tarkempaa rajausta yksityistämisen edellytykselle. Olen alla tutkimuksellisesta syystä jakanut pykälän osiin ja pyrkinyt pohtimaan sen eri osien ydinsisältöä ja niiden tarkoitusta. Osiin jakamisen kautta saan työkaluiksi yleisluontoisemmat periaatteet, joiden avulla voin paneutua tutkimaan yksityisen pysäköinninvalvonnan suhdetta PL 124 §:ään kokonaisuudessaan tai tiettyjen osien kautta. Sen ensimmäinen osa määrittelee, että ”*julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla*” (lakisidonnaisuus). Lisävaatimuksena em. lisäksi on, että ”*sen tulee olla tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*” (tarkoituksenmukaisuus). Tarkoituksenmukaisuus ei itsessään vielä riitä täyttämään yksityistämisen edellytyksiä vaan pykälässä edellytetään myös, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa ”*vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*” (perusoikeuksien turva). Tämä osa sisältää kaiken julkisen toiminnan perusturvat mm.: perusoikeuksien toteutumisen, oikeusturvan vaatimuksen, hyvän hallinnon vaatimukset. Viimeisempänä pykälässä määritellään, että ”*merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle*” (merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtokielto).

2.4.2.2 Lakisidonnaisuusvaatimus

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuoliselle ”*vain lailla tai lain nojalla*”. Julkiselle vallankäytölle on ensimmäisenä edellytyksenä PL

¹⁶⁵ Saraviita 2005, s. 158.

2.3 §:n mukaan aina lakisidonnaisuusvaatimus. Sen mukaan ”julkisen vallankäytön tulee perustua aina lakiin” ja ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tästä voidaan erottaa kaksi selkeää määräystä, jotka ovat lakisidonnaisuusvaatimus ja lain noudattamisvelvoite. Julkisen vallan käyttöön ei oikeuta pelkästään vikamies- tai viranomaisasema, tehtävän julkinen luonne eikä julkisen edun vaatimukseen, vaan nimenomaan tälle viranomaistaholle lailla tai lain nojalla säännelty toimivalta julkisen vallan käyttöön tässä nimenomaisessa tehtävähoidossa. Mikäli viranomaiselle ei ole säädetty asianmukaista toimivaltaa julkisen vallan käyttöön lailla tai lain nojalla, ei julkisen vallankäyttö ole mahdollista.¹⁶⁶ Näiden kahden säännöksen voidaan todeta ilmaisevan kaksi tärkeätä aspektia oikeusvaltioperiaatteesta, mutta ne kätkevät taaksensa myös kolmannen julkilausumattoman säännön. Tämän julkilausumattoman säännön mukaan oikeusvaltioon kuuluu myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien fyysisten ja oikeushenkilöiden lainalaisuus eli velvollisuus noudattaa lakia, eikä tämä koske vain julkisen toiminnan harjoittajia. Ilmaisua laki käytetään perustuslaissa kahdessa eri merkityksessä. Sillä tarkoitetaan joko eduskunnan säätämää lakia tai sitä käytetään ilmaisemaan oikeusjärjestystä yleensä. Tällainen lain samaistaminen eduskuntalakiin kytkee oikeusvaltioperiaatteen kansansuvereenisuuden, edustuksellisen demokratian ja eduskunnan ensisijaisuuden periaatteet yhteen. Ihmiset ovat laajasti ottaen siis samanaikaisesti sekä vallankäytön subjekteja että objekteja. Yksilöiden oikeusasemasta saadaan siis määrätä vain sellaisen elimen päätöskin, jonka asettamiseen kansalainen itse voi vaikuttaa eli toisin sanoen yksilöiden asemasta saadaan määrätä vain eduskuntalaille.¹⁶⁷ Yksilöiden asemaan merkittävästi vaikuttavien lakien tulkintalinjakin olisi siis syytä hakea lainsäätäjän tarkoituksen kautta. Lakisidonnaisuuteen liittyy vielä tarkkarajaisuusvaatimus, joten julkisen vallan käyttö eli yksilön oikeuksiin puuttuminen, on määriteltävä tarkasti ja tarkkarajaisesti, jotta yksilön oikeuksiin puututaan vain niin vähän kuin toimenpide edellyttää. Tällä tarkkarajaisuudella rajoitetaan viranomaisen puuttumisvaltaa ja estetään mielivaltaista julkisen vallan käyttöä.

PL 124 §:ssä määritelty käsky julkisten hallintotehtävien siirtämisestä vain lailla tai lain nojalla voidaan Keravuori-Rusasen mukaan toteuttaa kolmella tavalla: 1. julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle; 2. lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle; tai 3. lakiin sisällytetään valtuutus, jonka nojalla hallintoteh-

¹⁶⁶ Näin esim. Mäenpää 2004, s. 15.

¹⁶⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 131–132. Ks. myös Keravuori-Rusanen 2008, s. 299.

tävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella. Hän toteaa, että PL:n esitöissä¹⁶⁸ on viitattu jonkinlaiseen sääntelyratkaisun valintaa ohjaavaan tulkintakonstruktiioon, mutta pelkästään sen perusteella ei voida tehdä ehdottomia päätelmiä lailla säätämisen käyttöalasta eikä vastaavasti lain nojalla tapahtuvan tehtävänannon sallivuudesta. On siis selvää, ettei sääntelytapaa voida ratkaista yksinomaan PL 124 §:n tulkinnalla.¹⁶⁹ On kuitenkin selvää, ettei pysäköinninvalvontaan oikeuttavaa toimivaltaa ole lailla tai lain nojalla siirretty muulle kuin viranomaiselle. Ainoa viittaus toimivallan siirtoon oli vanhassa laissa PVML 2 §:n ja nykyisessä laissa PVL 10.3 §:n säännös, jolla on määrätty, että poliisin ohella pysäköinninvalvontaa voi harjoittaa kunta ja tällöinkin kyseessä on viranomaiselta toiselle suoritettu vallan siirto, jolla ei määritellä julkisen vallan käyttöoikeutta yksityiselle. Em. siirto sisältyy samaiseen lakiin (PVL), jossa ensisijainen toimivalta on määrätty poliisille, joten kyseessä on ehkä enemmänkin jo ennalta laissa määrätty toissijainen toimivalta tietyin edellytyksin, kuin virallinen toimivallan siirto. TLL 28.3 § kuitenkin ilmentää yksityisalueen omistajan oikeutta määrätä pysäköinnin ehdoista alueillaan.

2.4.2.3 *Tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuusvaatimus*

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuoliselle vain, jos se on ”*tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*”. Keravuori-Rusasen mukaan tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta korostavat vaatimukset heijastavat osaltaan valtion taholta tapahtuvaa tarveharkintaa, johon välillisen julkisen hallinnon kehityksen on katsottu vanhastaan pohjautuvan. Lisäksi kriteerit ilmentävät viranomaiskoneiston ulkopuolisiin kohdistuvan tehtävänannon poikkeuksellisuutta sekä tällaisten poikkeusjärjestelyjen perustelemisen tarvetta.¹⁷⁰ Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa tulee lain esitöiden mukaan kiinnittää huomiota hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin hallintotehtävän erityisluonne huomioon ottaen¹⁷¹.

Tarkoituksenmukaisuus on tapauskohtaisesti harkittava edellytys, jonka sisältö vaihtelee julkisen hallintotehtävän laadun ja luonteen perusteella. Tarpeellisuusvaatimuksen voidaan kuitenkin katsoa tarkoittavan sitä, että julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viran-

¹⁶⁸ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁶⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 299–300.

¹⁷⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 319.

¹⁷¹ HE 1/1998 vp, s. 179.

omaiselle vain siltä osin, kuin tällaiseen järjestelyyn on olemassa perusteltu tarve.¹⁷² Perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeellisuusharkinnassa on otettava huomioon hallintotehtävän luonne¹⁷³. Tarpeellisuus ei esiinny PL 124 §:n sanamuodon perusteella itsenäisenä edellytyksenä, vaan sitä on tarkasteltava yhdessä tarkoituksenmukaisuuden kanssa, jolloin julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voi olla tarpeellista olematta kuitenkaan valtiosääntöisesti tarkoituksenmukaista.¹⁷⁴ Tarkoituksenmukaisuutta tarkasteltaessa on varmistuttava, että julkinen hallintotehtävä tosiasiallisesti soveltuu julkisen hallinnon toiminnallisen kokonaisuuden ja oikeusvaltiollisten periaatteiden kannalta hoidettavaksi myös viranomaisorganisaation ulkopuolella. Ristiriitoja saattaa nousta esiin esim. silloin, kun julkisia hallintotehtäviä hoidetaan liiketoimintaa harjoittavissa valtion liikelaitoksissa tai muissa yhteisöissä¹⁷⁵. Oikeusvaltiollinen perspektiivi korostaa yksilön oikeusturvan huomioimista osana tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Keravuori-Rusanen toteaa, että vaikka tarkoituksenmukaisuuskriteeri esiintyykin PL 124 §:ssä itsenäisenä yksityistämistä koskevana rajoituskriteerinä, ei sille liene tarkoitettu annettavan tulkinnallisessa ristiriitatilanteessa etusijaa oikeusvaltiolisiin vaatimuksiin nähden¹⁷⁶. Lainsäädäntötyössä tarkoituksenmukaisuusedellytys on kuitenkin useimmiten tiivistetty hallintotehtävän erityislaatua ja -luonnetta korostaviin näkökohtiin.¹⁷⁷ PL 124 §:n sanamuoto viittaa Keravuori-Rusasen mukaan siihen, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuoliselle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa hallituksen esityksessä onkin siis syytä esittää riittävät ja asianmukaiset perustelut miksi yksityistämistä olisi juuri kyseisessä tapauksessa pidettävä PL 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Keravuori-Rusanen huomauttaa, että yksityistämiskäytännön on syytä arvioida myös suhteessa hallintotehtävien viranomaisorganisointia koskeviin vaihtoehtoihin eli hallituksen esityksen perusteluissa olisi kyettävä osoittamaan, miksi julkisen hallintotehtävän antamista ulkopuoliselle olisi asianomaisessa yhteydessä pidettävä viranomaisorganisaatiota tarkoituksenmukaisempaan vaihtoehtona. Tällaisen perustelun merkitys nousee entisestään, kun kyse on sellaisesta tehtävästä, jossa on

¹⁷² Keravuori-Rusanen 2008, s. 319. Eräissä tapauksissa tarveharkintaa ohjataan suoraan erityislainsäädännössä. Ks. esim. perusopetuslain (21.8.1998/628) 7 §.

¹⁷³ PeVL 48/2010 vp, s. 4.

¹⁷⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 319.

¹⁷⁵ Esim. yrityksen toimintaan kohdistuva valvonta valtion liikelaitoksen itsensä harjoittamana sotii ilmeisesti oikeusvaltioajattelua vastaan.

¹⁷⁶ Tätä tukee myös PL esitöissä mainittu kannanotto, jonka mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täytyä palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin esim. yksilön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Ks. HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁷⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 320–321.

kyse yksityisten oikeusaseman kannalta tai yhteiskunnallisesti merkityksellisistä tehtävistä taikka yleensäkin laajemmista hallintotehtävien kokonaisuuksista.¹⁷⁸

2.4.2.4 *Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisvaatimus*

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, mikäli se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten osalta on lain esitöiden mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota mm. PL 6 §:n yhdenvertaisuuteen, PL 17 §:n yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Näiltä osin tulkinnassa olisi huomioitava PL 21 § ja muut perusoikeussäännökset. Säännöksen tulkinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.¹⁷⁹ Perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan ehdotukseen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta¹⁸⁰, että oikeusturvan takaamiseksi yksityisessä pysäköinninvalvonnassa tulisi sääntelyn täyttää PL 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyyydestä¹⁸¹. Lain esitöissä on lisäksi linjattu, että julkista valtaa käyttävien tulee olla virkamiehiä rikoslain mielessä eli että he suorittavat tehtäviään virkavastuulla¹⁸².

2.4.2.5 *Merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien ehdoton siirtokielto*

PL 124 §:ssä on erityisesti painotettu, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Kielto onkin ymmärrettävä ensisijaisesti oikeusvaltioperiaatetta korostavaksi rajoitukseksi, jonka ydinfunktiona on merkittävimpien viranomaistehtävien ja yksilön perustuslaillisen aseman kannalta olennaisten toimivaltuuksien säilyttäminen viranomaisorganisaatiossa. Lainsäätäjät ei kuitenkaan ole kovinkaan selkeästi määritellyt, mitä tämä ”merkittävä julkisen vallan käyttö” tarkoittaa. Lain esitöissä on kuitenkin hieman tarkennettu ”merkittävän julkisen vallan” -käsitettä toteamalla, että merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin, kuten esim. itsenäiseen harkintaan pe-

¹⁷⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 321.

¹⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁸⁰ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

¹⁸¹ HE luonnos 2012, s. 18.

¹⁸² HE 1/1998 vp, s. 35.

rustuva voimakeinojen käyttö, voisi ilmentää merkittävää julkisen vallan käyttöä¹⁸³. Perustuslakiuudistuksessa perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa merkittävän julkisen vallan - käsitteeseen, mutta ennen perustuslakiuudistusta perustuslakivaliokunta oli yksittäistapauksissa tukeutunut merkittävään julkisen vallan käyttöön perustellessaan kielteistä suhtautumista voimankäyttövaltuuksien antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävä julkinen valta erotettiin julkisen vallan sisällä olevaksi suppeammaksi vallankäytön määritelmäksi, jolla on ensisijaisesti yksilön perustuslailla suojattuihin oikeuksiin kajoava merkitys.¹⁸⁴ Keravuori-Rusanen toteaa, että näyttäisi siltä, että lainsäätäjälle on tietoisesti jätetty mahdollisuus merkittävän julkisen vallankäytön sisällölliseen täsmentämiseen.¹⁸⁵ On myös huomattava, että tämä jätetty varaus antaa lainsäätäjälle laajemman harkintavallan PL 124 §:n edellytysten pohtimiseen. PL 124 § väljätkö sanamuoto antaa lainsäätäjälle suhteellisen vahvan harkintavallan tehtävän yksityistämisedellytysten tulkittamiseen ja sitä kautta säännöksen sisällölliseen täsmentämiseen. Keravuori-Rusanen huomauttaa, että ”merkittävän julkisen vallan käytön säätäminen julkisten hallintotehtävien yksityistämisen valtiosääntöiseksi esteeksi edellyttääkin sitä koskevien kytkeiden kattavaa tunnistamista”. Tässä vaiheessa PL 124 §:n tulkintakäytännössä merkittävälle julkiselle vallalle annettu tulkintalinja näyttääkin olevan varsin suppea ja mukailevan täysin lain esitöissä määriteltyä itsenäiseen harkintavaltaan perustuvaa voimankäyttöä ja vastaavanlaisiin pakonluonteisia toimivaltuuksia sisältäviin tehtäviin. Lainsäätäjän tarkoitus ei Keravuori-Rusasen näkemyksen mukaan kuitenkaan ole ollut rajoittaa käsitteen sisältöä vain näihin erityiskysymyksiin.¹⁸⁶ Merkittävää julkista valtaa määriteltäessä on hyvä pitää myös mielessä, että mikä ei ole julkisen vallan käyttämisestä ei myöskään voi olla merkittävää julkisen vallan käyttöä¹⁸⁷. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että merkittävää julkisen vallan käyttöä on mm. itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin¹⁸⁸. Valiokunta on lisäksi todennut, että hallinnollisten seuraamusten määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä¹⁸⁹.

¹⁸³ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁸⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 414. Ks. myös PeVL 7/1981 vp, PeVL 3/1987 vp ja PeVL 20/1998 vp.

¹⁸⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 413.

¹⁸⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 490.

¹⁸⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 109.

¹⁸⁸ Ks. HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL28/2001 vp, s. 5–6 sekä PeVL 57/2010 vp, s. 5.

¹⁸⁹ Ks. esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2. Ks. myös kurinpitorangaistuksen määräämisen ja uhkasakon osalta PeVL 18/2007 vp, s. 7 sekä perinnän osalta PeVL 45/2006 vp, s. 2.

3 YKSITYINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA

3.1 Pysäköinninvalvonnan tausta

Hallitus antoi Eduskunnalle esityksen laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 20/2002 vp) vuonna 2002. Esitys koski pääsääntöisesti uuden järjestyslain kehittämistä, mutta se sisälsi kehotuksen jättää tämän lain ulkopuolelle yksityisaluetta koskevan pysäköintikiellon. Yksityisalueen pysäköintikieltoa koskeva säännös ehdotettiin lisättävän TLL 28 §:ään. HE 20/2002 sisältö ja toteutuminen ei niinkään ole tämän tutkimuksen keskiössä vaan se mitä tämä TLL 28 §:n muutos sai tulevina vuosina aikaan. TLL 28 §:ään lisättiin kolmas momentti 27.6.2003, jossa määrättiin pysäköintikielto yksityiselle alueelle ilman omistajan tai haltijan lupaa ja lisäksi määrättiin, että pysäköintiä koskevat määräykset yksityisellä alueella on ilmaistava selkeästi havaittavalla tavalla.¹⁹⁰ Hallituksen esityksessä HE 20/2002 vp todetaan, että pysäköintiä yksityisellä paikalla ei ole säännelty järjestyslaissa, joka koskee yleisiä paikkoja eli julkisia alueita, joten asiaa koskevat säännökset olisi tarpeen ottaa tieliikennelakiin¹⁹¹. Pysäköinninvalvonta yksityisellä alueella katsottiin tärkeäksi, joten viranomaisen toimivalta pysäköinninvalvontaan yksityisellä alueella lisättiin lakiin. Pysäköinnistä ja pysäköinninvalvonnasta otettiin säännös TLL:iin ja pysäköintikiellosta yksityisalueella säännellään TLL 28.3 §:ssa¹⁹². Vuoden 2012 alusta voimaan astui PVL. Laki oli osa lakiuudistuspakettia, jolla oli tarkoitus uudistaa koko pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö. Osana lakihanketta¹⁹³ oli myös laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, mutta se kaatui keväällä 2011 perustuslakivaliokunnan annettua lausuntonsa lakiehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakihanke sellaisenaan oli perustuslain vastainen ja siksi he ehdottivat sen hylkäämistä.¹⁹⁴ Laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta oli nostettu mukaan hallituksen esitykseen, koska se katsottiin tärkeäksi pääsääntöisesti siksi, että useat eri toimijat olivat ryhtyneet 2000-luvun taitteessa harjoittamaan pysäköinninvalvontaa yksityisalueilla (yksityinen pysäköinninvalvonta). Yksityisillä alueilla oli ryhdytty TLL ja PVML (nykyisin PVL) säännöksistä tulkinnan kautta johdetun oikeutuksen varjolla harjoittamaan yksityistä pysäköinninvalvontaa, joka on objektiivisesti ja usein subjektiivisestikin tarkastel-

¹⁹⁰ HE 20/2002 vp, s. 27.

¹⁹¹ HE 20/2002 vp, s. 53.

¹⁹² 5.12.2008 asti säännös oli TLL 28.2 §:ssä.

¹⁹³ HE 223/2010 vp.

¹⁹⁴ PeVL 57/2010 vp.

len hyvin samankaltaista julkisen pysäköinninvalvonnan kanssa. Pysäköinninvalvonta toimintana on alueelle määrättyjen pysäköintiehtojen sopimusperusteista (esim. pysäköintikiellot, aikamääreet tai maksullinen pysäköinti) noudattamisen valvontaa ja mikäli väärinkäytöksiä havaitaan, sanktioiden kirjaamista ja maksuvaatimusten kiinnittämistä ajoneuvoihin.

3.2 Yksityinen pysäköinninvalvonta käytännössä

3.2.1 Yleistä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta

Yksityistä pysäköinninvalvontaa on jo joitakin vuosia esiintynyt ympäri Suomen¹⁹⁵. Pysäköinninvalvontaa harjoittavat yleisesti yritykset, mutta myös yksityisalueen omistajat ovat eräissä tapauksissa ryhtyneet harjoittamaan pysäköinninvalvontatoimintaa omistamallaan alueella¹⁹⁶. Yksityinen pysäköinninvalvonta toimii yksityisessä omistuksessa olevilla alueilla ja perustuu joko alueen omistamiseen (kun kyseessä on yksityisalueen omistajan itse suorittama pysäköinninvalvonta) tai sopimukseen pysäköinninvalvonnasta (pysäköintisopimus) alueen omistajan, edustajan taikka haltijan kanssa¹⁹⁷. Pysäköintiä koskevat kiellot ja rajoitukset on ilmoitettu yksityisalueen sisäänajoreiteillä selkeästi. Kylteistä on myös käynyt ilmi yksityisoikeudellisen valvontamaksun uhka, mikäli alueen pysäköintiehtoja ei noudateta.¹⁹⁸ Kun ajoneuvo on pysäköity yksityisalueelle, on katsottu, että kuljettajan ja kiinteistön omistajan taikka sen, jolle yksityisalueen pysäköintioikeus on siirretty pysäköintisopimuksella, välille on syntynyt sopimus pysäköinnistä perustuen ajoneuvon kuljettajan käyttäytymiseen (nk. reaalisopimus). Kuljettaja on alueelle saapuessaan nähnyt ja lukenut sopimusehdot ja pysäköimällä ajoneuvonsa alueelle hän vahvistaa sitoutuvansa sopimukseen.¹⁹⁹ Pysäköintikiellon rikkomisesta tai muusta pysäköintiehtojen vastaisesta menettelystä on ajoneuvon tuulilasiin kiinnitet-

¹⁹⁵ Yksityisen pysäköinninvalvonnan konsepti on todennäköisemmin rantautunut Suomeen muualta Euroopasta, jossa kaupallinen yksityisalueiden pysäköinninvalvonta on ollut arkipäivää jo useita vuosia. Ks. esim. OM 16/2010, s. 24–27, jossa esitellään tiivistetysti Ruotsin, Norjan, Tanskan, Irlannin ja Belgian toimintamallit.

¹⁹⁶ Vrt. Nikkanen 2008, s. 97. Nikkanen toteaa, että ”*kiinteistön omistajan itsensä suorittama valvonta saattaa kuitenkin käytännössä olla hankalaa*”.

¹⁹⁷ Ks. myös Kaisto – Nybergh 2008, s. 126. Yksityisen pysäköinninvalvonnan problematiikkaa lienee systemaattiselta kannalta helpointa lähestyä siten, että alueen omistaja itse valvoo aluettaan, mutta itse tutkimusongelman kannalta ei liene eroa siinä, onko valvontaa suorittavana tahona alueen omistaja, edustaja vai jommankumman heistä valtuuttama taho.

¹⁹⁸ Ks. esim. Kaisto – Nybergh 2008, s. 126 ja 161 tai 163. Nikkanen 2008, s. 99. Mäkinen 2011, s. 7.

¹⁹⁹ Kylteissä on ilmoitettu, että ”*pysäköimällä hyväksyt ehdot*” ja tästä ehtolauseesta on johdettu käytäntö, että pysäköimällä ajoneuvonsa kuljettaja on lukenut ja hyväksynyt sopimusehdot. Kuluttajariitalautakunta on ratkaisuissaan hyväksynyt tällaisen sopimuskonstruktion. Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1107/39/2006, 1357/39/2006, 660/39/2006, 1285/39/2005, 3541/39/2006, 3365/39/2006 ja 736/39/2007. Myös KKO vahvisti sopimuskonstruktion syntymisen ratkaisussaan KKO:2010:23.

ty yksityisoikeudellinen valvontamaksu, jota on luonnehdittu sopimussakoksi tai jopa vahingonkorvaukseksi²⁰⁰. Valvontamaksu on käytännössä ollut suuruudeltaan samansuuruinen tai alhaisempi, kuin vastaava julkisoikeudellinen maksu (pysäköintivirhemaksu). Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole voimassa olevaa lainsäätelyä vaan se nojaa oikeutuksensa yleisiin sopimusoikeudellisiin oppeihin.²⁰¹ KKO on antamassaan ratkaisussa KKO:2010:23 vahvistanut edellä selostetun pysäköintisopimusmallin ja kuluttajariitalautakunta on antanut useita ratkaisusuosituksia erilaisissa yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevissa kiistakysymyksissä.²⁰² Ala kaipaa kuitenkin pikaista lainsäätelyä²⁰³ alalla vallitsevien osittain villienkin ylilyöntien ja käytäntöjen kaitsemiseksi.

Yksityistä pysäköinninvalvontaa voidaan pitää niin tunteita herättävänä toimialana ja oikeudellisesti mielenkiintoisena tutkimuskysymyksenä²⁰⁴. Yksityistä pysäköinninvalvontaa voi lähteä lähestymään yksityisoikeudelliselta tai julkisoikeudelliselta näkökannalta, joista jälkimmäinen on tässä tutkimuksessa valittu lähestymistapa. Mäkisen huomion mukaan keskeiseksi teemoiksi on noussut perustuslaki, julkisen vallan käyttö ja vallan kolmijako-oppi sekä näille vastakkaiseksi teemaksi sopimus-, elinkeinovapaus ja omaisuuden suoja. Yhden näkökulman mukaan siis kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käytöstä, jota ei voida siirtää yksityiselle kuin PL 124 §:n rajoituksin tai poikkeuslailla, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Toisen näkökulman mukaan kyse on omistajan oikeudesta määrätä omistamastaan kiinteistöstä, sopimussuhteesta ja sopimusvapaudesta siten, että ”*mikä ei ole laissa kielletty, se on sallittu*”.²⁰⁵ Ennen yksityisen pysäköinninvalvonnan tarkempaa julkisoikeudellista pohdintaa käyn kuitenkin tiivistetysti läpi yksityisoikeudelliset kysymyksenasettelut, jotta lukijan on helpompi hahmottaa yksityisen pysäköinninvalvonnan kokonaiskuva ja sitä kautta sen julkisoikeudellinen merkitys.

²⁰⁰ Vahingonkorvausluonteisuus ilmenee lähinnä silloin, kun alueen omistaja tai edustaja saa suoraan ilman välikäsiä valvontamaksun kokonaisuudessaan hyvityksenä (vahingonkorvauksena) omistamansa alueen käyttöhyödyn menetyksestä. Ainakin vero-oikeudessa valvontamaksu on tietyissä tilanteissa rinnastettu vahingonkorvaukseen. Ks. esim. Valtiovarainministeriön lausunto Oikeusministeriölle pysäköintitoiminnan arvonlisäverotuksesta 8.1.2010 (VM/2639/00.00.05.2009). Muissa tapauksissa valvontamaksua voidaan pitää lähinnä sopimussakkona ja vahingonkorvausluonteisena korvauksena nimenomaisesta sopimusrikkomuksesta. Ks. myös Nikkanen 2008, s. 98, 105 ja 110.

²⁰¹ HE 223/2010 vp, s. 8.

²⁰² Ks. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1107/39/2006, 1357/39/2006, 660/39/2006, 1285/39/2005, 3541/39/2006, 3365/39/2006 ja 736/39/2007 sekä KKO ratkaisu KKO:2010:23.

²⁰³ Ks. esim. OM 16/2010, s. 29 ja HE 223/2010 vp, s. 8.

²⁰⁴ Näin esim. Mäkinen 2011, s. 1.

²⁰⁵ Mäkinen s. 1–2.

3.2.2 Varallisuus oikeudelliset näkökannat lyhyesti

Yksityistä pysäköinninvalvontaa on perusteltu mm. elinkeinonvapaudella, mutta elinkeinonvapaus ei ulotu sellaisiin tehtäviin, jotka on lakisääteisesti varattu viranomaiselle, joten tässä yhteydessä siihen ei paneuduta sen tarkemmin. Pysäköintiä yksityisalueelle voidaan varallisuus oikeuden näkökulmasta arvioida joko sopimuskonstruktion tai käyttöhyödyn korvaamisen kannalta. Sopimus oikeudellisen ajattelun pohjalta yksityinen pysäköinninvalvonta olisi yksityisten välinen sopimus ja valvontamaksu sen rikkomisesta aiheutuva sopimussakko²⁰⁶. Tätä ajattelumallia ovat tukeneet niin kuluttajariitalautakunnan tekemät ratkaisut²⁰⁷, kuin KKO:n tekemä ennakkoratkaisu KKO:2010:23. Samalle kannalle on asettunut myös joitakin oikeustieteilijöitä mukaan lukien esim. perustuslakivaliokunnassa yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevasta lakiehdotuksesta kuultavana ollut asiantuntija Heikki Halila²⁰⁸. Kaisto & Nybergh ovat lähteneet liikkeelle siitä ajatuksesta, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa ei ole kyse sopimuksesta sen enempää kuin maksullisessa pysäköinnissäkään. Heidän mukaansa, koska tahdonilmaisua ei ole annettu, ei voida olettaa, että pysäköijä on halukas sitoutumaan sopimukseen. Esim. kuljettaja, joka pysäköi maksulliselle alueelle ja jättää maksamatta, ei ole sitoutunut sopimukseen. Kaisto & Nybergh toteavat, että olisi vaikea kuvitella tilanteen muuttuvan ainoastaan sillä perusteella, että alueen sisäänmenoreiteillä olisi pysäköintisopimuksesta kertovat kyltit. He lähtevätkin mieluummin liikkeelle käyttöhyödyn korvaamisajatukselta, jonka mukaan kuljettaja olisi velvollinen korvaamaan kohtuullisen korvauksen ehtojen vastaisella pysäköinnillään saamastaan käyttöhyödystä.²⁰⁹ Kaisto & Nybergh mukaan sanktioluonteisessa valvontamaksussa on kyse täysin eri asiasta, kuin maksulliseen pysäköintiin liittyvässä käyttöhyödyn korvaamisessa. Heidän mielestään ei ole yksiselitteistä, että velvollisuus valvontamaksun suorittamiseen olisi ylipäätään olemassa.²¹⁰

3.2.3 Toimivalta ja pysäköinninvalvontatoiminta

Yksityinen pysäköinninvalvonta nojaa toimintansa julkisoikeudelliseen sääntelyyn pysäköinninvalvonnasta ja sen varaan rakennettuun sopimuskonstruktion. Yksityinen pysäköinninvalvonta on toteutettavissa yksityisessä omistuksessa olevalla alueella. Toiminnan perusidea-

²⁰⁶ Ks. esim. Tolvanen 2011, s. 34–35.

²⁰⁷ Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1285/39/2005, 2933/39/2005, 1107/39/2006, 3396/39/2006, 3541/39/2006 ja 736/39/2007.

²⁰⁸ Halila 2011.

²⁰⁹ Ks. tarkemmin Kaisto – Nybergh 2008, s. 82.

²¹⁰ Kaisto & Nybergh 2008, s. 154.

na on, että TLL 28.3 §:n mukaan yksityisalueelle pysäköinti ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty ja pysäköintiä koskevat määräykset alueella on ilmaistava selkeästi havaittavalla tavalla. Ennen PVL säätämistä edellä mainittu voitiin tulkita myös niin, että kiinteistön omistajalla tai haltijalla on lähtökohtaisesti oikeus myös päättää, millaisin ehdoin alueelle saa pysäköidä²¹¹. Nykyisessä PVL 2.2 §:ssä tämä tulkintalinja on vahvistettu, koska lakiin otettiin julkista pysäköinninvalvojaa rajoittava säännös, jonka mukaan yksityisalueella pysäköintivirhemaksun määrääminen vaatii yksityisen alueen omistajan tai haltijan pyynnön taikka valtuutuksen. Tämä lisäys lakiin käytännössä vahvisti yksityisalueen omistajan itse-määräämisoikeuden alueellaan vallitsevista pysäköintiehdoista ja jätti pysäköintiehtojen nou-dattamatta jättämisen sanktioinnin viime kädessä alueen omistajan tai haltijan päätäntäval-taan. Mäkinen toteaa, että tämä herättää myös kysymyksen siitä, onko yksityisalueen omista-jalla halutessaan oikeus käyttää julkisen pysäköinninvalvonnan sijaan yksityisiä pysäköinnin-valvojia käytännössä katsoen samaan tehtävään, perustuuko ajattelu sopimuskonstruktioon tai johonkin muuhun varallisuus oikeudelliseen perustaan syrjäyttäen siten julkisen pysäköinnin-valvonnan alueelta. Eduskunnan kuitenkin hylättyä lain yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, ainakaan tämän kohdan ei voida katsoa luovan yksityiselle edellä kuvattua oikeutta vaan lähinnä päätäntävällän siitä, haluaako hän ylipäätään käyttää (julkista) pysäköinninvalvontaa omistamallaan alueella.²¹² Hän kuitenkin toteaa, että periaatteessa olisi mahdollista luoda jul-kiselle pysäköinninvalvonnalle rinnakkainen malli, mutta että tuollainen malli edellyttäisi ”nimenomaista lakiperustaa”.²¹³

Toimivalta yksityisoikeudellisen valvontamaksun määräämiseen on katsottu olevan yksityis-alueen omistajalla, haltijalla tai näiden edustajalla, jolle on sopimuksella siirretty toimival-ta²¹⁴. Toimivallan siirto sopimusperusteisesti nojautuu siihen ajatukseen, että mikäli yksityis-alueen omistajalla tai haltijalla kerran on oikeus päättää alueen pysäköintiehdoista ja viime-kädessä myös valta päättää niistä seuraavista sanktioista²¹⁵. Tällaista sopimusta, jolla pysä-köinninvalvontaan oikeuttava toimivalta on siirretty eteenpäin yksityiselle elinkeinonharjoit-

²¹¹ Nikkanen 2008, s. 96–97 (Nikkasen artikkelin julkaisemisen jälkeen TLL 28 § on muutettu ja kyseinen yksi-tyisalueen pysäköintikielto sijaitsee nykyään TLL 28.3 §:ssä).

²¹² Mäkinen 2011, s. 5.

²¹³ Mäkinen 2011, s. 6. Mäkinen viittaa jätteenkuljetusjärjestelmään ja siihen, että jätteenkuljetus palveluntuotan-tona ja valvontamaksu rangaistusluontoisena sanktiona ovat eri luontoisia myös perustuslain näkökulmasta. On myös huomattavaa, että jätteenkuljetuslain esitöissä perustuslakivaliokunta kiinnitti nimenomaista huomiota siihen, että mitään julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia ei siirretty vaan ainoastaan jätteenkuljetuksen opera-tiivista toimintaa oli mahdollista siirtää muulle kuin viranomaiselle. Ks. PeVL 58/2010 vp.

²¹⁴ Toimivalta ja toimivallan siirron lainmukaisuus on vahvistettu ratkaisussa KKO:2010:23.

²¹⁵ PVL 2.2 §:n säännös, joka rajoittaa julkisen yleistä toimivaltaa pysäköinninvalvontaan.

tajalle, on yleisesti ryhdytty nimittämään pysäköintisopimukseksi^{216, 217}. Suomessa ei ole vielä toistaiseksi erityistä lakia, joka sääntelisi yksityistä pysäköinninvalvontaa²¹⁸, joten yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavat yritykset rakentavat koko yritystoimintansa sen varaan, että pelkän pysäköinnin myötä syntyy sopimus (pysäköintisopimus), jonka perusteella pysäköijä voidaan velvoittaa maksamaan pysäköinninvalvontayrityksen määräämä valvontamaksu²¹⁹. Pysäköintisopimuksen syntymistä ja sitovuutta on arvosteltu toiminnan alusta asti eri tahoilta niin puolesta kuin vastaan²²⁰. Yksityinen pysäköinninvalvonta toimii pitkälti julkista pysäköinninvalvontaa sääntelevän lainsäädännön kautta rakennetun sopimuskonstruktion varassa, joka taas on lähinnä yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden²²¹ varassa. Vahvin oikeudellinen ”tukipilari” on kuitenkin KKO:n yksityisestä pysäköinninvalvonnasta antama ennakkoratkaisu, jossa myös sopimuskonstruktio vahvistettiin.

KKO:2010:23: Tapauksessa yksityinen pysäköinninvalvontayritys oli määrännyt väärin pysäköidyn ajoneuvon omistajalle useita valvontamaksuja toistuvista pysäköintivirheistä yksityisalueella. KKO katsoi, että kyseisen yksityisomistuksessa olevan piha-alueen sisäänmenoreitit oli varustettu asianmukaisin opastetauluin. Ajoneuvon kuljettajan täytyy olla tietoinen TLL säännöksistä, joten kuljettajan täytyy tietää, että yksityisalueelle pysäköiminen ilman alueen omistajan tai haltijan lupaa on kielletty. Yksityisalueen omistajan asettamat pysäköintikieltokyltit ja valvontamaksusanktion liittäminen kieltoon voi aikaansaada sellaiset olosuhteet, että kiellon vastaisesti pysäköidyn ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä ilmoitettu valvontamaksu, jonka hän on sopimusperusteisesti velvollinen maksamaan. KKO:n mukaan kiinteistön omistajan tai yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen periessä väitettyyn sopimukseen perustuvaa valvontamaksua ei kyseessä ole julkisen vallan käyttö vaan kysymys on ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sitä rikottu. KKO vahvisti myös sen, että pysäköinti itsessään on riittävä tahdonilmaisu sitoutua sopimukseen, kunhan vain pysäköintiä koskevat määräykset on ilmaistu alueella lain mukaisesti ”selkeästi havaittavalla tavalla”. KKO:n tuomion lop-pulauselmana oli: ”valvontamaksu muistuttaa joissakin suhteissa pysäköintivirhemaksua, kun valvontamaksua ei kuitenkaan peritä julkisyhteisölle eikä se myöskään ole pysäköintivirhemaksun tapaan täytäntöön pantavissa ulosottoteitse ilman tuomiota”. Valvontamaksu on siis sopimussakkoluonteinen seuraamus, eikä hallinnollinen ran-

²¹⁶ Ks. esim. Nikkanen 2008, s. 97. Vrt. esim. Kaisto – Nybergh 2008. Kirjan kirjoittamisen jälkeen pysäköintisopimuksen syntymekanismi on kuitenkin vahvistettu KKO:2010:23 päätöksessä.

²¹⁷ Ks. myös Vrt. Kaisto – Nybergh 2008, s. 127. Kirja on kirjoitettu ennen KKO antamaa ratkaisua, mutta silti on oleellista huomioda, että pysäköinninvalvontaa harjoittavalla yrityksellä ei voi olla laajempaa oikeutta valvontaan, kuin alueen omistajalla tai haltijalla. Lisäksi on huomioitava, että alueen omistajalla tai haltijalla ei välttämättä ole ollenkaan oikeutta määrätä pysäköintiehtojen noudattamatta jättämisen sanktioinnista.

²¹⁸ Hallituksen esitykseen HE 223/2010 vp. sisältyi ehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, mutta se kaatui perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 57/2010 vp) johdosta keväällä 2011.

²¹⁹ Aiheen legitimitetistä ollaan montaa mieltä. Julkisoikeudelliselta kannalta ks. esim. Mäkinen 2011, s. 7 ss. Varallisuus oikeudelliselta kannalta ks. esim. Kaisto – Nybergh 2008, s. 2 ja s. 65 ss. tai Mäkinen 2011, s. 6–7.

²²⁰ Esim. Kaisto – Nybergh 2008, s. 2, 35–63 ja Tolvanen 2010. Toisin kuitenkin Nikkanen 2008, s. 99 ss.

²²¹ Nikkanen 2008, s. 97.

gaistusluonteinen seuraamus. KKO kumosi hovioikeuden tuomion ja velvoitti ajoneuvon omistajan maksamaan pysäköinninvalvontayritykselle valvontamaksut korkoineen. KKO päätyi ratkaisuun äänin 3-2. Eri mieltä olevat jäsenet totesivat lausunnoissaan, ettei tapauksessa esitetyin perustein ajoneuvon pysäköijän ja pysäköinninvalvontaa harjoittavan yhtiön välille ole syntynyt sopimusta pelkästään ajoneuvon pysäköijän tosiasiallisen käyttäytymisen kautta eli ajoneuvon pysäköiminen ruutuun ei ole osoitus ehtoihin sitoutumisesta.

KKO siis ensinnäkin vahvisti sopimusmekanismin, jonka perusteella tietty toiminta tietynlaisessa toimintaympäristössä voi aikaansaada sitovan sopimuksen. KKO vahvisti myös, että vaikka yksityinen pysäköinninvalvonta on ulkoisesti tarkastellen rinnakkainen ilmiö julkiselle pysäköinninvalvonnalle, ei siinä kuitenkaan tosiasiallisesti heidän tulkintansa mukaan ole kyse julkisen vallan käytöstä.²²² KKO ratkaisu on linjassa kuluttajariitalautakunnan aiemmin antamien ratkaisusuositusten kanssa mm. sopimuksen syntymekanismien osalta²²³.

Pääsääntöisesti yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavat yritykset kertovat Internet-sivuillaan perustavansa toimivaltansa TLL 28.3 §:stä ja yksityisalueen omistajan tai haltijan kanssa tehdystä pysäköinninvalvontasopimuksesta, jolla alueen omistaja tai haltija luovuttaa omistamansa tai hallitsemansa yksityisalueen alueella oikeuden pysäköinninvalvontaan ja valvontamaksujen perimiseen sopimuskumppanille eli pysäköinninvalvontaa suorittavalle yritykselle. Pysäköintiä koskevat ehdot ja tieto valvontamaksusta on ilmoitettu alueen sisään-tuloreiteille asetetuissa ehtokylteissä²²⁴. Kylteissä todetaan, että ajoneuvon kuljettaja hyväksyy ehdot pysäköimällä alueelle.²²⁵

3.2.4 Valvontamaksu

Yksityis oikeudellinen valvontamaksu on sisällöllisesti hyvin samankaltainen kuin julkisen eli viranomaisen määräämä julkisoikeudellinen pysäköintivirhemaksu, kuten myös KKO totesi ennakkoratkaisussaan KKO:2010:23²²⁶. On kuitenkin tärkeää erottaa yksityis oikeudellinen

²²² KKO:2010:23.

²²³ Ks. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1107/39/2006, 1357/39/2006, 660/39/2006, 1285/39/2005, 3541/39/2006, 3365/39/2006 ja 736/39/2007.

²²⁴ Ks. esim. ehtokyltin ulkoasusta Kaisto – Nybergh 2008, s. 161 ja 163.

²²⁵ Ks. esim. <http://www.q-park.fi>, <http://www.parkpatrol.fi>, <http://www.24ppartner.fi>.

²²⁶ KKO päätyi kantaan, että kyseessä ei ole julkinen pysäköintivirhemaksu ja yksityisellä valvontayhtiöllä on oikeus veloittaa tällaisia yksityis oikeudellisia valvontamaksuja sopimusperusteisesti. Vrt. alempien tuomioistuinten tekemät ratkaisut KO 07/11275 ja HO S 08/359.

valvontamaksu julkisoikeudellisesta pysäköintivirhemaksusta.²²⁷ Maksu rinnastuu suuruudeltaan vastaavaan julkiseen pysäköintivirhemaksuun. KKO:n mielestä kyseessä ei ollut julkisen vallan käyttö, valvontamaksua ei peritä julkisyhteisölle, eikä se ole suoraan täytäntöönpanokelpoinen. Yksityisessä pysäköinninvalvonnassa ei ole ainakaan vielä nostettu olennaiseksi kysymykseksi jatkuvasta pysäköintivirheestä tai samalla teolla tehdyistä useammista pysäköintivirhemaksuista kirjattavaa maksua²²⁸. Osa pysäköinninvalvontayrityksistä suorittaa osan saamastaan maksusta alueen omistajalle eli omalle sopimuskumppanilleen. Tätä on perusteltu esim. sillä, että alueen omistajalle suoritetaan hyvitys virheellisestä pysäköinnistä.²²⁹ Maksupäätöksen sisällöstä ei ole minkäänlaista erityissäätelyä, mutta valvontaa suorittavat tahot ovat mukailleet siinä julkista pysäköinninvalvontaa sääntelevää lakia. Pääsääntöisesti valvontamaksujen ohessa on ollut myös ohjeet reklamaation tekemiseen ja muihin muutoksenhaikokeinoihin.²³⁰

Valvontamaksun maksuaikojen osalta voidaan pääsääntöisesti todeta, että yksityiset pysäköinninvalvontayritykset ovat omineet julkisen pysäköinninvalvonnan noudattamat säännöt omikseen maksuaikojen ja viivästysseuraamusten osalta, mutta myös ns. ylilyöntejä on tapahtunut. Valvontamaksun periminen tapahtuu normaalina yksityisoikeudellisen saamisen perimiskaavan mukaan hakemalla saaminen ulosottomiehen avustuksella. Maksamaton valvontamaksu pyritään ensin perimään asianmukaisen muistutus- ja perintäprosessin kautta. Ellei maksusuoritusta saada em. keinoin, haetaan maksutuomio käräjäoikeudesta. Maksutuomion jälkeen saatava voidaan periä ulosottoteitse.²³¹ Valvontamaksun perintä on aiheuttanut suurta kiistaa. Perintäyhtiön tulee alaa koskevan sääntelyn mukaan luopua perintätoimista, mikäli maksuperuste on riidanalainen. Maksamattomat valvontamaksut ovat yleensä enemmän tai vähemmän riidanalaisia ja yleensä maksukehotuksen saanut taho on sitä mieltä, ettei valvon-

²²⁷ Ks. esim. <http://www.q-park.fi>. Q-Park huomauttaa, että ”*valvontamaksussa ei ole kysymys sakosta eikä kunnallisen pysäköinninvalvojan määräämistä julkisoikeudellisesta pysäköintivirhemaksusta*”.

²²⁸ Lakiesityksessä laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, yksityiselle pysäköinninvalvojalle oli kuitenkin varattu samanlainen mahdollisuus kiinnittää yhteensä kolme valvontamaksua samasta pysäköintivirheestä, kuin julkiselle pysäköinninvalvojallekin, kunhan vain ensimmäisen maksun kirjaamisesta on kulunut yli vuorokausi.

²²⁹ Tällainen menettely on johtanut hyvin epäterveeseen kilpailuun alalla. N. 50 euron suuruisesta valvontamaksusta ei ole taloudellisesti järkevää maksaa siivuja valvontayhtiön ulkopuolelle ilman, että siitä aiheutuisi merkittäviä taloudellisia vajeita. Taloudelliset vajeet taas johtavat siihen, että valvontayhtiöiden on saatava kirjoitettua enemmän valvontamaksuja, joka taas saattaa johtaa ylilyönteihin valvonnassa.

²³⁰ Esim. Q-Park neuvoo Internet-sivuillaan reklamaatiot osiossa tekemään reklamaation kirjallisena ja mikäli on tyytymätön saamaansa vastaukseen voi neuvoa pyytää kunnalliselta kuluttajaneuvojalta ja/tai antaa asian kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi. Q-Park myös ilmoittaa noudattavansa aina kuluttajariitalautakunnan suosituksia. Viimekädessä asian voi viedä oikeuden käsiteltäväksi. <http://www.q-park.fi/PysakoinninvalvontaControlFees/Reklamaatiot/tabid/1594/language/fi-FI/Default.aspx>.

²³¹ Näin ilmoittaa esim. Q-Park Internet -sivuillaan. <http://www.q-park.fi/PysakoinninvalvontaControlFees/Useinkysyttya/tabid/1593/language/fi-FI/Default.aspx>.

tamaksun perimiselle ole oikeudellista perustetta. Näin valvontamaksuriidat johtavat erittäin helposti tilanteeseen, jossa maksut jätetään toistaiseksi ikään kuin roikkumaan ilmaan. Valvontaa suorittavat yritykset ovat syystä tai toisesta haluttomia viemään maksupäätöksiä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ennen KKO:2010:23 ratkaisua yrityksellä jäi huomattavan suuri määrä maksuja odottamaan alan toiminnan vahvistavaa tuomiota. Kun tuomio viimein annettiin, ryhdyttiin maksumuistutuksia lähettämään runsain määrin asiakkaille.

3.2.5 Oikeusturva

Mikäli autoilija haluaa ”pyytää oikaisua” saamastaan yksityisoikeudellisesta valvontamaksusta, on hänen järkevintä ensisijaisesti olla yhteydessä valvontaa suorittavaan tahoon. Pääsääntöisesti valvontayhtiöt ohjaavat valvontamaksun saaneita asiakkaitaan tekemään kirjallisen reklamaation yhtiölle 14 vuorokauden kuluessa valvontamaksun kirjaamispäivästä. Valvontayhtiöiden ilmoittamat reklamaatioiden käsittelyajat vaihtelevat 7-30 vuorokauden välillä. Suomen Pysäköintialan Liitto ry:n jäsenet ovat sitoutuneet alan eettisiin sääntöihin, joissa todetaan, että ”asiakkaan reklamaatioihin vastataan 30 päivän kuluessa”. Alalla on kuitenkin hyvin vaihtelevia käytäntöjä. Esim. Parknet, joka ei ole SPAL jäsen, ilmoittaa Internet -sivuillaan, ettei reklamaation tekeminen poista maksuvelvollisuutta vaan maksu tulee silti suorittaa 14 vuorokauden kuluessa maksun kirjaamisesta. Mikäli reklamaatio hyväksytään, maksu palautetaan asiakkaan tilille.²³² Oikaisun lisäksi esim. Q-Park neuvoo Internet -sivuillaan reklamaatioon tyytymättömiä tekemään ennen tuomioistuimeen valittamista valituksen kuluttajariitalautakuntaan²³³ ja toteaa lisäksi aina noudattavansa kuluttajariitalautakunnan antamaa ratkaisusuositusta²³⁴.

²³² Ks. esim. <http://www.q-park.fi>, <http://www.parknet.fi> ja <http://www.pysakointiliitto.fi>.

²³³ Kuluttajariitalautakunnan toimivalta käsitellä valvontamaksua koskeva kiista on kuitenkin rajallinen. Kuluttajariitalautakunta on todennut, että mikäli kyseessä ei ole kulutushyödykesopimus, ei se ole toimivaltainen ratkaistamaan asiaa. Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 326/39/2011. Vrt. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 660/39/2006 ja 1285/39/2005.

²³⁴ <http://www.q-park.fi>.

3.4 Yksityinen pysäköinninvalvonta ja oikeuskäytäntö

3.4.1 Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva oikeuskäytäntö tuomioistuimissa

3.4.1.1 Alemmat tuomioistuimet

Vantaan käräjäoikeus antoi päätöksen 14.6.2007 vireille tulleessa asiassa 14.12.2007. Vantaan KO mielestä kyseisessä riita-asiassa oikeudelliset ongelmat olivat: 1. Onko kantajan ja vastaajan välille voinut syntyä väitetty sopimus vastaajan tosiasialliseen käyttäytymisen perustuen, pysäköintiehtojen noudattamisesta ja niiden rikkomisen seuraamuksesta? 2. Onko vastaaja toiminut ajoneuvon kuljettajana ko. ajankohtina? 3. Onko kantajalla ylipäätään oikeutta periä valvontamaksuja ottaen huomioon, että virheellisen pysäköinnin seuraamuksista on säädetty TLL ja PVML? Tuomiolauselmassaan Vantaan KO totesi, että:

”Kanteessa tarkoitettu yksityisoikeudellinen sopimus valvontamaksun suorittamisesta maksun asettajan ja ajoneuvon kuljettajan välillä voi sinänsä syntyä tosiasiallisin toimin eli ajoneuvon pysäköimisellä. Vastaajan on näytetty kuljettaneen autoa kanteessa tarkoitettuina ajankohtina. Sopimus ei kuitenkaan sido vastaajaa eikä sen toteuttamiseksi voida antaa oikeussuojaa, koska kysymys on tosiasiallisesti pysäköintivirhemaksun määräämisestä, minkä puolestaan on laissa säädetty kuuluvan vain poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvojan toimivaltaan myös yksityisellä alueella. Tämän vuoksi kanne on hylättävä.”

Näin Vantaan käräjäoikeus oli siis KKO:n myöhemmin antaman tulkinnan osalta samoilla linjoilla sopimuksen syntymekanismin mahdollisuudesta (ajoneuvon pysäköiminen on riittävä tahdonilmaisu sopimuksen syntymiselle) sekä siitä, että vastaajan toimiminen ajoneuvon kuljettajana kyseisenä ajankohtana oli näytetty toteen. Vantaan käräjäoikeus oli kuitenkin eri mieltä siitä, että valvontamaksu ei sido vastaajaa eikä sen toteuttamiseksi voida antaa oikeussuojaa, koska kysymys on tosiasiallisesti pysäköintivirhemaksun määräämisestä, joka on laissa säädetty julkisen vallan käyttönä poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvojan tehtäväksi ja toimivalta ylettyy lain mukaan myös yksityisalueille. Tästä syystä Vantaan käräjäoikeus katsoi, että kanne on hylättävä.

Asiasta valitettiin Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeus antoi ratkaisunsa 20.11.2008. Hovioikeuden tuomiolauselmassa todettiin, että:

Ajoneuvon kuljettajana toimimisen osalta HO on todennut, että KO:n päätöstä ei tule muuttaa, koska vastaaja ei ole alkuperäisessä reklamaatiossaan kiistänyt toimineensa kuljettajana. Hän on kiistänyt toimineensa kuljettajana vasta myöhemmässä reklamaatiossa²³⁵ ja todennut samalla, ettei hän tiedä kuka ajoneuvon kuljettajana on toiminut ko. ajankohtina. Hän on myös myöntänyt osallistuneensa Internetin keskustelupalstalla käytyihin keskusteluihin, joissa on neuvottu kiistämään kuljettajana toimiminen. Lisäksi HO on katsonut, että väite siitä, ettei vastaaja tiedä kuka hänen omistamaansa ajoneuvoa on kuljettanut toistuvasti ko. ajankohtina, on epäuskottava.

HO totesi, että valvontamaksu on sisällöltään samanlainen kuin julkinen pysäköintivirhemaksu ja on siten myös rangaistusluonteinen. Mm. maksun rangaistusluonteisuuden sekä TLL, PVML ja PL lainsäädännön perusteella HO katsoi, että maanomistajan oikeus rangaistusluonteisen maksun määräämiseen edellyttää, että siitä on säädetty lailla. Tämänkaltaisen lain puuttuessa, pysäköintivirheistä johtuvien maksujen määrääminen yksityisalueella on julkisen vallan käyttöä ja kuuluu siten viranomaiselle PL 2.3 ja 124 §:n mukaan.

HO ei ottanut kantaa sopimuksen syntymekanismille, koska se katsoi em. perustein sopimusperusteisen valvontamaksun olevan lainvastainen, eikä yhtiölle voida antaa oikeussuojaa vaatimukselleen luomansa sopimusjärjestelyn kautta.

KO ja HO asettivat tavallaan syyllisyysolettaman ajoneuvon kuljettajalle, joka on kirjattu nimenomaisesti lakiin julkisen pysäköintivirhemaksun osalta. Samansisältöinen syyllisyysolettama eli ajoneuvon rekisteriin merkityn omistajan tai haltijan vastuu pysäköintivirheestä kirjattusta pysäköintivirhemaksusta oli myöhemmin kirjattu myös ehdotukseen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Yksityisoikeudellisen pysäköinninvalvontamaksun osalta syyllisyysolettama oli perusteltu hieman suppeasti ja tällainen vastuun perustaminen ajoneuvon omistamiseen ei oikein sovi oikeustajuun sopimusoikeudellisten yleisten oppien valossa.²³⁶ Syyllisyyksykysymys ei kuitenkaan ollut alempien tuomioistuinten ratkaisun kannalta olennainen, koska molemmat alemmat tuomioistuimet totesivat toiminnan muutoin lainvastaiseksi, joten ajoneuvon kuljettajaa ei tuomittu maksamaan valvontamaksua ja syyllisyysolettama

²³⁵ Vastaaja on jo ensimmäisessä reklamaatiossaan kiistänyt olevansa sopimussuhteessa kantajan kanssa. Käräjäoikeudelle toimittamassaan kirjelmässä hän on todennut em. sopimussuhteen kiistämisen tarkoittaneen tosiasiasa jo ensimmäisessä reklamaatiossa sekä sopimuksen syntyperustetta että maksuvelvollisuuden kohdistumista (kuljettajana toimimista).

²³⁶ Ks. HE 223/2010 vp, s. 38. Kriittisesti esim. Espoon kaupunki 2010, s. 6–7. Vrt. Tolvanen 2010, jossa Tolvanen lieventäisi vastuuta siten, että ajoneuvon omistajalle tai haltijalle kirjattaisiin lakiin perustuva todistustaakka kuljettajan osoittamiseksi.

sinällään jäi käsittelyssä epärelevantiksi. KKO tosin nojasi myöhemmässä vaiheessa omassa ratkaisussaan syyllisyyskysymyksen osalta alempien tuomioistuinten esiin tuomaan kantaan. Voidaan tietysti kysyä, että oliko oikein asettaa syyllisyysolettama vain sillä perusteella, ettei valvontamaksun saanut ollut alun perin tajunnut kieltää toimineensa kuljettajana. Osassa kirjatusta valvontamaksuista reklamoidessaan hän tosin oli rivien välistä ilmaissut toimineensa kuljettajana. Niiden valvontamaksujen osalta, joissa hän ei ollut myöntänyt tai ottanut kantaa ajoneuvon kuljettajana toimimiseen, olisi näyttövelvollisuus mielestäni pitänyt olla valvontayhtiöllä. Suomalaisessa siviiliprosessioikeudessa ei kuitenkaan ole käytössä ns. kiistämis- taakka, jonka mukaan seikkaa voidaan pitää tunnustettuna, jollei asianomainen nimenomaisesti sitä kiistä²³⁷.

3.4.1.2 KKO:2010:23

Asiassa myönnettiin valituslupa 3.3.2009 ja valitus käsiteltiin myöhemmin KKO:ssa. KKO tulkinnan mukaan oikeudellisesti relevantteina kysymyksinä oli ratkaistava pysäköintisopimuksen edellytykset ja julkisen vallan käyttöä koskevat rajoitukset sopimuksen esteenä sekä voiko ajoneuvon pysäköinti tietyssä ympäristössä aikaansaada oikeudellisesti sitovan sopimuksen.

Asian taustan ja kysymyksenasettelun osalta KKO vahvisti, että pysäköinninvalvontayhtiön ja yksityisalueen omistajan välillä oli pysäköintisopimus. Alueella oli selkeästi ilmoitettu pysäköintiehdot ja seuraukset niiden rikkomisesta. Saviaron auto oli ollut pysäköitynä ehtojen vastaisesti alueelle valvontamaksuisia ilmoitettuna ajankohtina ja valvontayhtiö on perinyt valvontamaksuja Saviarolta. KKO katsoi alemmissa tuomioistuimissa osoitetun, että Saviaro oli toiminut kuljettajana ko. valvontamaksujen kirjaamishetkellä. Tämän jälkeen kysymykseksi jäi, onko kuljettajan ja valvontayhtiön välille syntynyt sopimus pysäköinnistä. Ennen kuin em. kysymystä voidaan pohtia, on KKO pohtinut, julkisen vallan käyttöä koskevia rajoituksia sopimuksen esteenä.

KKO viittasi TLL mm. TLL 28.3 §:ssä²³⁸ ja totesi, että siinä säädetään pysäköintikielto yksityisalueelle. PVML mukaan poliisi tai kunnallinen pysäköinninvalvoja tai pysäköinnintarkastaja määrää pysäköintivirhemaksun laissa määritellyistä pysäköintivirheistä. KKO totesi, että edellä mainittu ei estä kiinteistön omistajaa tai haltijaa määräämästä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä ja siten myös esim. pysäköintiehdoista taikka pysäköintiä rajoittavien sopimusten tekemisestä autoilijoiden kanssa. KKO vielä painotti, että sopimuksen

²³⁷ Ks. esim. Virolainen 1995, s. 280 ja Lappalainen 2007, s. 409.

²³⁸ Muokkaus JV. KKO ratkaisussa viitataan syystä tai toisesta TLL 28.2 §:n, jossa yksityisalueen pysäköintikieltoa koskeva säännös ennen vuoden 2008 lakimuutosta sijaitsi.

tekemistä ei estä se, että TLL ja PVML säännöksissä määrätään oikeus pysäköintivirhemaksujen määräämiseen vain poliisille ja kunnallisille valvojille. Periaatteensa sopimukseen perustuvaa valvontamaksua alueen omistaja tai haltija ei käytä tätä viranomaiselle kuuluvaa valtaa eli kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä vaan ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt sopimus vai ei. ”Laissa ei kuitenkaan ole asetettu estettä sille, että yksityisoikeudellista sopimukseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää käytetään rinnakkaisena täydentämään julkisoikeudellista seuraamusjärjestelmää, eikä valvontamaksua voida pitää lainvastaisena sillä perusteella, että samasta virheellisestä pysäköinnistä voidaan määrätä pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukainen pysäköintivirhemaksu”. Näin KKO linjasi, että yksityisalueen omistajalla tai haltijalla on oikeus määrätä omistamansa alueen käytöstä, ellei sitä ole erikseen laissa kielletty.²³⁹

Onko Saviaro siis pysäköimällä sitoutunut taulujen tarkoittamaan sopimukseen? KKO on ratkaisussaan todennut, että yhteiskunnallisen kehityksen sekä tavaroiden ja palveluiden vaihdannassa käyttöön otettujen uusien menettelytapojen myötä ei enää kyetä selittämään kaikkia esiin tulevia sopimuksen syntymiseen liittyviä tilanteita perinteisen oikeustoimilain (13.6.1929/228) tarjous-vastaus -mekanismilla. Siksi voidaan turvautua esim. päättelyyn, jossa sopimuksen syntyminen liitetään ulkoisiin tunnusmerkkeihin, jotka ilmenevät osapuolten toiminnassa tai käyttäytymisen yhteydessä. ”Tietty menettely tietynlaisessa toimintaympäristössä voi siis johtaa siihen, että sopimuksen ja siihen perustuvien velvoitteiden katsotaan olevan olemassa ilman, että turvaudutaan yksinomaan tahdonilmaisun käsitteeseen ja siihen nojautuvaan perusteluun”. KKO katsoi, että autoilijan on oltava tietoinen yksityisalueen pysäköintikiellosta ja mikään ei estä alueen omistajaa asettamasta omia selkeästi havaittavia pysäköintiehtokylttejä, joista selviää alueen pysäköintiehdot ja niiden rikkomisesta seuraava sanktio. Ajoneuvon kuljettaja on siis ollut tietoinen alueen pysäköintiehdoista ja niiden rikkomisesta seuraavasta sanktiosta. Autoilijan ja alueen omistajan välille on siis näin syntynyt tietyn toiminnan myötä sopimus pysäköinnistä.

Ratkaisun lopputuloksesta eri mieltä olleet Oikeusneuvokset Rautio ja Aarnio olivat erimieltä ainoastaan varallisuus oikeudellisten kysymysten osalta. Heidän mielestään tietty toiminta tietystä ympäristössä ei voi synnyttää oikeudellisesti pätevää sopimusta. Yksikään asiaa käsitelleistä jäsenistä ei ollut eri mieltä ratkaisun PL mukaisuudesta.

KKO painotti vielä, että valvontamaksun ja pysäköintivirhemaksun ero on se, että valvontamaksu ei ole suoraan ulosottokelpoinen ilman tuomiota, eikä sitä peritä julkisyhteisölle. Näillä perusteilla kyseessä ei KKO:n mielestä ollut julkisen vallan käyttö. Ratkaisun perusteluissa todetaan, että tapauksessa ei ollut kyse julkisen vallan käytöstä, vaan ainoastaan siitä, onko

²³⁹ Samoin on jo aiemmin todennut esim. Nikkanen 2008, s. 107. Toisin esim. Jyränki 2003, s. 421. Jyränki toteaa, että PL 124 § on hypoteettisessa suoran soveltamisen tilanteessa helppo ymmärtää nimenomaisesti toiminnan kieltäväksi normiksi. Samoin myös Jyränki – Husa 2012, s. 368 ja Mäkelä 2010, s. 192–194.

yksityisten välille syntynyt pysäköintisopimus ja onko sopimusta rikottu. KKO vahvisti, että tietynlainen menettely tietynlaisessa toimintaympäristössä voi johtaa siihen, että sopimuksen ja siihen perustuvien velvoitteiden katsotaan olevan olemassa ilman, että turvaudutaan yksinomaan tahdonilmaisun käsitteeseen ja siihen nojautuvaan perusteluun.²⁴⁰ Perusteluista käy lisäksi ilmi, että ajoneuvon kuljettajan täytyy olla tietoinen, että pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty. Yksityisen alueen omistajan, haltijan tai näiden edustajan asettamat kieltomerkit ja kiellon vastaiseen pysäköintiin liitetty sopimussakkoluonteinen valvontamaksu voivat aikaansaada sellaiset olosuhteet, että kiellon vastaisesti menetelleen henkilön virheellisesti pysäköidystä ajoneuvosta voidaan veloittaa valvontamaksu, jonka ajoneuvon pysäköinyt kuljettaja on velvollinen sopimusperusteisesti maksamaan.²⁴¹

Perustuslainmukaisuus on erittäin tärkeä kysymys oikeudellisessa päätöksenteossa ja lain säätämisessä. KKO ei ratkaisussaan KKO:2010:23 kiinnittänyt kovinkaan paljon huomiota yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuuteen perustuslailliselta näkökannalta. Käsittelyn painopiste oli niin kysymyksenasettelussa kuin ratkaisun perusteluissakin vahvasti tapauksen sopimusoikeudellisten näkökohtien pohdinnassa. KKO sivuutti lähes kokonaan kysymyksen julkisen vallan käytöstä ja maksun sanktioluonteisuudesta ja sitä kautta toiminnan perustuslainmukaisuudesta. Painopiste voidaan mieltää jokseenkin erikoiseksi, etenkin kun ottaa huomioon perustuslain korkea-arvoisuuden suomalaisessa oikeushierarkiassa.²⁴² KKO on todennäköisesti päätenyt ratkaisuunsa sivuuttamalla perustuslailliset kysymykset antamalla ratkaisussaan sellaisen tulkinnan, joka ei ole ristiriidassa PL kanssa, joten toiminnan perustuslainmukaisuutta ei ole tarvinnut sen tarkemmin pohtia. Perustuslain esitöissä PL 106 §:ää on avattu siten, että on todettu lain ja PL väliset ristiriitatilanteet jäävät oletettavasti harvinaisiksi, koska ristiriidat ovat näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Lain esitöissä mainitaan myös, että tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka on parhaiten sopusoinnussa PL kanssa ja joka eliminoi PL kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tätä kutsutaan perustuslain mukaisen laintulkinnan periaatteek-

²⁴⁰ Useat eri tahot ovat ilmaisseet huolensa sopimusoikeudellisen nk. sopimukseen konkludenttisen sitoumuksen määritelmän viemisestä näin pitkälle. Ks. esim. Tolvanen 2010.

²⁴¹ Useat eri tahot ovat kritisoineet tätä tulkintaa. Ks. esim. OM 50/2010, s. 53–54.

²⁴² KKO:n ratkaisun sopimusoikeudellista näkökantaa ja perustuslaillisuuden tulkinnan vähäisyyttä ovat kritisoineet useat tahot. Ks. esim. Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen ja yleisen oikeustieteen professori Kaarlo Tuori Helsingin Sanomissa 19.3.2010, s. A 13. Ks. myös Tolvanen 2010.

si.²⁴³ Toteamalla, ettei kyse ole julkisen vallan käytöstä KKO on voinut keskittyä tapauksen oikeudellisiin kysymyksiin ja ratkaisun perustelemiseen yksityisoikeudelliselta kannalta.

Ratkaisu KKO:2010:23 yksinkertaisesti osoitti, ettei KKO osaa operoida luontevasti valtiosääntöoikeudellisella aineksella. KKO antoi ratkaisunsa asiassa, joka koski yksityisen yrityksen määräämää valvontamaksua. Ratkaisullaan KKO osoitti, ettei se oivaltanut PL 124 §:n merkitystä ja sitä, että ko. säännös toimii nimenomaisena kieltonormina ja pysäköinninvalvontatoiminnan yksityistämisen esteenä²⁴⁴. Viimeistään perustuslakivaliokunnan lausunto lakiehdotuksesta laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta osoitti, että KKO ei ollut osannut asianmukaisesti toimia ja tulkita valtiosääntöoikeudellisia normeja. Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta sisälsi perustuslainvastaisuuksia, koska siinä mm. annettiin yksityiselle oikeus käyttää merkittävää julkista valtaa, joka on nimenomaisesti kielletty PL 124 §:ssä²⁴⁵. Jyränki ja Husa toteavat, että viimeinen niitti KKO:n epäpätevydestä oli, kun ”*korkeimman oikeuden presidentti kritisoi julkisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa*”.²⁴⁶ Ratkaisussa tuomioistuin ei huomionnut sitä tosiasiaa, että hallinnollisten maksuseuraamusten, joihin esim. joukkoliikenteen tarkastusmaksut ja pysäköintivirhemaksut kuuluvat, on jo aiemmin perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksessa katsottu sisältävän julkisen vallan käyttöä ja jopa sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voi PL 124 §:n perusteella antaa muulle kuin viranomaiselle. KKO ei myöskään hakenut tulkintalinjaa esim. PeVL 55/2005 vp koskien joukkoliikenteen tarkastusmaksua ja sen yksityistämistä, jonka kautta olisi voitu helposti löytää PL tulkintalinjaus pienen analogian kautta myös pysäköintivirhemaksua muistuttavan valvontamaksun ja yksityisen pysäköinninvalvonnan tulkinnaan. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (11.5.1979/469) lainsäätämisvaiheessa, lain esitöissä, hallituksen esityksessä (HE 167/2005 vp) tarkastusmaksun määräämistä pidettiin rangaistusluonteisena julkisoikeudellisena seuraamuksena ja tarkastustoimintaa siihen liittyvine pakko- ja voimakeinoineen sekä pakkoperintämahdollisuuksineen sellaisena julkisen vallan käyttämisenä, että oikeus tarkastusmaksun määräämiseen ja perimiseen katsottiin voitavan antaa vain julkisyhteisölle tai sen toimielimelle.²⁴⁷ Esityksessä todettiin, että muulle kuin viranomaiselle ei voida antaa itsenäistä toimivaltaa puuttua perusoikeuksiin ja käyttää

²⁴³ PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp, s. 30–31. Vrt. PeVM 25/1994 vp, s. 4.

²⁴⁴ KKO:2010:23: ”*Laissa ei kuitenkaan ole asetettu estettä sille, että yksityisoikeudellista sopimukseen perustuva seuraamusjärjestelmää käytetään rinnakkaisena täydentämään julkisoikeudellista seuraamusjärjestelmää, eikä valvontamaksua voida pitää lainvastaisena sillä perusteella, että samasta virheellisestä pysäköinnistä voidaan määrätä pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukainen pysäköintivirhemaksu*”.

²⁴⁵ PeVL 57/2010 vp.

²⁴⁶ Jyränki – Husa 2012, s. 368.

²⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 453. Ks. tarkemmin HE 167/2005 vp.

voimakeinoja. Perusteluina perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain esitöihin ja omaan aiempaan tulkintalinjaansa. Esityksessä otettiin siten kanta, jonka mukaan tarkastusmaksujärjestelmä sisältää PL 124 §:ssä tarkoitettua ”merkittävää julkisen vallan käyttöä”. Perustuslakivaliokunta totesi, että muu kuin viranomainen voi toimia tarkastajan apuna ja tällöinkin virkavastuulla. Minkäänlaista itsenäistä toimivaltaa voimakeinojen tai pakkokeinojen käyttämiseen yksityiselle ei voitu antaa. Perustuslakivaliokunnan kanta oli hallituksen kannan mukainen²⁴⁸. Professori Matti Tolvanen on myös käyttänyt samaa esimerkkiä vertauksena, puhuesaan sanktioiden määräämisvallasta, joka on PL 3 §:n mukaan annettu vain viranomaiselle, OM pysäköinninvalvontatyöryhmälle antamassaan lausunnossa.²⁴⁹ Tuomioistuin ei ole riittävän huolellisesti ottanut huomioon PL 124 §:n osalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Jos tulkintakäytäntö on käyty läpi ja siitä jostain syystä poiketaan, tulisi tuomioistuimen tuomiossaan viitata aiempaan käytäntöön ja perustella poikkeaminen jotenkin. Tuomioistuimen tehtävä ei ole luoda uutta perustuslaintulkintakäytäntöä vaan se tehtävä on varattu eduskunnan jäsenistä koostuvalle perustuslakivaliokunnalle. Jyränki toteaa, että syrjäyttäessään *in abstracto* tai *in concreto* perustuslakia myöhemmän lain tuomioistuin kajoaa aina valtiollisten vallan kolmijako-opin mukaiseen perustehtävien erotteluun. Suuret valtiosääntöoikeudelliset linjaratkaisut kuuluvat perustuslainsäätäjälle, eivätkä tuomioistuimille²⁵⁰. KKO:n olisi tullut ratkaisuselostuksessaan perustella miksi perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksesta on poikettu. Poikkeamalla ylimmän laintulkitsijan ratkaisulinjauksesta KKO:lla tulisi olla vahvat perustelut miksi näin on tehty.

3.4.1.3 KKO:2011:43

Lähes välittömästi lakiehdotuksen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta kaatumisen jälkeen²⁵¹, KKO:2010:23 ratkaisussa tappion kärsinyt ajoneuvon kuljettaja jätti tuomionpurkuhakemuksen KKO:een. Ajoneuvon kuljettaja vetosi perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 57/2010 vp ja katsoi, että ratkaisussa KKO:2010:23 annettu tuomio oli perustunut ilmeisen väärään lainsoveltamiseen. Perustuslakivaliokunta oli hallituksen esityksestä (HE 223/2010 vp) antamassaan lausunnossa todennut, että yksityistä pysäköinninvalvontaa koske-

²⁴⁸ PeVL 55/2005 vp.

²⁴⁹ Tolvanen 2010.

²⁵⁰ Jyränki 2003, s. 433.

²⁵¹ Lakiehdotusta ja sen kaatumiseen johtaneita syitä käsitellään tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

va lakiehdotus voitiin sen valtiosääntöoikeudellisten huomautusten takia käsitellä vain poikkeuslakimenettelyssä, jonka käyttämiseen on nykyisin suhtauduttava pidättyvästi^{252, 253}.

Tuomion purkamisen edellytykset on määritelty oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 31 luvun 7.1 §:ssä, jonka mukaan ”*lainvoiman saanut tuomio voidaan riita-asiassa purkaa, jos tuomio perustuu ilmeisen väärään lainsoveltamiseen*”. Vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan ilmeisen väärästä lainsoveltamisesta on kyse yleensä tilanteissa, joissa lakia on sovellettu selvästi ja kiistattomasti väärin. Sovellettu säännös ei siis saa olla tulkinnanvarainen eikä myöskään sellainen, joka jättää tuomioistuimelle harkinnanvaraa tulkinnan osalta. Virheellisyyttä tulee pääsääntöisesti arvioida tuomion antamishetkellä voimassa olleiden säännösten ja tuolloin käytettävissä olleen tulkinta-aineiston perusteella.²⁵⁴

KKO totesi, että ratkaistavana ollut kysymys on ollut oikeudellisesti tulkinnanvarainen, eikä tilannetta ole muuttanut se, että perustuslakivaliokunta on myöhemmin lausunnossaan katsonut yksityisen pysäköinninvalvonnan, sellaisena kuin se sisältyi lakiehdotukseen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta²⁵⁵, olevan PL 124 §:n vastainen. Tuomio ei siis ole perustunut ilmeisen väärään lainsoveltamiseen vaan ”asiassa on ollut perusteltu mahdollisuus päätyä toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin.”²⁵⁶

KKO totesi myös ratkaisun perusteluissa, että vaikkakin perustuslakivaliokunnan lausunnoilla tulee olla huomattava tosiasiallinen merkitys, eivät ne sido tuomioistuinta. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on KKO:n tulkinnan mukaan lausuntojen antaminen lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta siis lausuntojen antaminen vastedes säädettävään lainsäädäntöön.²⁵⁷ Lausunnon voidaan katsoa helposti olevan ristiriidassa suomalaisen demokraattisen oikeusajattelun kanssa. KKO:n rooli PL normikontrollissa on kuitenkin tarkoitettu vain toissijaiseksi perustuslakivaliokunnan toimintaa tukevaksi toiminnaksi. KKO toteaa myös, että perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintalinja PL 124 §:n tulkintatilanteissa on sen verran epäselvä, ettei siitä ole suoraan vedettävissä yksiselitteistä ja ehdotonta kielteistä vastausta siihen, voidaanko yksityistä pysäköinninvalvontaa perustaa sopimusmenettelyn varaan.²⁵⁸ On kuitenkin mielenkiintoista, ettei KKO alkuperäisessä ratkaisussaan perustellut paremmin sitä, miksei ratkaisua pohdittu tarkemmin PL kannalta, vaan asian käsittelyssä keskityttiin enemmänkin varallisuusoikeudellisiin näkökulmiin. KKO olisi pitänyt vähintäänkin

²⁵² PeVL 57/2010 vp, s. 4–5.

²⁵³ KKO:2011:43.

²⁵⁴ KKO:2011:43.

²⁵⁵ Ks. HE 223/2010 vp, s. 48–50 ja PeVL 57/2010 vp. KKO totesi myös, että vaikka ratkaistavana olevassa tapauksessa on pääpiirteittäin kyse samanlaisesta toiminnasta, kuin lakiehdotuksessa määritelty yksityinen pysäköinninvalvonta, on näiden välillä kuitenkin myös eroja. Lakiehdotuksessa valvontamaksun määräämisperuste olisi nimenomaisesti TLL 28.3 §:n vastainen menettely ja se olisi siten vaihtoehtoinen seuraamus julkisoikeudelliselle pysäköintivirhemaksulle.

²⁵⁶ KKO:2011:43, s. 10.

²⁵⁷ KKO:2011:43, s. 8.

²⁵⁸ KKO:2011:43, s. 9.

perustella millä perusteilla se rajaa PL 124 §:n punnitsemisen pois. Perustuslakivaliokunnan aiempi tulkintalinja on kuitenkin enemmän sen näköinen, että yksityinen pysäköinninvalvonta olisi tullut todeta julkisen vallankäytön kriteerit täyttäväksi ja siten PL vastaiseksi.

Oikeusministeri Anna-Maija Henriksson huomauttaa kansanedustaja Jukka Kärnän esittämään kirjalliseen kysymykseen (KK 183/2012 vp) esittämässään vastauksessa, että KKO otti ratkaisussaan KKO:2011:43 kantaa ainoastaan purkuedellytysten olemassaoloon, ei siihen, miten vastaavanlainen tilanne tulisi nyt tuomioistuimessa ratkaista²⁵⁹. KKO:n tuomionpurkihakemuksen ratkaisuperusteluista on rivien välistä luettavissa, että mikäli perustuslakivaliokunnan lausunto olisi ollut tiedossa ratkaisuntekohetkellä, ei laintulkintaongelmaa olisi ollut.

3.4.2 *Muu oikeuskäytäntö*

Kuluttajariitalautakunta (entinen kuluttajavalituslautakunta) on useissa ratkaisuisaan linjannut yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeudellisia kysymyksiä. Kuluttajariitalautakunnan tehtävänä on toimia ilmaisena, oikeudenmukaisena ja helposti saatavilla olevana toimielimenä, joka antaa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä riita-asioissa ratkaisusuosituksia. Sen ratkaisuilla ei ole oikeudellista sitovuutta, vaikkakin useat elinkeinonharjoittajat noudattavat sen ratkaisusuosituksia²⁶⁰. Kuluttajariitalautakunta on antanut ratkaisusuosituksia koskien mm. sopimuksen syntymekanismia²⁶¹, todistustaakkaa²⁶², milloin yksityisessä pysäköinnissä on kyseessä kulutushyödykesopimus²⁶³ sekä erinäisiä pysäköintiehtojen selkeyttä koskevia ratkaisusuosituksia²⁶⁴. Kuluttajariitalautakunnan ratkaisut omaavat vain ohjaavan oikeusvaikutuksen, mutta minkäänlaista sitovaa oikeuslähdeasemaa niillä ei Suomen oikeusjärjestelmässä ole.²⁶⁵

²⁵⁹ KK 183/2012 vp.

²⁶⁰ Elinkeinonharjoittajista n. 80% noudattaa kuluttajariitalautakunnan antamaa ratkaisusuositusta. <http://www.kuluttajariita.fi/valitus-lautakuntaan/?language=fi&linkID=4&subLinkID=0>. 11.6.2012. Q-Park ilmoittaa Internet -sivuillaan noudattavansa aina kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksia. <http://www.q-park.fi/PysakoinninvalvontaControlFees/Useinkysyttya/tabid/1593/language/fi-FI/Default.aspx>.

²⁶¹ Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1285/39/2005, 1107/39/2006, 1357/39/2006, 660/39/2006, 3541/39/2006, 3365/39/2006 ja 736/39/2007.

²⁶² Ks. kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 2041/39/2010.

²⁶³ Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1285/39/2005 ja 660/39/2006.

²⁶⁴ Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisut dnro 1343/39/2010, 3541/39/2006 ja 3365/39/2006.

²⁶⁵ Ks. esim. <http://www.kuluttajariita.fi/valitus-lautakuntaan/?language=fi&linkID=4&subLinkID=0>. 11.6.2012.

Kuluttajariitalautakunta julkaisi 6.10.2011 tiedotteen tekemästään ratkaisusuosituksesta, jossa pääasiassa ilmoitettiin, että yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön on riitatilanteessa kyettävä osoittamaan sopimuskumppaninsa. Todettiin myös, että ”ylimmän oikeusasteen antamasta kannanotosta ei ole syytä poiketa ilman lainmuutosta tai uutta aiemmasta poikkeavaa ennakkopäätöstä siitä eroavista muiden tahojen kannanotoista huolimatta”. Tiedotteesta on rivien välistä luettavissa oheistus, miten yksityisen valvontamaksun maksuvelvollisuudesta voi tosiasiallisesti vapautua, koska pysäköinninvalvontayhtiön on lähestulkoon mahdotonta osoittaa ajoneuvon kuljettaja, ellei kuljettaja itse ilmoita toimineensa ajoneuvon kuljettajana tai ”puhu itseään pussiin” reklamoidessaan eli epäsuorasti myönnä toimineensa kuljettajana.²⁶⁶

3.5 Yksityinen pysäköinninvalvonta eri intressitahojen näkökulmasta

3.5.1 Yksityinen pysäköinninvalvonta julkisen sektorin näkökulmasta

Pysäköinninvalvonta on lakisääteisesti määrätty kunnan tai poliisin tehtäväksi. Käytännön kautta on kuitenkin todettu, että pysäköinninvalvonta ei toimi yksityisalueilla tai ainakaan se ei toimi tarpeeksi tehokkaasti. Pääasiallisina syinä toimimattomuudelle on mainittu mm. taloudellisten ja henkilöstöressurssien puute.²⁶⁷ Tosiasia siis on, että julkinen pysäköinninvalvonta ei toimi tarpeeksi tehokkaasti yksityisomisteisilla alueilla. Pysäköinninvalvonta yksityisalueilla on koettu lainsäätäjän näkökulmasta sen verran tärkeäksi, että se on erikseen määriteltä lakiin ja toimivalta siihen on varattu samalle taholle, kuin julkisten alueidenkin osalta. Mikäli siis tarkastellaan lakitekstiä, on todettava, että pysäköinninvalvonta yksityisalueella kuuluu selkeästi julkisen tarjoamaan palveluun eli sen voidaan katsoa olevan maanomistajan ns. positiivinen oikeus. Voidaanko oikeus pysäköinninvalvontapalvelun saamiseen katsoa sellaiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi, joka viranomaisen on tarjottava ilman harkintavaltaa?

Subjektiivinen oikeus voidaan määritellä siten, että esim. yksilöllä on oikeus oikeusjärjestyksen perusteella vaatia toiselta oikeussubjektilta jotakin suoritetta ja joka vastavuoroisesti tämän oikeussubjektin on oikeusjärjestykseen perustuen sitä vaativalle yksilölle taattava (oikeudellinen velvollisuus subjektiivisen oikeuden toteuttamiseen).²⁶⁸ Subjektiivinen oikeus on

²⁶⁶ Kuluttajariitalautakunnan tiedote 6.10.2011, koskien ratkaisua dnro. 2041/39/2010.

²⁶⁷ Nikkanen 2008, s. 96. Ks. myös Tolvanen 2010.

²⁶⁸ Husa – Pohjalainen 2002, s. 27.

viranomaisen toteutettava ilman tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa. Tällaisessa tilanteessa katsotaan, että yksilön (yksityisoikeudellinen oikeussubjekti) ja julkisen (julkisoikeudellinen oikeussubjekti) välille muodostuu oikeussuhde, jota voidaan luonnehtia näiden oikeussubjektien väliseksi oikeusnormeihin perustuvaksi normatiiviseksi suhteeksi.²⁶⁹ Esimerkkinä tällaisesta ilman harkintavaltaa toteutettavasta etuudesta Husa – Pohjalainen mainitsee PL 19.1 §:n, jossa säännellään toimeentulotuen perusosaa koskevasta subjektiivisesta perusoikeudesta. Etuuden myöntämisen osalta ei ole harkintavaltaa, ainoastaan etuuden määrä on harkinnanvarainen.²⁷⁰ Julkisoikeudelliset subjektiiviset oikeudet liittyvät lähinnä sosiaalilainsäädäntöön kuten mm. välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, lapsen elatukseen, toimeentulotukeen, erilaisiin vammaisen henkilön etuuksiin, perhetukeen, opetukseen, lastensuojeluun sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

Pysäköinninvalvonnan problematiikan osalta voidaan miettiä, voisiko tai pitäisikö pysäköinninvalvonta yksityisalueella olla semmoinen julkisen sektorin tarjoama palvelu, johon yksilöllä on subjektiivinen oikeus ja joka viranomaisen on yksilölle taattava, mikäli tämä niin vaatii. Pysäköinninvalvonta itsessään voidaan nähdä yksityisalueella alueelle määriteltyjen pysäköintiehtojen noudattamista turvaavana toimena, joka taas voidaan rinnastaa PL mukaista omaisuudensuojaa turvaavaksi toimeksi. Pysäköinninvalvonta on kuitenkin kirjattu siten lakiin, että pykälistä ei voida vetää subjektiivisen oikeuden tulkintaa. TLL mukaan pysäköinti yksityisalueella on määritelty kielletyksi ja PVL:ssa säädetään tahot, jotka ovat toimivaltaisia valvomaan pysäköintiehtoja ja määräämään pysäköintivirhemaksuja ehtojen rikkomisesta. Yksityisalueen pysäköintikieltoa ja sitä kautta, ainakin eräiden tulkintojen mukaan, PL mukaisen omaisuudensuojan rikkomista tai loukkaamista ei voida pitää niin vakavana, että sitä turvaamaan olisi säädetty tällainen suojakeino, jonka tarjoamiseen viranomaisen olisi tarjottava palvelu ilman sen tarjoamiseen liittyvää harkintavaltaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö em. pysäköinninvalvontaa koskevaa sääntelyä tulisi tulkita siten, että viranomaisella on velvollisuus palvelun tarjoamiseen ja toteuttamiseen, mutta siihen liittyy aina tapauskohtainen tarkoituksenmukaisuusharkinta.

²⁶⁹ Husa – Pohjalainen 2002, s. 27.

²⁷⁰ Husa – Pohjalainen 2002, s. 31.

3.5.2 Yksityinen pysäköinninvalvonta yksityisalueen omistajan tai haltijan näkökulmasta

Yksityinen pysäköinninvalvonta nimenomaisesti yksityisen pysäköinninvalvonnan keinoin toteutettuna ei ole niinkään lähtöisin yksityisalueen omistajan tahdosta vaan yksityinen pysäköinninvalvonta kehittyi tarpeeseen, joka yksityisalueen omistajalle syntyi, kun julkinen pysäköinninvalvonta ei kyennyt tehokkaasti tarjoamaan apua pysäköintivirheiden aiheuttamiin ongelmiin yksityisalueilla.²⁷¹ Tähän markkinarakoon yksityiset elinkeinonharjoittajat iskivät ja kehittivät yksityisen pysäköinninvalvonnan. On toki myös huomioitava, että yksityinen pysäköinninvalvonta on esim. muualla Euroopassa jo arkipäivää, joten tietysti myös ulkomailta saadut vaikutteet vaikuttivat kotimaisen käytännön kehittymiseen. Markkinoita ei kuitenkaan ylipäättään olisi päässyt muodostumaan, ellei julkisen pysäköinninvalvonnan tehotomuus olisi käytännön kautta osoittanut tätä markkinarakoa. Yksityisalueen omistajan tai haltijan näkökulmasta yksityinen pysäköinninvalvonta on kuitenkin vain palvelu, jolla he pyrkivät täyttämään tarpeen. Tämä tarve taas on heidän omistamansa alueen pysäköintikäyttäytymisen tehokas ohjaaminen ja luvattoman pysäköinnin ehkäiseminen sekä siihen puuttuminen tehokain pakkokeinoin. Mikäli pysäköintialueella olisi vain alueen omistajan tai haltijan osoittamat säännöt, muttei ollenkaan tehostekeinoja rikkomustilanteisiin puuttumiseen, ei sääntöjä noudatettaisi ollenkaan.²⁷² Yksityisalueen omistajalle tai haltijalle on lähestulkoon yhden tekevää kuka tai mikä taho palvelun heille tuottaa, joten tämän ryhmän osalta pakottavaa tarvetta juuri yksityisen pysäköinninvalvonnan sallimiseen lainsäädännöllisin toimin, ei ole. Heidän kannaltaan on vain tärkeää saada alueen pysäköinti toimimaan heidän haluamallaan tavalla. Kauppakeskuksessa annetun pysäköintiajan ylittäminen johtaa siihen, että kiertoa asiakkaiden suhteen ei tule ja kauppakeskukselta jää tuloja saamatta, taloyhtiössä pysäköintialueen paikat on usein vuokrattu eteenpäin asukkaille, mikäli joku parkkeeraa toisen paikalle, aiheutuu siitä suurta haittaa vuokralaiselle. Tämän lisäksi on huomioitava erilaiset pelastustielle pysäköinnit ja muut piha-alueille väärin pysäköidyt ajoneuvot, jotka voivat heikentää yleistä turvallisuutta yksityisalueilla.

²⁷¹ Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 20.

²⁷² Käytäntö on osoittanut, että säännöt tarvitsevat tehokkaat puuttumiskeinot, jotta ne toimisivat käytännössä.

3.5.3 Yksityinen pysäköinninvalvonta pysäköinninvalvontaa harjoittavan yhtiön näkökulmasta

Yksityinen pysäköinninvalvonta on käytännön kautta muodostunut tarpeeksi yksityisalueiden omistajille tai edustajille. Tarvetta tyydyttämään on syntynyt yksityisten elinkeinonharjoittajien tarjoama palvelu, jota on ruvettu kutsumaan yksityiseksi pysäköinninvalvonnaksi.²⁷³ Osa palvelun tarjoajista harjoittaa yksityistä pysäköinninvalvontaa osana muuta toimintaansa (esim. suuret parkkihallioperaattorit, kuten Q-Park tai Europark) ja osat taas pääliiketoimintaan. On kuitenkin huomattavaa, että yksityinen pysäköinninvalvonta on muodostunut merkittäväksi elinkeinotoiminnaksi²⁷⁴. Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen, kuten minkä tahansa yrityksen tarkoitus, on tuottaa omistajilleen voittoa²⁷⁵. Voiton tuottaminen on pysäköinninvalvonnan alkuperäisestä ajatuksesta hyvin kaukana ja lisäksi alueen omistajan sekä valvontaa suorittavan yrityksen intressit ovat ristiriidassa, valvontayrityksen kannalta tilanne on sitä parempi, mitä enemmän pysäköintiehtojen vastaisia pysäköintejä alueella tapahtuu²⁷⁶. Arvioitaessa yksityisen pysäköinninvalvonnan tarpeellisuutta ja laillisuutta yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen näkökulmasta, ovat intressit puhtaasti liiketaloudelliset ja ne vetoavat toiminnan perusteeksi PL mukaiseen elinkeinonvapauteen. On katsottu, että mikä ei ole laissa kiellettyä on sallittu elinkeinon harjoittamisen näkökulmasta.²⁷⁷ Elinkeino vapautteen viittaaminen julkisen vallankäytön alueella on vastoin perustuslakivaliokunnan käytäntöä, eikä viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu PL 18.1 §:n turvatun elinkeinonvapauden piiriin²⁷⁸. Siten niin kauan kuin toimintaa pidetään julkisen hallintotehtävän hoitamisena, ei järjestelyä voida arvioida elinkeinonvapauden näkökulmasta, eikä säännöstä voida myöskään tulkita siten, että se edellyttäisi avaamaan julkisen hallintotehtävän hoitamisen vapaalle kilpailulle vaan PL 124 §:n sanamuoto päinvastoin korostetusti rajoittaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle ja että tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain rajoitetusti²⁷⁹. Elinkeino vapautta voidaan täysimääräisesti arvioida vasta, jos hallintotehtävän hoitaminen järjestetään vapaan elinkeinotoiminnan lähtökohdista.²⁸⁰

²⁷³ Ks. esim. Kaisto – Nybergh 2008, s. 118.

²⁷⁴ Ks. esim. Nikkanen 2008, s. 96.

²⁷⁵ Osakeyhtiölaki (21.7.2006/624) 5 §.

²⁷⁶ Kaisto – Nybergh 2008, s. 120.

²⁷⁷ Mäkinen 2011, ks. esim. s. 8 ja 20.

²⁷⁸ Ks. esim. PeVL 12/2010 vp, s. 2.

²⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

²⁸⁰ Mäenpää 2011, s. 5.

4 PYSÄKÖINNINVALVONTA

4.1 Yksityisen ja julkisen pysäköinninvalvonnan vertailun merkitys

Hallituksen esitykseen HE 223/2010 vp sisältyi ehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Lakiehdotus kaatui myöhemmin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 57/2010 vp, jossa perustuslakivaliokunta totesi, että sellaisenaan lakiehdotuksessa esitetystä muodosta yksityinen pysäköinninvalvonta on julkisen vallan käyttöä ja siten lakia ei voida säätää muussa kuin perustuslainsäätämismääräyksessä. Julkinen pysäköinninvalvonta on kiistatta todettu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi niin perustuslakivaliokunnassa kuin oikeuskirjallisuudessa²⁸¹. Yksityinen pysäköinninvalvonta muistuttaa ulkoisesti, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta²⁸², julkista pysäköinninvalvontaa, joten pysäköinninvalvonnassa käytettävän julkisen vallan määrittelemiseksi ei voida perustellusti sivuuttaa julkisen pysäköinninvalvonnan käsittelemistä pintapuoleisesti. Pääluvussa esitellään tiiviissä paketissa asiakokonaisuuksittain julkista pysäköinninvalvontaa sääntelevä PVL ja omassa alaluvussa tiivistetysti nostetaan esiin yhtäläisyydet lakiehdotukseen sisältyneen yksityisen pysäköinninvalvontalain kanssa. Tarkoituksena on osoittaa julkisen ja yksityisen pysäköinninvalvonnan samankaltaisuus erityisesti niiltä osin, joiden osalta perustuslakivaliokunta päätyi esittämään lakiehdotuksen hylkäämistä. Samalla nousee esiin ne pysäköinninvalvontatoiminnan kohdat, joiden voidaan katsoa sisältävän julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä sekä oikeusturvan osalta ongelmalliset kohdat.

4.2 Julkinen pysäköinninvalvonta

4.2.1 *Soveltamisala ja sen rajoitukset*

PVL 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Lain nojalla saadaan määrätä pysäköintivirheen johdosta pysäköintivirhemaksu 1) tieliikennelain tai sen nojalla annetun ajoneuvon pysäköin-

²⁸¹ Ks. esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2 ja PeVL 55/2005 vp, s. 2. Ks. myös kurinpitörangaistuksen määräämisen ja uhkasakon osalta PeVL 18/2007 vp, s. 7 sekä perinnän osalta PeVL 45/2006 vp, s. 2 sekä Keravuori-Rusanen 2008, s. 453.

²⁸² KKO nosti ratkaisussaan KKO:2010:23 esiin, että valvontamaksu ei ole suoraan ulosottokelpoinen, eikä mak-sua peritä valtiolle.

tiä tai pysäyttämistä taikka pysäköintikielikon käyttöä koskevan säännöksen tai määräyksen vastaisesta menettelystä, 2) maastoliikennelain tai sen nojalla annetun moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä maa-alueella koskevan säännöksen tai määräyksen vastaisesta menettelystä taikka 3) pelastuslain 11.2 §:ssä säädetyn pelastustielle pysäköintiä koskevan sääntelyn vastaisesta menettelystä. PVL mukaan pysäköintivirhemaksu voidaan määrätä myös tieliikennelain tai sen nojalla säädetyn taikka ympäristönsuojelulain (4.2.2000/86) tai sen nojalla säädetyn moottorikäyttöisen ajoneuvon joutokäyntiä koskevan kiellon tai rajoituksen rikkomisesta eli *joutokäyntirikkomuksesta*. Joutokäyntirikkomuksesta saadaan PVL 3.3 §:n mukaan joutokäyntirikkomuksesta määrättävä pysäköintivirhemaksu on sama kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä maksu, kuitenkin enintään 35 euroa. Rajoituksista lain soveltamisalaan määrätään PVL 2 §:ssä, jonka mukaan pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä, mikäli pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus käsitellään rikosasioista säädettyssä järjestyksessä tai mikäli tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta. Mikäli maksu on määrätty PVL 2.1 §:ssä tarkoitetusta esteestä huolimatta on pysäköinninvalvojan asianomaisen hakemuksesta määrättävä pysäköintivirhemaksu palautettavaksi, mikäli palautusvaatimus on tehty määräajassa²⁸³.

Yksityisen alueen pysäköintikiellon osalta PVL 2.2 §:ssä määritellään mielenkiintoisin rajoitus, joka osaltaan vahvistaa yksityisalueen omistajan tai haltijan itsemääräämisoikeutta omistamansa alueen pysäköinninvalvonnan osalta²⁸⁴. Omalta osaltaan tämä rajoitus myös antaa tilaa keskustelulle yksityisalueen omistajan oikeudesta käyttää julkiselle pysäköinninvalvonnalle vaihtoehtoja valvontamuotoa, yksityistä pysäköinninvalvontaa, julkisen pysäköinninvalvonnan sijaan omistamallaan alueella.²⁸⁵ PVL 2.2 §:ssä todetaan, että pysäköintivirhemaksua²⁸⁶ ei saa määrätä yksityisellä alueella ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa. Kyseinen säännös on uusi suhteessa vanhaan PVML:iin, jossa vastaavaa määritelmää ei ollut ollenkaan. PVL säännös tarkentaa TLL 28.3 §:ssä määritellyn pysäköintikiellon ja siitä poikkeuksena olevien pysäköintiehtojen määrittelemisen sekä luvanvaraisuuden yksityisalueella. On huomattavaa, että PVL 2.2 §:n säännös on ensimmäinen kerta, kun sana yksityisalue on nostettu esiin myös pysäköintivirhemaksua sääntelevässä erityislainsäädännössä. Aiemmin

²⁸³ Hakemus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisesta tai pysäköintivirhemaksun määräämisestä.

²⁸⁴ Aiemmin julkisen pysäköinninvalvonnan toiminnan edellytykset yksityisalueella olivat hieman epäselvät.

Epäselvää oli mm. tarvittiinko yksityisalueen omistajan tai haltijan pyyntö taikka valtuutus pysäköintivirhemaksun määräämiseksi. Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 5.

²⁸⁵ Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 5.

²⁸⁶ Pysäköintivirhemaksun määräämiskiellon lisäksi momentti sisältää kiellon määrätä myöskään rengaslukon käytöstä samoilla ehtoilla.

ainoa viittaus yksityisalueen pysäköintikieltoon löytyi TLL 28.3 §:stä sekä määritelmät ja edellytykset pysäköintivirhemaksusta PVML:stä. Nykylaissa viittaus yksityisalueen pysäköintikieltoon ja siitä määriteltäviin sanktioihin on sekä TLL:ssa että PVL:ssa.

4.2.2 Toimivalta ja käytännön pysäköinninvalvonta

4.2.2.1 Toimivalta

Toimivalta pysäköintivirhemaksun sekä muiden PVL:ssa määrättyjen seuraamusten määräämiseen on PVL 10.1 §:n mukaan poliisilla. PVL 10.2 §:ssä todetaan, että poliisilaitoksen päällikkö tai hänen määräämänsä laitoksen päällystöön kuuluva poliisimies johtaa ja valvoo PVL 10.1 §:ssä määriteltyä toimintaa ja toimii pysäköinninvalvojana²⁸⁷. Pysäköinninvalvojalla viitataan toimintaa johtavaan ja valvovaan virkamieheen, joka toimii pysäköinnintarkastajien esimiehenä ja valvojana. Käytännössä pysäköinnintarkastajat hoitavat käytännön pysäköinninvalvontatyön ja pysäköinninvalvoja keskittyy lähinnä operatiivisen toiminnan johtamiseen ja valvontaan. PVL 10.3 §:n mukaan kunnanvaltuuston esityksestä tai sen suostumuksen saatuaan sekä asianomaisen poliisilaitoksen päällikön lausunnon saatuaan, aluehallintovirasto voi antaa PVL 11 §:ssä tarkoitetun luvan kunnalliseen pysäköinninvalvontaan. Kunnallinen pysäköinninvalvonta tarkoittaa, että kunta valvoo alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella pysäköintiä ja pysäyttämistä sekä joutokäyntiä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamista sekä määrää em. noudattamatta jättämisestä pysäköintivirhemaksuja ja muita PVL:ssa säädettyjä seuraamuksia. Mikäli valvonta on järjestetty PVL 10.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kunnallisena pysäköinninvalvontana, on PVL 10.2 §:ssä tarkoitetun pysäköinninvalvojan sijaan asetettava kunnallinen pysäköinninvalvoja. Kunnallisella pysäköinninvalvojalla on lain mukaan oltava apunaan tarvittava määrä pysäköinnintarkastajia. Pysäköinninvalvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa kunnallinen pysäköinninvalvoja on poliisilaitoksen päällikön johdon ja valvonnan alainen. PVL 13.1 §:n mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja taas johtaa ja valvoo pysäköinnintarkastajien toimintaa. Aluehallintoviraston tulee kunnallista pysäköinninvalvontalupaa myöntäessään harkita tietyt PVL 11 §:ssä määritellyt edellytyksiä, joita ovat mm. liikennetiheys sekä kunnan edellytykset hoitaa pysäköinninvalvontatoimintaa asianmukaisesti. Aluehallintovirasto voi myöntää luvan määrääjäksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi sekä tarvittaessa vahvistaa pysäköinnintarkastajien vähimmäismäärän ja asettaa tar-

²⁸⁷ Pysäköinninvalvoja huolehtii myös PVL:ssa tarkoitettujen päätösten ja niiden tehneiden viranhaltijoiden luetteloon merkitsemisestä ja antaa tarvittaessa tietoja niistä.

vittaessa muitakin ehtoja. Aluehallintovirasto voi myös tietyin laissa tarkemmin säädellyin edellytyksin peruuttaa luvan tai muuttaa sen ehtoja. Tällainen tilanne voisi olla esim. se, että kunta ei ole hoitanut valvontatoimintaa asianmukaisella tavalla. On huomattava, että mikäli kuntakin on pysäköinninvalvontatoiminnan osalta näin tarkan valvonnan alainen, miksei myös yksityinen pysäköinninvalvonta olisi. Pääsäännön mukaan poliisi hoitaa pysäköinninvalvontaa kunnan alueella, ellei sitä ole laissa säänneltyin edellytyksin siirretty kunnan tehtäväksi. Poliisi on virkamies ja lain mukaan virkavelvollinen virkatehtävissään suorittamista toimenpiteistä, joihin myös pysäköinninvalvonnan suorittaminen lukeutuu.²⁸⁸ Kunnallisen pysäköinninvalvonnan osalta pysäköinninvalvojan ja -tarkastajan kelpoisuusvaatimuksista ja virkasuhteesta säädetään PVL 12 §:ssä. Siinä asetetaan tiukka ehto, jonka mukaan kunnallisen pysäköinninvalvojan kelpoisuusehtona on oikeustieteiden ylempi korkeakoulututkinto²⁸⁹. PVL 12.2 §:n mukaan pysäköinnintarkastajan kelpoisuusvaatimuksena on hänelle kuuluvien tehtävien hoitamiseen tarpeellinen liikennettä ja joutokäyntiä koskevien sääntöjen tuntemus. PVL 12.3 §:ssä todetaan, että sekä pysäköinninvalvojan että -tarkastajan on oltava virkasuhteessa julkisyhteisöön.²⁹⁰ Virkasuhteella viitataan valtion virkamieslain (19.8.1994/750) tarkoittamaan virkasuhteeseen, joka on lain mukaan julkisoikeudellinen palvelussuhde. Lain tavoitteena on sen 2 §:n mukaan mm. ”*turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen*”. Virkamiehet työskentelevät virkavastuulla, johon kuuluu mm. se, että he suorittavat tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, käyttäytyvät asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla sekä kielto vaatia, hyväksyä tai vastaanottaa taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Viranomaiset ovat vastuussa virkavirheistään ja virkavelvollisuuksien rikkominen voi johtaa viime kädessä jopa vankeuteen.²⁹¹

PL 118 § sisältää säännökset virkamiehen yleisestä virkavastuusta kattaen niin rikosoikeudellisen vastuun kuin rikokseen perustuvan vahingonkorvausvastuun. Säännös yhtäältä korostaa lainmukaisuuden vaatimusta julkisen vallan käytössä ja tekee siten merkittävää eroa yksityi-

²⁸⁸ Poliisilaki (7.4.1995/493) 6 §.

²⁸⁹ Pois lukien kansainvälisen ja oikeusvertailevan oikeustieteiden maisterin tutkinto.

²⁹⁰ Tällaista ”*virkasuhdevaatimusta*” ei ollut vanhassa PVML:ssä määritelty näin selkeästi, mutta asian ”*ilmeisyyden*” (PL 124 §) lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on 19.9.2007 antamassaan ratkaisussa (07/1242/2) todennut, ettei pysäköinninvalvontavaltaa ole voinut siirtää vartiointiliikkeelle ja eduskunnan oikeusasiamies 3.3.2009 antamassaan ratkaisussa, ettei pysäköinninvalvontavaltaa ole voinut siirtää yksityiselle henkilölle (3082/4/07). Nämä ratkaisut ilmentävät pysäköinninvalvontavallan siirtämiskielltoa oikeuskäytännössä.

²⁹¹ Virkavirhe voi johtaa mm. suulliseen taikka kirjalliseen varoitukseen, sakkoon, viraltapanoon tai jopa vankeuteen. Virkamies saattaa myös joutua vahingonkorvausvastuuseen PL 118 §:n nojalla. Vahingonkorvauksesta säännellään tarkemmin vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) 4 luvussa.

seen toimintaan ja toisaalta antaa yksityiselle henkilölle keinot vaatia virkamiestä tai muuta julkista tehtävää hoitavaa suoraan vastuuseen virkavirheestä.²⁹² PL 118 §:n mukaan virkamies itse vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja on mm. lisäksi vastuussa sellaisen monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Jokaisella on oikeus vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tuomitsemista rangaistukseen sekä saada vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan, mitä lailla tarkemmin säädetään, mikäli on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen teon tai laiminlyönnin vuoksi.²⁹³

4.2.2.1 *Pysäköinninvalvojan ja -tarkastajan tehtävät – oikeudet ja velvollisuudet*

Pysäköinninvalvoja on suoran laintulkinnan mukaan julkista pysäköinninvalvontaa johtava ja valvova virkamies, joka voi olla joko poliisilaitoksen päällikkö tai hänen tehtävään määräämänsä poliisimies taikka kunnallinen pysäköinninvalvoja. Pysäköinninvalvojan apuna julkisessa pysäköinninvalvonnassa voi tarvittaessa olla riittävä määrä käytännön valvontatyötä suorittavia pysäköinnintarkastajia Kunnallisen pysäköinninvalvojan ja -tarkastajan tehtäviin kuuluu PVL 13.1 §:n mukaan pysäköintiä ja pysäyttämistä koskevien säännösten noudattamisen valvonta sekä pysäköintivirheiden ja joutokäyntirikkomusten pysäköintivirhemaksujen ja muiden seuraamusten määrääminen. PVL 13.2 §:ssä määritellään kunnallisen pysäköinninvalvojan ja -tarkastajan valvontatehtävässään käyttämistä työasuista ja virkamerkeistä. Virkamerkki on oltava mukana valvontatehtävää suoritettaessa ja se on esitettävä tarvittaessa tai vaadittaessa. Työasuna on pysäköinninvalvojan työasu, josta tulee ilmetä kunnallisen pysäköinninvalvojan tai -tarkastajan asema. Pysäköinninvalvonnassa käytettyyn ajoneuvoon sovelletaan PVL 21 §:n mukaan, mitä TLL 48.4 §:ssä säädetään ajoneuvosta, jota käytetään liikennevalvonnassa eli ajoneuvon saa TLL 26–28 §:n säännösten estämättä tilapäisesti pysäyttää tai pysäköidä tehtävän vaatimalla tavalla edellyttäen, ettei liikennettä ilmeisesti vaaranneta. Ajoneuvon ulkoasusta (esim. käytettävistä tunnuksista tms.) ei ole laissa sen tarkempia säännöksiä. PVL 13.3 §:ssä määritellään pysäköinninvalvojan tai -tarkastajan työn toteuttamisen kannalta olennaisia oikeuksia tai vastavuoroisesti velvollisuuksia valvontatoimen kohteena olevalle ajoneuvonkuljettajalle. Sen mukaan ajoneuvon kuljettaja on pyydettyessä velvollinen ilmoittamaan nimensä, henkilötunnuksensa ja osoitteensa kunnalliselle pysäköin-

²⁹² Jyränki – Husa 2012, s. 342.

²⁹³ Jyränki – Husa 2012, s. 342.

ninvalvojalle tai -tarkastajalle. Kuljettajalla on myös velvollisuus pysäköinninvalvojan tai -tarkastajan merkistä pysäytettävä ajoneuvo sekä noudatettava tämän antamaa muuta pysäköinninvalvontatehtävän toteuttamiseksi annettua merkkiä tai kehotusta.

4.2.3 Pysäköintivirhemaksu

Pysäköintivirhemaksu on PVL 3.1 §:n mukaan pysäköintivirheen laadusta riippumatta 20 euroa. Sisäasiainministeriö voi kuitenkin päätöksellään säätää korkeammasta maksusta kunnassa tai sen osassa tietyin laissa määritellyin edellytyksin (mm. liikennetiheys, paikoitustilojen niukkuus jne.). Pysäköintivirhemaksun enimmäismäärä on 60 euroa. Kuitenkin jos kunnan eri osissa peritään erisuuruista pysäköintimaksua, pysäköintivirhemaksun enimmäismäärä on 80 euroa siinä osassa, jossa pysäköintimaksun osuus on suurin. PVL 3.2 §:ssä todetaan, että jatkuvasta pysäköintivirheestä saadaan määrätä enintään kolme pysäköintivirhemaksua siten, että uutta pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä ennen kuin on kulunut vuorokausi edellisen määräämisestä.²⁹⁴ PVL 3.4 §:n mukaan samalla teolla tehdystä useammasta pysäköintivirheestä määrätään vain yksi pysäköintivirhemaksu, kun taas samanaikaisesta pysäköintivirheestä sekä joutokäyntirikkomuksesta määrätään kummastakin oma pysäköintivirhemaksunsa. Mikäli sama pysäköintivirhemaksu on suoritettu kahteen kertaan, on pysäköinninvalvojan määrättävä ylimääräinen maksu palautettavaksi PVL 18.2 §:n mukaan²⁹⁵.

PVL 7.1 §: 1-7 kohtien mukaan pysäköintivirhemaksua koskevassa päätöksessä on ilmoitettava: 1) päätöksen tehneen viranomaisen ja käsittelijän nimi; 2) tiedossa olevan kuljettajan henkilötiedot ja ajoneuvon yksilöintitiedot; 3) virheen- tai rikkomuksen tekoaika ja -paikka, laatu sekä muut virheen tai rikkomuksen kuvaamiseksi tarvittavat tiedot; 4) sovellettavat lainkohdat; 5) maksettava määrä, maksuaika ja muut maksamista varten tarvittavat tiedot; 6) seuraus maksun laiminlyönnistä; 7) maksun määräämispäivämäärä ja kellonaika. PVL 7.3 §:n mukaan maksuun on lisäksi liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

PVL 17.1 §:ssä määrätään pysäköintivirhemaksulle suoritusaikaa 30 vuorokautta päätöksen tekopäivästä lukien tai 30 vuorokautta päätöksen tiedoksisaantipäivästä, mikäli päätös on annettu tiedoksi PVL 8.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla kirjeitse. Pysäköinninvalvoja voi tarvittaessa

²⁹⁴ Rengaslukon kiinnittämisen jälkeen ei kuitenkaan saa enää määrätä uutta pysäköintivirhemaksua.

²⁹⁵ Mikäli sekä kuljettaja että ajoneuvon omistaja tai haltija ovat maksaneet saman pysäköintivirhemaksun, on maksu määrättävä palautettavaksi jommallekummalle.

myöntää pidennystä maksuaikaan. PVL 17.2 §:n mukaan maksua voidaan korottaa saatavien perinnästä annetun lain (513/22.4.1999) 10 a §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla, mikäli maksua ei ole suoritettu PVL 17.1 §:n mukaisesti eli käytännössä maksun perimiskulua voidaan lisätä 12 euroa pysäköintivirhemaksun päälle. Hallituksen esityksessä pidettiin kohtuuttomana maksun puolitoistakertaistumista viivästysseuraamuksena²⁹⁶.

Pysäköintivirhemaksua koskeva päätös on annettava PVL 8.1 §:n mukaan tiedoksi kirjallisesti henkilökohtaisesti ajoneuvon kuljettajalle, mutta jollei kuljettajaa tavata voidaan päätös antaa tiedoksi kiinnittämällä se ajoneuvoon näkyvälle paikalle. Näkyvä paikka on käytännössä ajoneuvon tuulilasinyhyhin. Ongelmallisena voidaan pitää pysäköintivirhemaksun kiinnittämistä esim. moottoripyöriin. Moottoripyöriin jne. ajoneuvoihin pysäköintivirhemaksu kiinnitetään yleensä ohjaustankoon kumilenkin avulla. PVL 8.2 §:ssä todetaan, että ellei pysäköintivirhemaksua koskevaa päätöstä ole voitu antaa tiedoksi PVL 8.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai jos maksua ei ole PVL 17.1 §:ssä säädetyssä ajassa suoritettu, pysäköinninvalvojan tai pysäköintitarkastajan on viipymättä lähetettävä päätös maksusta vastuussa olevalle ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tiedoksi kirjeellä.²⁹⁷ PVL 8.3 §:n mukaan pysäköintivirhemaksua koskeva päätös on kuitenkin annettava tiedoksi kuuden kuukauden kuluessa pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen tekopäivästä.

Vastuu pysäköintivirhemaksusta on PVL 9 §:n mukaan ensisijaisesti virheen pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen tehneellä ajoneuvon kuljettajalla. Toissijaisesti pysäköintivirheen johdosta määrätystä pysäköintivirhemaksusta vastaa kuitenkin myös ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija. Rekisteriin merkitty ajoneuvon omistaja tai haltija on kuitenkin vapaa vastuusta, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. PVL 19 §:n mukaan ajoneuvon omistajalla tai haltijalla on takautumisoikeuteen vedoten oikeus saada suorittamansa pysäköintivirhemaksun suuruinen korvaus pysäköintivirheen tehneeltä kuljettajalta, jollei maksua ole palautettu PVL 18.2 §:n nojalla. Pysäköintivirhemaksu on siitä maksuseuraamuksena erikoinen, että se voidaan PVL:n mukaan kohdentaa ajoneuvon rekisteriin merkittyyn haltijaan. Tällä pyritään takaamaan julkisen edun toteutuminen, jotta ehtojen vastaisesta pysäköinnistä seuraava pysäköintivirhemaksu saadaan perittyä julkisyhteisölle. Ajoneuvon omista-

²⁹⁶ HE 223/2010 vp, s. 9.

²⁹⁷ Jollei muuta näytetä, katsotaan asianosaisen tällöin saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä.

ja on yleisesti ottaen tietoinen siitä, kuka hänen ajoneuvoaan on ko. ajankohtana käyttänyt ja siten hänen on katsottu, että ajoneuvon omistajan on helpompi periä maksua ajoneuvon kuljettajalta. Pysäköintivirhemaksun määränneen tahon olisi lähes mahdotonta osoittaa, kuka ajoneuvon kuljettajana on toiminut, ellei kuljettajaa satuttaisi tapaamaan paikan päältä. Takautumisoikeudella pyritään turvaamaan se, että ajoneuvon kuljettaja ei voi todellisuudessa jäädä korvausvelvolliseksi toisen henkilön aiheuttamasta pysäköintivirhemaksusta vaan hänellä on aina vahva lain turvaama oikeus periä hänelle aiheutuneen haitan (pysäköintivirhemaksun) suuruinen korvaus todelliselta pysäköintivirheen tekijältä.

Pysäköintivirhemaksun ja sen korotuksista aiheutuneiden korvausten perimisestä ulosotto-toimin sovelletaan PVL 22 §:n mukaan, mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (15.6.2007/706) säädetään. Em. lain ja PVL:n perusteella pysäköintivirhemaksu on julkisena saatavana suoraan ulosottokelpoinen. Pysäköintivirhemaksulle ja sen korotuksista aiheutuneille korvauksille ei siis erikseen tarvitse hakea tuomioistuimesta maksutuomiota, vaan ne voidaan tarvittaessa maksuhaluttomuustilanteissa suoraan ulosmitata vedoten em. lainsäännöksiin.

Pysäköintivirhemaksut saa PVL 20 §:n mukaan valtio, paitsi kunnallisessa valvonnassa olevalla alueella, jossa tehdyistä pysäköintivirheistä ja joutokäyntirikkomuksista perittävät maksut saa asianomainen kunta riippumatta siitä, onko pysäköinninvalvontamaksun määrännyt kunnallinen pysäköinninvalvoja, -tarkastaja tai poliisi. Vastapainona on kuitenkin se, että kunnallisessa valvonnassa olevalla alueella kunta joutuu suorittamaan valvontatoimen järjestämisestä ja hoitamisesta sekä pysäköinninvalvontaa koskevien ehtojen täyttämistä aiheutuvat kulut.

4.2.4 Vaihtoehtoiset seuraamukset pysäköintivirhemaksun sijaan

Vähäisestä pysäköintivirheestä tai joutokäyntirikkomuksesta voidaan pysäköintivirhemaksun sijaan PVL 5 §:n mukaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus taikka PVL 6 §:n mukaan voidaan seuraamus jättää kokonaan määräämättä, mikäli pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. On kuitenkin huomattava, että kaikki edellä mainituista keinoista lukuun ottamatta kirjallista huomautusta, ovat lähinnä ”*etukäteisiä*” vaihtoehtoisia seuraamuksia pysäköintivirhemaksun

sijaan. Suullinen huomautus tai seuraamuksen määräämättä jättäminen toimivat lähinnä ennen kuin pysäköintivirhemaksu on päätetty kirjoittaa eli asiakkaan (ajoneuvon kuljettajan) täytyy olla paikalla ko. hetkellä taikka saapua paikalle juuri pysäköintivirhemaksun kirjoitushetkellä. Kirjallinen huomautus voidaan kirjoittaa myös asiakkaan poissa ollessa, mikäli katsotaan aiheelliseksi huomauttaa asiakasta kirjallisesti, mutta katsotaan, etteivät edellytykset itse pysäköintivirhemaksun kirjaamiselle vielä täyty.

4.2.5 Oikeusturva

Jokaisen ”oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”, on ylikansallisessakin lainsäädännössä turvattu perus ja ihmisoikeus, mutta Suomessa lainsäädännön tasolla tämä oikeus on turvattu kansallisessa lainsäädännössä, PL 21.1 §:ssä. PL 21.2 §:ssä turvataan ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet”.

PVL 15.1 §:n mukaan pysäköintivirhemaksuun voidaan vaatia oikaisua pysäköinninvalvojalta²⁹⁸. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tekemisestä eli kun päätös on annettu kuljettajalle tiedoksi henkilökohtaisesti tai kiinnitetty ajoneuvoon PVL 8.1 §:ssä säädetyllä tavalla taikka kun päätös on tullut muuten tiedoksi²⁹⁹. Myöhästynyt oikaisuvaatimus tutkitaan, jos myöhästymiseen on ollut erityinen syy ja oikaisuvaatimus on tämän lisäksi tehty niin pian kuin se on ollut mahdollista. Oikaisuvaatimuksen käsittelystä säädetään lisäksi hallintolaissa (6.6.2003/434). Päätös oikaisuvaatimukseen annetaan tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan tällöin saaneen tiedon päätöksestä, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Pysäköintivirhemaksun kyseenalaistaminen tekemällä oikaisuvaatimuksen pysäköinninvalvojalle, on verrattain helppo ensikäden oikeusturvamuoto³⁰⁰.

²⁹⁸ PVL 14.1 §:n mukaan huomautuksen tai toimenpiteistä luopumisen johdosta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta.

²⁹⁹ Kun ajoneuvon rekisteriin merkitylle haltijalle on lähetetty tieto päätöksestä, kuten PVL 8.2 §:n säädetään.

³⁰⁰ Mäkinen 2011, s. 1.

Julkisen pysäköinninvalvonnan osalta oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa on määritelty PVL 16 §:ssä. PVL 16 §:n mukaan pysäköinninvalvojan oikeusvaatimukseen tai PVL 18 §:ssä tarkoitettuun hakemuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen³⁰¹. Valitus on niin ikään tehtävä 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirissä pysäköinninvalvojan päätös on tehty. Valitus estää täytäntöönpanon vain, jos hallinto-oikeus niin määrää. Alemman tuomioistuimen päätökseen tyytymättömällä on oikeus hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta PVL 16.2 §:n mukaisesti. PVL 16.2 § toteuttaa, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) vain, jos KHO myöntää valitusluvan. Valitus on niin ikään tehtävä 30 vuorokauden kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista. PVL 16.3 §:n mukaan valituksen tekemisestä ja käsittelystä säädetään muilta osin hallintolainkäyttölaissa (26.7.1996/586).

4.3 Käytetäänkö yksityisessä pysäköinninvalvonnassa julkista valtaa?

4.3.1 HE 223/2010 vp – Lakiehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta

4.3.1.1 Yleistä

Lakiehdotuksessa laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, joka sisältyi HE 223/2010 vp, oli lain soveltamisalaksi määritelty nimenomaisesti yksityisalueilla tehtyjen pysäköintivirheiden sanktiointi sopimuserusteisesti. Sanktion veloittaminen edellytti nimenomaisesti selkeitä ehtokylttejä alueen sisäänmenoreiteille³⁰². Toisin kuin esim. Ruotsissa³⁰³, Suomessa julkisen pysäköinninvalvonnan piiriin kuuluu lakisääteisesti myös yksityisalueiden valvominen tosin vain yksityisalueen omistajan valtuuttamana³⁰⁴. Ruotsia on usein käytetty vertailukohteena ja ihmetelty, miksi yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttaminen täällä Suomessa on niin vai-

³⁰¹ Pysäköintivirhemaksua tai rengaslukkoa koskevaan päätökseen ei PVL 14.2 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla, pois lukien pysäköinninvalvojan PVL 18 §:ssä tarkoitettua hakemuksen johdosta tehty päätös, johon saa hakea muutosta valittamalla.

³⁰² HE 223/2010 vp, s. 48.

³⁰³ Ruotsissa julkisella pysäköinninvalvonnalla ei ole toimivaltaa yksityisalueella. Ks. esim. Kaisto – Nybergh 2008, s. 4–5 tai OM 16/2010, s. 24–25.

³⁰⁴ Viranomaisella on lakisääteinen oikeus valvoa pysäköintiä myös yksityisalueella, mutta yksityisalueen omistajan on PVL mukaan osoitettava väärin tai ehtojen vastaisesti pysäköity ajoneuvo. Viranomaisen voi siis periaatteessa toimia ainoastaan yksityisalueen omistajan tai haltijan valtuuttamana yleisvaltuutuksella tai tapauskohtaisella valtuutuksella.

keaa, kuin Ruotsissakin se on onnistuttu tekemään. Yksinkertaisena vastauksena tähän kysymykseen on se tosiasia, että Ruotsin oikeusjärjestelmässä yksityisalueet on rajattu jo lähtökohtaisesti julkisen pysäköinninvalvonnan ulkopuolelle. Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmiin ei siis näiltä osin voi vetää suoraa yhtäläisyysmerkkiä.

Valvontatoimi itsessään oli lakiehdotuksessa määritelty hyvin samankaltaiseksi, kuin viranomaisen suorittama pysäköinninvalvonta. Lakiehdotuksessa valvontamaksu oli rinnastettu suuruudeltaan pysäköintivirhemaksuun. ”*Valvontamaksu ei saa olla rahamäärältään suurempi kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä pysäköintivirhemaksu*” myös valvontamaksun maksuaika ja viivästysseuraamus oli rinnastettu pysäköintivirhemaksua sisällöllisesti vastaaviin määräyksiin. Valvontamaksua koskeva vaatimus on sisällöltään määritelty hyvin samankaltaiseksi, kuin viranomaisen määräämä pysäköintivirhemaksu. Merkittävä ero pysäköintivirhemaksun ja valvontamaksun osalta on taho, jolle maksu suoritetaan³⁰⁵. Yksityisoikeudellinen valvontamaksu suoritetaan yleensä valvontaa maksun kirjanneen yrityksen tilille tai mikäli valvontaa suorittaa alueen omistaja tai haltija itse, suoritetaan maksu yleensä tämän tilille.

4.3.1.2 Vastuu valvontamaksusta

Valvontamaksu perustuu sopimukseen tai oikeammin sen rikkomiseen ja se kirjoitetaan ajoneuvon kuljettajalle, mikäli hän rikkoo alueen pysäköintiehtoja. On huomattava, että valvontaa suoritettavaan tai valvontamaksua vaativaan tahoon nähden kyse on nimenomaan sopimussuhteesta ja siihen sovellettavista sopimusehdoista sekä yleisistä sopimusoikeudellisista opeista. Maksuvelvollinen on sopimusoikeudellisten oppien valossa pysäköinnin suorittanut kuljettaja. Toisin kuin pysäköintivirhemaksussa, ei valvontamaksun osalta voida vaatia ajoneuvon omistajaa vastuuseen tai ainakaan vaatimukselle ei voida antaa oikeudellista tukea, ellei hän ole toiminut kuljettajana asianomaisella hetkellä. KKO:2010:23 tapauksessa katsottiin kuitenkin riittävän selvästi toteen näytetyksi, että asianomistaja oli toiminut kuljettajana ja näin ollen hän on myös velvollinen vastaamaan valvontamaksusta. Mikäli ajoneuvon omistaja ei myöntäisi pysäköineensä ajoneuvoa virheellisesti, eikä myöskään suostuisi kertomaan kuka ajoneuvoa käytti kyseenomaisella hetkellä, olisi todistustaakka perinteisen näkökannan mu-

³⁰⁵ KKO:n mielestä juuri tämä maksunsaajatahon eroavuus oli merkittävä tekijä ratkaisussa KKO:2010:23. KKO:n perusteluiden mukaan kyseessä ei ollut julkisen vallan käyttö, koska maksun saajana ei ole valtio tai kunta.

kaan pysäköinninvalvontayrityksellä³⁰⁶. Vastuu valvontamaksusta oli yksi yksityisen pysäköinninvalvontalain lakiehdotuksen kiistellyin kohta. Ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle tai haltijalle asetettiin syyllisyysoletama. ”Ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija on kuitenkin vastuusta vapaa, mikäli hän saattaa todennäköiseksi, että ajoneuvo oli tuolloin luvattomasti kuljettajan käytössä tai että valvontamaksun veloittamiselle ei ollut edellytyksiä”. Omistajalle tai haltijalle määrättiin kuitenkin lakiehdotuksessa myös takautumisoi- keus, jonka mukaan tällä oli oikeus saada maksamansa valvontamaksu takaisin ajoneuvon kuljettajalta, joka oli pysäköinyt ajoneuvon luvattomasti, ellei maksua oltu palautettu.³⁰⁷

Perusteluina esitöissä oli mainittu mm. todistelun helppous. Tällaista ajoneuvon omistamiseen liitettävää mahdollista syyllisyysoletamaa kritisoitiin rankasti alun alkaen.³⁰⁸ Hallituksen esi- tyksessä on pohdittu tällaisen syyllisyysoletaman lainmukaisuutta. Esityksessä pohditaan todistustaakan asettamista hallinnollisen sanktion maksuvelvolliselle perustuslain kannalta. Hallituksen esityksessä viitataan PeVL 32/2005 vp, jossa käsitellään öljypäästöistä aiheutuvaa vastuuta ja syyllisyysoletamaa ympäristön pilaantumista ehkäisevän lain muuttamista. Halli- tuksen esityksessä HE 223/2010 vp on todettu, että em. perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten voitaisiin vastaavaa syyllisyysoletamaa soveltaa myös pysäköinninvalvontaan.³⁰⁹ On kuitenkin painotettava, että kyseisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa lausutaan ympä- ristövahingosta määrättävästä seuraamuksesta, joka on mittakaavassa huomattavasti pahempi ja suurempi yhteiskunnallinen haitta, kuin pysäköintivirhe saatikka pysäköintivirhe yksityis- alueella, jolla saatetaan pienimmillään loukata hetkellisesti yksityisalueen omistajan omistus- oikeutta³¹⁰. Lisäksi lakiehdotuksessa on määrätty viranomaiselle eli rajavartiolaitokselle ensi- sijainen selvitysvastuu, jonka perusteella vahingon aiheuttanut alus jäljitetään. Mikäli vahinko voidaan kohdentaa tiettyyn alukseen, on myös sanktio mahdollista määrätä, vaikkei olisi tie- dossa tarkemmin, kuka aluksen henkilökunnasta on todellisuudessa vahingon aiheuttanut.³¹¹ Hallinnolliset sanktiot ovat lain esitöissä todettu rinnastuvan rikosoikeudelliseen seuraamuk- seen, minkä vuoksi puhutaankin syyllisyysolettamasta ja käännetystä todistustaakasta. Ehdo- tuksen sisältöä tulee siis miettiä rikosoikeudelliseltakin kannalta, jolloin tulee soveltuvien osin

³⁰⁶ Ks. esim. Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 2041/39/2010. Toisin OM 16/2010, s. 65.

³⁰⁷ HE 223/2010 vp, s. 49–50.

³⁰⁸ Ks. esim. Espoon kaupunki 2010, s. 6–7. Toisin Tolvanen 2010.

³⁰⁹ HE 223/2010 vp, s. 38.

³¹⁰ Ehtojen vastainen pysäköinti yksityisalueella voi pienimmillään olla vaikka hetkellinen pysäköinti esim. rapun oven eteen tai pysäköintialueen reunalle, merkittömälle paikalle pysäköinti. Em. pysäköintivirheillä ei kuitenkaan tukita tietä tms. Pahimmillaan pysäköintivirheet yksityisalueella ovat esim. silloin, kun pysäköidään pelastustielle siten, että pelastustie on täysin tukittu.

³¹¹ PeVL 32/2005 vp, s. 3.

ottaa huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tällöin ehdotusta tulee punnita myös PL 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja EIS 6 artiklan 2 kohdan mukaisen syyttömyysolettaman kannalta³¹². Hallituksen esityksessä kuitenkin päädytään siihen, että tällainen laajennettu vastuu voidaan julkisen pysäköintivirhemaksun osalta perustellusti hyväksyä.³¹³

Yksityisoikeudellisen valvontamaksun osalta kuitenkin pohditaan oikeuttamisperusteeksi ”*kokemusperäiseen todennäköisyyteen nojaavaa näkemystä, jonka mukaan kuljettaja on yleensä ajoneuvon omistaja*”. Mikäli ajoneuvon kuljettaja on ollut joku muu ”*yleensä omistaja tai haltija tietää, kenen käytössä ajoneuvo on ollut*”. Tällaisen kokemusperäisen todennäköisyyden mukaan yksityisoikeudellisissa asioissa on ”*vakiintuneesti hyväksytty*”, että todistustaakka asetetaan ”*sille osapuolelle, joka pystyy helpommin esittämään asiaa koskevaa todistelua*”.³¹⁴ Tämä voidaan mieltää jokseenkin suppeaksi perusteluksi näinkin erikoiselle järjestelylle. Perinteisesti sopimusoikeudessa on kuitenkin katsottu, että sopimukseen vetoavan on kyettävä näyttämään sopimuksen olemassaolo, johon kuuluu mm. sopimuskumppanin osoittaminen.

Lakihankkeen kaaduttua tilanne onkin edelleen epäselvä. On selvää, että yksiselitteistä käänteistä todistustaakkaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle ei voida asettaa, mutta KKO totesi ratkaisussaan ”*toteen näytetyksi*” kysymyksen ajoneuvon kuljettajana toimimisesta sillä perusteella, että oli epätodennäköistä, että ajoneuvoa olisi kuljettanut ja virheellisesti pysäköinyt toistuvasti joku muu kuin omistaja. Kuluttajariitalautakunta on antanut oman ratkaisusuosituksensa vuoden 2011 lopulla. 6.10.2011 julkaisemassaan tiedotteessa kuluttajariitalautakunta toteaa, ettei valvontamaksua voida periä ilman, että se, joka siihen vetoaa, osoittaa sopimus-suhteen syntyneeksi tai kuluttaja myöntää sen.

4.3.1.3 Oikeusturva

Lakiehdotuksen mukaan valvontamaksua koskevat riidat käsiteltäisiin käräjäoikeudessa.³¹⁵ Pääsääntöisesti oikeusturvan saaminen yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on jo tälläkin hetkellä, ilman lainsäätelyä, pyritty rakentamaan objektiivisesti tarkastellen samanlaiseksi, kuin pysäköintivirhemaksun vastaava oikeusturvaportaikko, joten tässä alaluvussa käsitellyt

³¹² Ks. tarkemmin syyllisyysolettamasta HE 223/2010 vp, s. 38–39.

³¹³ Ks. esim. PeVL 32/2005 vp, s. 3.

³¹⁴ HE 223/2010 vp, s. 38.

³¹⁵ HE 223/2010 vp, s. 50.

ongelmat yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeusturvaongelmien osalta soveltuvat pääsääntöisesti myös vallitsevaan nykytilanteeseen ilman nimenomaista lainsäätelyäkin. Suurimpana erona on kuitenkin oikeusturvapolku, yksityisoikeudelliset riidat ratkotaan yleisissä tuomioistuimissa, joita ovat käräjäoikeus, hovioikeus ja ylimpänä kansallisena oikeusasteena korkein oikeus, kun taas pysäköintivirhemaksu käsitellään sen julkisoikeudellisen luonteen vuoksi ensi kädessä hallinto-oikeudessa ja viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä ero oikeusturvapolussa aiheuttaa huomattaviakin eroja tosiasialliseen oikeusturvan saamisen mahdollisuuteen, näiden kahden ulkoisesti samanlaisen maksuseuraamuksen välillä.

Ensi kädessä oikaisuvaatimukset pysäköintivirhemaksusta käsittelee pysäköinninvalvoja, jolle on määritelty lakisääteinen kelpoisuusehto, jonka mukaan pysäköinninvalvojan tulee olla oikeustieteiden maisteri. Yksityisoikeudellisen valvontamaksun osalta reklamaation taas käsittelee tavallinen reklamaatiokäsittelijä, jolla ei ole tällä hetkellä mitään lakisääteisiä kelpoisuusehtoja. Periaatteessa lakia siis tulkitsee yksityisalueen pysäköintiehtojen osalta ensi kädessä täysi maallikko yleisen oikeustajun varassa ilman oikeustieteellistä koulutusta.³¹⁶ Oikeusturvassa pysäköintivirhemaksun ja yksityisoikeudellisen valvontamaksun osalta onkin suurta eroa³¹⁷. Lopullinen oikeustie on kuitenkin aina käräjäoikeus, jonne valvontafirman on vietävä asia saadakseen maksutuomion vaatimuksensa tueksi³¹⁸. Yksityisoikeudellisen valvontamaksun jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyy lisäksi erittäin suuri kuluriski suhteessa valvontamaksun suuruuteen³¹⁹. Karhu toteaa, että kuluriski on olemassa, mutta huomauttaa myös, että valvontamaksun käsittely riippumattomassa tuomioistuimessa ennen maksun täytäntöönpanoa, on maksun saaneen tahon yksi oikeusturvan osatekijä, mutta toteaa myös, ettei tämän tekijän puuttuminen välttämättä ole kovinkaan merkittävää nimenomaan siihen liittyvän kuluriskin takia. Karhu painottaakin, että mikäli oikeusturva haluttaisiin saada vastaavalle tasolle, kuin julkisessa pysäköinninvalvonnassa, tulisi huomiota kiinnittää sekä etukäteisiin että jälkikäteisiin oikeusturvan elementteihin. Etukäteisinä oikeusturvakeinoina hän pitää mm. pysäköintiehtojen selkeyttä ja kohtuullisuutta sekä pysäköintihenkilöstön koulutusta ja ammattitaitoa. Jälkikäteisistä oikeusturvakeinoista hän toteaa, että pitäisi luoda ”aitoja” oikaisu- ja valituskanavia.³²⁰ ”Aidoilla” oikaisu- ja valituskanavilla hän selkeästi viittaa nykyisten kanavien tosiasialliseen toimimattomuuteen yksityisen pysäköinninvalvonnan saralla.

³¹⁶ Espoon kaupunki 2010, s. 6.

³¹⁷ Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 1.

³¹⁸ Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 1.

³¹⁹ Ks. esim. Mäkinen 2011, s. 1. Vrt. Karhu 2011, s. 531.

³²⁰ Karhu 2011, s. 531.

Toisen asteen oikeusturvan osalta julkiset pysäköintivirhemaksuvalitukset käsiteltäisiin HO:ssa ja yksityisoikeudellisten valvontamaksujen valitukset KO:ssa samaa lakia tulkittaisiin siis kahdessa eri tuomioistuinstanssissa, joten on mahdollista, että tulkintalinja ei olisi niin selkeä eikä yhdenmukainen ja näin vaarannettaisiin yksilöiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu viranomaisessa asioidessa.³²¹ Yksityisalueella on pääsäännön mukaan pysäköintikielto, mutta käytännössä kiellosta voidaan poiketa, mikäli yksityisalueen omistaja tai haltija näin haluaa. Alueen omistaja tai haltija voi määrittellä alueella voimassaolevat pysäköintiehtot. Viranomaisen tai periaatteessa myös yksityinen pysäköinninvalvoja voi puuttua pysäköintivirheisiin yksityisalueella vain yksityisalueen omistajan tai haltijan nimenomaisesta pyynnöstä tai valtuutuksesta, joka voi olla joko suullinen tai kirjallinen yksittäinen pyyntö tai kirjallinen yleissopimus toiminnan jatkuvasta hoitamisesta. Tältä pohjalta on hieman erikoista, että viimekädessä tuomioistuin käsittelee asian, mikäli valvontamaksussa tai sen perusteessa on jotain riitaa. Periaatteessahan julkinen viranomaisen tulkitsee tässä sekä pysäköintiä sääntelevää lainsäädäntöä että yksityisen alueelle määrittelemiä ehtoja. Viranomaisen toimivalta valvontamaksun osalta tulisi siis olla rajattu esim. siten, että se käsittelee vain maksun pätevyyden, toteen näytetyt oikeustositseikat ja pysäköintiehtojen kohtuullisuuden ilman, että se ottaa kantaa pysäköintiehtoihin sinällään. Lakiehdotuksessa ei huomioitu myöskään ollenkaan tuomioistuinten huomattavaa ruuhkautumista, jonka valvontamaksut tulisivat aiheuttamaan³²².

4.3.2 Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien lakiehdotusta laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa sekä julkista että yksityistä pysäköinninvalvontaa tarkastellaan suhteessa PL 15.1 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, PL 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja syyttömyysolettaman turvaavaan säännökseen sekä PL 124 §:n säännökseen, joka määrittelee julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yksityisen pysäköinninvalvonnan tarkastelussa otetaan lisäksi huomioon PL 18 §, jossa turvataan elinkeinonvapaus. Hallituksen esittämän käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lait voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisperusteluissa.³²³

³²¹ Espoon kaupunki 2010, s. 6.

³²² Espoon kaupunki 2010, s. 6.

³²³ PeVL 57/2010 vp, s. 2.

Perustuslakivaliokunta painotti kuitenkin omassa arvioinnissaan julkisen pysäköinninvalvonnan osalta säätämisyjärjestystä, syyttömyysolettamaa³²⁴ sekä oikeusturvanäkökohtia³²⁵. Julkisen pysäköinninvalvonnan osalta valiokunta totesi, että vaikka vuonna 1970 voimaantullut PVML on säädetty poikkeuslakina ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta³²⁶, ovat hallinnolliset seuraamukset kyseisen lain säätämisen jälkeen vakiintuneet siinä määrin, ettei pysäköinninvalvontalakia ole syytä säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta viittaa omaan aiempaan ratkaisukäytäntöönsä ja toteaa, että se on vakiintuneesti katsonut, ettei ”*lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ole PL 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus*”, joka on asiallisesti rinnastettu rikosoikeudelliseen seuraamukseen³²⁷. Tällaisen hallinnollisen maksuseuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä PL 2.3 §:n vaatimalla tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta toteaa myös, että vaikei PL 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus sellaisenaan kohdistu hallinnollisten maksuseuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa³²⁸. Laissa on siis täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä oikeusturvasta^{329 330}.

Yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota PL 124 §:n säännökseen *julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle* todeten, että luvaton pysäköinti yksityisalueilla on säädetty rangaistavaksi tieliikennelaissa, maastoliikennelaissa tai pelastuslaissa ja siitä voidaan tuomita tai määrätä sakkorangaistus taikka pysäköintivirhemaksu. Lakiehdotuksen mukaan pysäköintivirheestä yksityisalueilla voitaisiin veloittaa pysäköintivirhemaksulle rinnakkainen vaihtoehtoinen seuraamus, valvontamaksu, joka ei saa olla rahamäärältään suurempi kuin vastaavalla alueella määrättävä pysä-

³²⁴ Ks. tarkemmin PeVL 57/2010 vp, s. 3–4.

³²⁵ Ks. tarkemmin PeVL 57/2010 vp, s. 4.

³²⁶ Säätämisyjärjestystä perusteltiin tuolloin kolmella syyllä: 1. kysymys oli uudentyypisestä julkisoikeudellisesta rangaistuksesta, eräänlaisesta rangaistusluonteisesta maksusta, 2. pysäköintivirhemaksu kohdistui rikkomukseen syyllistyneen kuljettajan ohella myös ajoneuvon rekisteriin merkittyyn haltijaan ja 3. viranomaisen oikeudesta siirtää ajoneuvo pysäköintivirheen johdosta, katsottiin rajoittavan omistajan tai haltijan oikeutta käyttää omaisuuttaan. Ks. tarkemmin HE 130/1969 vp. Ks. myös Niemivuo 2011, s. 4, jossa Niemivuo kuvailee pysäköintivirhemaksua rikosoikeudellista rangaistusta lievemmäksi sanktioksi ja siten kansalaisten oikeustajuun sopivaksi sekä helposti käyttöönotettavaksi, yksinkertaiseksi ja hyvät oikeusturvakeinot takaavaksi virhemaksuksi sekä Koillinen 2011, s. 3 ja PeVL 55/2005 vp perustelut.

³²⁷ Ks. esim. PeVL 4/2001 vp, s. 7, PeVL 32/2005 vp, s. 2 ja PeVL 55/2005 vp, s. 2.

³²⁸ PeVL 74/2002 vp, s. 5.

³²⁹ PeVL 32/2005 vp, s. 2–3 ja PeVL 55/2005 vp, s. 2.

³³⁰ PeVL 57/2010 vp, s. 2.

köintivirhemaksu³³¹. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kyse eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta sekä niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä. Perustuslakivaliokunta huomautti lisäksi, että toimintaan liittyy hallituksen esityksen perusteluidenkin mukaan³³² PL 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piirteitä ja käytännössä toiminta rinnastuu monin paikoin julkiseen pysäköinninvalvontaan³³³. Lakiehdotusta yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on siis arvioitava PL 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voida antaa muulle kuin viranomaiselle³³⁴. Lisäksi julkisen hallintotehtävän siirtämisessä on otettava huomioon tarkoituksenmukaisuusvaatimus³³⁵, oikeusturvanäkökohdat sekä muut hyvän hallinnon vaatimukset.³³⁶

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle on PL 124 §:n mukaan kielletty. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä mm. itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muulla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin³³⁷. Lain esitöissä ei kuitenkaan ole arvioitu hallinnollisten seuraamusten antamista merkittävän julkisen vallan käytön kannalta, mutta sekä perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa tulkintakäytännössä³³⁸ että oikeuskirjallisuudessa³³⁹ on riidattomasti pidetty hallinnollisten seuraamusten mää-

³³¹ Ks. myös Niemivuo 2011, s. 5, jossa Niemivuo huomauttaa, että vaikka tavoitteena on ollut yhdenvertaisuuden turvaaminen julkisen ja yksityisen pysäköintivirheen sanktioinnissa, on yhdenvertaisuuden turvaaminen lähinnä muodollista, koska viimekädessä riitatilanteet ratkaistaan täysin eri instansseissa. Yksityisoikeudellisen valvontamaksun osalta käräjäoikeudessa ratkaistu riita voi kustannuksiltaan muodostua huomattavasti suuremmaksi, kuin hallinto-oikeudessa ratkottu pysäköintivirhemaksua koskeva riita.

³³² Ks. HE 223/2010 vp, s. 39.

³³³ Ks. myös Halila 2011, jossa perustuslakivaliokunnassa kuultavana ollut asiantuntija huomauttaa, ettei tällainen yhtäläisyys ole kuitenkaan välttämättä ongelma. Hän myös toteaa, että lakiehdotuksen perustuslaillinen ongelma kiteytyy siihen, hyväksytäänkö KKO:n ratkaisussaan KKO:2010:23 ottama tulkintalinja vai nähdäänkö yksityisessä pysäköinninvalvonnassa perustuslaillinen kytkös. Hän itse hyväksyy KKO:n tulkintalinjan ja näkee, että kyseessä on sopimusoikeudellinen laki, jolla ei ole julkisoikeudellisia piirteitä.

³³⁴ Niemivuo toteaa, että asiallisesti pysäköintivirhemaksu ja valvontamaksu ovat kummatkin sanktioita, eikä niiden välille tule tehdä eroa. Sen vuoksi perustuslain mukaan tällaisen valvontamaksun määrääminen on myös viranomaiselle kuuluva tehtävä. Hän myös toteaa, että reaalisopimuksen varaan rakennettu järjestelmä on keino-tekoinen eikä se ole perustuslain vastainen. Ks. tarkemmin Niemivuo 2011, s. 4.

³³⁵ Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on perustuslakivaliokunnan mukaan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on arvioitava tapauskohtaisesti. Tapauskohtaisessa arvioinnissa on otettava huomioon mm. hallintotehtävän luonne. Ks. PeVL 48/2010 vp, s. 4.

³³⁶ PeVL 57/2010 vp, s. 4–5.

³³⁷ HE 1/1998 vp, s. 179. Ks. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5–6. Koillinen kuitenkin huomauttaa, että tällaisia valtuuksia on kuitenkin joissain yhteyksissä voitu siirtää PL 124 §:n estämättä. Ks. tarkemmin Koillinen 2011, s. 7.

³³⁸ Ks. esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2 ja PeVL 55/2005 vp, s. 2. Ks. myös kurinpitörangaistuksen määräämisen ja uhkasakon osalta PeVL 18/2007 vp, s. 7 sekä perinnän osalta PeVL 45/2006 vp, s. 2.

räämistä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta merkittävänä julkisen vallan käyttönä voitaisiin tällä perusteella pitää esim. syyllisyysolettaman asettamista ajoneuvon kuljettajalle ja itsenäiseen harkintavaltaan perustuvaa oikeutta sanktioida pysäköintiehtojen rikkomisesta yksityisalueella. Perustuslakivaliokunta totesi, että valtiosääntöoikeudellisten huomautusten takia ”yksityinen pysäköinninvalvonta voidaan toteuttaa ehdotetulla tavalla vain perustuslainsäätämisyksityksessä”.³⁴⁰ Perustuslakivaliokunta kuitenkin päätti lausuntonsa huomauttamalla, että tällaiseen PL 73 §:ssä määriteltyyn poikkeuslakimenettelyyn on suhtauduttava pidättyvästi. Uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää³⁴¹ ja poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä³⁴². Yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamiselle ehdotetulla tavalla ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole em. syitä, joten valiokunnan mielestä lakiehdotus on hylättävä.³⁴³

Perustuslakivaliokunnassa kuultavana olevien asiantuntijoiden mukaan yksityisessä pysäköinninvalvonnassa oli tosiasiallisesti kyse julkisen vallan käytöstä³⁴⁴. Lisäksi oikeusturvasta nousi esiin mm. se seikka, että oikeusturvareitti pitäisi olla yhtenäinen eli sekä pysäköintivirhemaksusta että valvontamaksusta tulisi voida hakea oikeusturvaa samaa reittiä pitkin³⁴⁵. On huomattava, että asiantuntijoista Niemivuo, Koillinen, Mäenpää ja Viljanen olivat kaikki sitä mieltä, että lakiehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta oli vähintäänkin ainakin ongelmallinen PL 124 §:n valossa. Halila taas asettui ainoana KKO:n kanssa samalle tulkintalinjalle todeten, että kyseessä oli sopimusoikeudellinen lainsäädäntö, jolla ei ole julkisoikeudellisia kytkentöjä. Asiantuntijoista Melander otti kantaa vain julkisen pysäköinninvalvonnan rikosoikeudellisiin kysymyksiin ja Rautio taas kommentoi OM pysäköinninvalvontatyöryhmän puheenjohtajan roolissa esitystä vain yleispiirteisesti.³⁴⁶ Perustuslakivaliokunnan asiantuntijajärjestelmän ongelmana on, että läpinäkymättömyyden ja valikoivuuden takia jää pii-

³³⁹ Ks. esim. Keravuori-Rusanen 2008, s. 453. Saraviita huomauttaa, että perustuslakivaliokunta ei yleensä juuri-kaan viittaa oikeuskirjallisuuteen ja siinä esitettyihin tulkintoihin tietyn perusoikeusnormin tulkinnasta tulkintakannanotoissaan, joten viittausta Keravuori-Rusasen teokseen voidaan pitää jokseenkin poikkeuksellisenä. Ks. tarkemmin Saraviita 2011, s. 642.

³⁴⁰ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

³⁴¹ PeVL 1a/1998 vp, s. 2.

³⁴² PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

³⁴³ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

³⁴⁴ Ks. esim. Koillinen 2011, s. 6 ja Niemivuo 2011, s. 4.

³⁴⁵ Ks. esim. Koillinen 2011, s. 9 ja Niemivuo 2011, s. 5.

³⁴⁶ Ks. asiantuntijoiden lausunnot tarkemmin Niemivuo 2011, Koillinen 2011, Mäenpää 2011, Viljanen 2011, Halila 2011, Melander 2011 ja Rautio 2011.

loon millä perusteella asiantuntijat valikoituvat mihinkin asiaan³⁴⁷. Asiantuntijoina kuultujen henkilöiden taustoista on kuitenkin luettavissa selvästi se, että perustuslakivaliokunta halusi valinnoillaan painottaa erityisesti valtiosääntöoikeudellista osaamista asiantuntijoiden valinnassa.

Perustuslakivaliokunta lausui, että pysäköinninvalvonnan antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi toiminnan rajaamista siten, ettei kyse olisi PL 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä siten, että toiminta turvattaisiin voimakkaammalla yhteiskunnallisella kontrollilla ja oikeusturvakeinojen tarkemmalla sääntelyllä. Lisäksi sääntelyn tulisi täyttää PL 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevydestä. Lisäksi olennaista olisi toimivaltuuksien sellainen rajaus, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisen toiminnan suhteen vain avustavaksi ja täydentäväksi³⁴⁸.³⁴⁹ HE 223/2010 vp hyväksyttiin muilta osin, mutta lakiehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylättiin perustuslakivaliokunnan lausunnon takia 17.6.2011.

³⁴⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 353.

³⁴⁸ Esimerkkinä tällaisesta ”toimintaa avustavasta ja täydentävästä” rakenteesta perustuslakivaliokunta viittasi omaan lausuntoonsa PeVL 20/2002 vp, s. 2–3.

³⁴⁹ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

5 YKSITYISEN PYSÄKÖINNINVALVONNAN TULEVAISUUS

5.1 HE luonnos 2012 pysäköinninvalvontalain muuttamiseksi sekä laiksi pysäköintiluvasta ja valvonta-avustajista

Oikeusministeriön työryhmä jätti 23.5.2012 lausuntopyynnön luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka sisältää muutosehdotukset PVL:iin ja lakiehdotuksen laiksi pysäköintiluvasta ja valvonta-avustajista. Ehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö siten, että se täyttää PL 124 §:stä johtuvat vaatimukset. Esityksessä on otettu huomioon kaatunut lakiehdotus laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ja siihen annetut lausunnot, erityisesti PeVL 57/2010 vp ja siinä esitetyt edellytykset³⁵⁰ yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamiselle. Ehdotuksessa muutettaisiin PVL:n säännöksiä siten, että kunnallisella pysäköinninvalvojalla tai poliisilla olisi lain mukaan määritellyillä yksityisalueilla mahdollisuus käyttää apuna pysäköinninvalvontaluvan haltijaa tai valvonta-apulaisia. Pysäköintiluvasta sääntelevässä laissa taas määriteltäisiin edellytykset pysäköintiluvan hakemiselle ja saamiselle.³⁵¹

Ehdotuksessa yksityistä pysäköinninvalvontaa suorittavien tahojen rooli on muodostettu viranomaisen toimintaa tukevaksi ja avustavaksi siten, ettei yksityisessä pysäköinninvalvonnassa käytettäisi julkista valtaa ja sille määriteltyjä ominaispiirteitä. Ehdotuksen mukaan ”*kunnallinen pysäköinninvalvoja ja poliisi voisivat käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueella tai maastossa apunaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla olisi pysäköinninvalvontalupa*” lisäksi ”*avustamiseen vaadittaisiin sekä viranomaisen antama valtuutus että alueen omistajan tai haltijan suostumus*”. Yksityisen pysäköinninvalvojan eli valvonta-avustajan tehtävä olisi pysäköintivirheen havaittuaan tehdä kunnalle tai poliisille esitys seuraamuksen määrittämiseksi. Viranomainen tekisi lopullisen päätöksen em. esityksen perusteella ja määräisi pysäköintivirhemaksun, antaisi kirjallisen huomautuksen tai päättäisi toimenpiteistä luopumisesta. Aluehallintovirasto myöntäisi pysäköintiluvat laissa säädetyt edellytykset täyttävälle, valvoisi luvanhaltijaa ja mahdollisesti puuttuisi väärinkäytöstilanteisiin. Valvonta-avustajia koskevien edellytysten täyttymistä taas valvoisi se kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi, jota valvonta-avustaja pysäköinninvalvontatehtävässä avustaa. Pysäköintivirhemaksut saisi valtio tai kunta, sen mukaan, kumpi alueella suorittaisi pääsääntöisesti

³⁵⁰ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

³⁵¹ HE luonnos 2012, s. 1.

pysäköinninvalvontaa. Pysäköinninvalvonnassa käytettävälle avustajalle mahdollisesti maksettavasta korvauksesta voitaisiin sopia avustajan ja kunnan tai poliisin kesken.³⁵²

HE luonnoksessa todetaan, että: ”*viranomaisten voimavarat eivät välttämättä riitä siihen, että luvatonta pysäköintiä valvottaisiin yksityisillä alueilla, kuten kauppakeskusten parkkipaikoilla tai virastojen pihalla, yhtä tehokkaasti kuin esimerkiksi katujen varsilla*”³⁵³. Viranomaisen toimimattomuus ja erityisesti taloudellisten resurssien puute on mainittu yhtenä pääsyynä pysäköinninvalvonnan toimimattomuuteen yksityisalueilla aiemminkin. On kuitenkin huomattavaa, että valvonta-avustajien tekemien pysäköintivirhemaksuesitysten kokonaisvaltainen prosessointi viranomaisen toimesta työllistää julkista pysäköinninvalvojaa vähintään yhtä paljon kuin se, että koko valvontatoimen olisi alun perin suorittanut samainen pysäköinninvalvoja tai pysäköinnintarkastaja. Kunnille aiheutuvan lisätyön kustannusten arvioidaan kuitenkin olevan katettavissa lisääntyneillä pysäköintivirhemaksutuloilla. Tämä on jokseenkin erikoinen ongelmanratkaisuasettelu, koska koko lainsäädäntötyöhön on alun perin lähdetty siltä ajatukselta, että viranomaisilla ei riitä resursseja yksityisalueiden valvomiseen. Aluehallintovirastolle on arvioitu kohdistuvan uusista lupahallinto ja valvontatehtävistä lain voimaantulovaiheessa noin 0,4–0,5 henkilötyövuoden verran lisätyötä, jonka arvioidaan olevan euroissa noin 30 000–40 000 euroa vuodessa.³⁵⁴

HE luonnoksessa on arvioitu esityksen taloudellisia vaikutuksia ja todettu, että lakiehdotuksella olisi todennäköisesti merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten kannalta. Niiden kannettavaksi tulisi uusia kustannuksia ja tulomuodostus muuttuisi huomattavasti verrattuna nykytilaan. Työryhmä arvioi, että taloudellisten edellytysten muuttuminen ja luvanvaraistaminen johtaisivat alan toimijoiden vähentymiseen. Alalla uskotaan säilyvän ainoastaan päätoimenaan yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien suurten yritysten sekä niiden pysäköintihallioperointia harjoittavien yritysten, joilla pysäköinninvalvontatoimi on vain lisätuote palvelupaletissa. Työryhmä painottaa kuitenkin, että myös näiden toimijoiden taloudelliset toimintaedellytykset alalla jatkamisen kannalta huononevat. Toisaalta on huomioitava, että taloudellisten intressien pienentyessä voidaan yk-

³⁵² HE luonnos 2012, s. 1.

³⁵³ HE luonnos 2012, s. 3.

³⁵⁴ HE luonnos 2012, s. 5–6.

sityisellä pysäköinninvalvonnalla päästä lähemmäs sen todellista tarkoituspäätä eli pysäköintiehtojen asianmukaisen noudattamisen valvontaa.³⁵⁵

HE luonnos ei täytä PL 124 §:n vaatimuksia. Eitetty ratkaisu ei ole tarpeellisuusvaatimuksen mukainen, koska toiminta voitaisiin toteuttaa huomattavasti tehokkaammin suoraan viranomaisvoimin. Mikäli viranomainen todella käsittelee jokaisen pysäköintivirhemaksuehdotuksen, jonka valvonta-avustaja sille esittää, tarvitaan jokaisen maksun kohdalla kuitenkin viranomaisenhenkilöresurssi. Olisi huomattavasti taloudellisempaa tiputtaa välikätenä toimiva yksityinen valvonta-avustaja pois kokonaan. Yksikään valvonta-avustaja ei toimintaan ryhdy ilmaiseksi, joten saadusta tulosta menee osa valvonta-avustajien korvauksiin, mutta henkilöresursseja tarvitaan ikään kuin tuplamäärä suhteessa saatuun tuloon nähden. Merkittävä julkisen vallan käyttö on teoriassa saatu rajattua ehdotuksessa pois, mutta todellisuudessa valvonta-avustaja tekisi kaikki olosuhteisiin liittyvät tulkinnat pysäköintivirheen todentamiseksi ja pysäköinninvalvoja toimisi vain ”*kumileimasimena*”, joka vahvistaisi ehdotuksen mukaisen maksun, ilman todellista itsenäistä lainsoveltamista. Todellisuudessa siis julkista valtaa käyttävä taho olisi valvonta-avustaja. Oikeusturvan kannalta esityksen onnistuminen on nähtävissä vasta jälkikäteen. Valvonta-avustajien todellinen sopivuus ja pätevyys alalla näkyy vasta, kun olisi nähtävissä paljonko valituksia tuomioistuimiin tulisi seuraavien vuosien aikana.

5.2 Pysäköinninvalvonnan toteuttamisen todellinen intressi

Viranomaisella on velvollisuus sille lakisääteisesti määrätyn toimivallan käyttämiseen ja tehtävien suorittamiseen. Oikeusvaltiossa on luonteenomaista toimivallan perustan ja rajoitusten määrittely ja analysointi, mutta käänteisesti näistä negatiivisista ja passiivisista rajoituksista voidaan johtaa myös positiivinen ja aktiivinen toimintavelvoite. Toimivalta on tietysti edellytyksin myös tarkoitettu käytettäväksi ja tätä kautta julkisyhteisön tarjoama palvelu voidaan mieltää myös positiiviseksi oikeudeksi. Koska pysäköinninvalvonta on säännelty julkisen vallan tehtäväksi ja on todettu, että siinä on kyse jopa merkittävän julkisen vallan käytöstä, voidaan myös katsoa, että tämän yksityisen omistusoikeutta suojaavan julkisen hallintotehtävän tulisi olla myös viranomaisen positiivinen ja aktiivinen velvoite. Tässä ajattelukannassa tärkeä on PL 21.1 §, jonka mukaan jokaisella ”*on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmu-*

³⁵⁵ HE luonnos 2012, s. 5.

kaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä”. Mäenpää tulkitsee tämän säännöksen sisältävän yleisellä tasolla hallintoelimille asetetun vastaavansisältöisen velvollisuuden, joka konkretisoituu esim. valtion virkamieslain 14.1 §:ssä: ”*virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä*”. Ongelmallisena hän pitää lainsäädäntöä, jossa on määritelty yksilölle positiivinen velvollisuus julkishallintoon nähden, mutta lainsäädännössä ei ole määritelty edellytyksiä sen tarkemmin.³⁵⁶ Tätä voisi karkeasti pyrkiä soveltamaan myös pysäköinninvalvontaan. Yksityinen pysäköinninvalvonta on saanut alkunsa tarpeesta, joka syntyi julkisen pysäköinninvalvonnan käytännön tason toimimattomuudesta yksityisalueilla. Tietyt kunnat ovat jopa ilmoittaneet, että he eivät suorita pysäköinninvalvontaa yksityisalueilla ollenkaan vedoten esim. resurssien puutteeseen. Olisiko oikea keskustelu käytäväksi siis ennemminkin julkisen pysäköinninvalvonnan toimivuus yksityisalueella kuin yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuus? Miten julkinen pysäköinninvalvonta saataisiin tehokkaasti toimimaan myös yksityisalueilla? Mäenpää toteaa, että yleisesti viranomaisen toimimisvelvoitetta täydentää harkintavalta, joka lieventää viranomaista oikeudellisesti sitovaa toimimisvelvollisuutta. Tosin hän huomauttaa, että tehokkaat oikeusturvakeinot käytännössä puuttuvat. Hallinnon hitauteen tai muuhun passiivisuuteen on hyvin vaikea puuttua oikeudellisesti tehokkaalla tavalla.³⁵⁷ Tässä voisi kuitenkin olla avaimet asian ratkaisemiseen. Mikäli sovellettaisiin em. Mäenpään ajattelua, voitaisiin saada oikeat työkalut ainakin keskustelun avaamiseksi julkisen pysäköinninvalvonnan toiminnan parantamiseksi yksityisillä alueilla. Vaikka Mäenpää toteaa, että valitusmahdollisuus ei tavallisesti tule kysymykseen, koska se aina edellyttäisi asiaratkaisun sisältävää valituskelpoista päätöstä. Voitaisiin kuitenkin käyttää hyväksi PL 118 §:n mukaista virkavastuupelotetta julkisen pysäköinninvalvonnan aktivoimiseksi myös yksityisalueiden valvonnassa.

Yksinkertaistaen voidaan siis todeta, että ongelma on pysäköinninvalvonnan toteuttaminen yksityisalueilla. Tähän asti on todettu, ettei taloudellisten resurssien takia ole mahdollista toteuttaa tehokkaasti julkisen tarjoamaa pysäköinninvalvontaa yksityisalueilla. Mielestäni pysäköinninvalvonta myös yksityisalueilla on PL 15 §:n mukaisesta omaisuudensuojasta johdettavissa oleva oikeus, joka viranomaisen on toteutettava. Aiemmin on esitetty väitteitä siitä, etteivät pelkästään pysäköinninvalvonnasta aiheutuvat tulot yksityisalueilla riitä kattamaan toiminnasta aiheutuvia kuluja. Voidaan kuitenkin todeta, että mikäli yksityisillä elinkeinonhar-

³⁵⁶ Mäenpää 2004, s. 214–215.

³⁵⁷ Mäenpää 2004, s. 215. Vrt. KKO:2001:93, jossa lakisääteisen toimintavelvoitteen laiminlyönti johti vahingonkorvausvastuuseen.

joittajilla, joiden tavoitteena on voiton tuottaminen, on mahdollisuus tehokkaasti toimia yksityisalueilla pelkästään pysäköinninvalvonnasta aiheutuvien tulojen varassa³⁵⁸, on myös julkisella pysäköinninvalvonnalla erittäin hyvät mahdollisuudet rahoittaa toimintansa pelkästään yksityisalueilta generoituvan tulon turvin. Samainen pointti on nostettavissa esiin myös HE luonnoksesta, jossa todetaan, että lisääntyneet kulut voitaisiin kattaa pysäköintivirhemaksuista aiheutuvilla tuloilla³⁵⁹. Yksityisalueiden pysäköinninvalvonnan todellinen oikeudellinen kysymys ei ole yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttaminen yksityistämisen kautta vaan eneminkin tehokkaan viranomaisen suorittaman pysäköinninvalvonnan ulottaminen myös yksityisalueille. Resursseja ja työryhmien työtunteja ei tulisi käyttää uuden lainsäädännön valmisteluun vaan lähinnä taloudellisten ratkaisujen kehittämiseen. Miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa tai viranomaisen toimintaa kehittää, että julkisen suorittama pysäköinninvalvonta saataisiin toimimaan tehokkaasti myös yksityisalueilla?

5.3 Miten tuomioistuimen tulisi ratkaista kysymys yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuudesta nykytiedon valossa?

Koska yksityinen pysäköinninvalvonta oli lakihankkeessa, joka sisältyi hallituksen esitykseen HE 223/2010 vp, määritelty PL:ssa tarkoitetuksi julkisen vallan käytöksi, on perusteltua esittää kysymys, onko yksityinen pysäköinninvalvonta nykyisellään riittävän samankaltaista julkiseen pysäköinninvalvontaan nähden, jotta se olisi myös nykyisellään ilman lainsäädännön tukea katsottava julkisen vallan käytöksi. Välittömästi PeVL lausunnon 57/2010 vp antamisen jälkeen tuomionpurkuhakemukseen annetussa ratkaisussa KKO:2011:43 KKO totesi, että *”tapauksessa on ollut perusteltu mahdollisuus päätyä toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin”* ja että *”ratkaistava kysymys on ollut oikeudellisesti tulkinnanvarainen, eikä tätä ole muuttanut se, että perustuslakivaliokunta on myöhemmin lausunnossaan katsonut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen olevan PL 124 §:n vastainen”*. Mikä olisi KKO:2010:23 ennakkoratkaisun ja PeVL 57/2010 vp:n oikeuslähdeopillinen asema alemmassa tuomioistuimessa laintulkintatilanteessa tänä päivänä?

³⁵⁸ Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavat yritykset tarjoavat palveluaan pääsääntöisesti maksutta. Tulonsa ne saavat perityistä valvontamaksuista. Ks. esim. <http://www.q-park.fi>, <http://www.parkpatrol.fi>, <http://www.24ppartner.fi>.

³⁵⁹ HE luonnos 2012, s. 6.

Mikäli KKO:n ennakkoratkaisulla on jokin ohjaava sisältö, se näkyy tuomioistuimen itsensä muovaamassa julkaistujen ratkaisujen otsikoissa³⁶⁰. Korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen toteaa korkeimman oikeuden ennakkotapaustuomioistuimen roolista: ”KKO:n tehtävä ennakkotapaustuomioistuimenakin on ratkaista yksittäisiä juttuja ja niiden oikeudellisia ongelmia, eikä esim. antaa yleisiä ohjeita ohi ratkaistavana olevan tapauksen”³⁶¹. Lainkäyttö voi tuottaa sitovaa oikeutta enintään tavanomaisen käytännön kautta, vaikkakin alempi tuomari on ehkä taipuvainen seuraamaan ennakkoratkaisuita, ei ennakkoratkaisu kuitenkaan sido, mikäli ratkaisusta on perusteltua syytä poiketa. Esim. ennakkoratkaisun otsikosta ilmenevän yleistyksen seuraamatta jättäminen ei perusta alemman tuomioistuimen tuomarin virkavirhetä. Tosiasiassa mikäli KKO:n tuomiot katsottaisiin prejudikaattiratkaisuina ehdottomasti sitoviksi ennakkoratkaisuuksi, astuttaisiin tässä käytännössä lainsäädäntövallan alueelle³⁶². Ennakkoratkaisulla pyritään yhtenäistämään ja ohjaamaan lainkäyttöä, mutta tosiasiassa sitovien prejudikaattien asettaminen vaarantaisi yksilön oikeusturvan aseman konkreettisesti yksittäistapauksessa. Tosin vastapainona yksilön oikeusturvalle (saada oma asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa) on yleinen oikeusturva ja yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen. Samanlaiset tapaukset tulee lopulta ratkaista samalla lailla ja erilaiset tapaukset erilailla³⁶³. Ylimpien tuomioistuinten prejudikaattiratkaisulla on siten enemmänkin lainkäyttöä yhtenäistävä ja tuomioistuinta ohjaava vaikutus, mutta ei oikeudellista sitovuutta yksittäisen tapauksen ratkaisussa.³⁶⁴ Tavanomaisen oikeuden syntyyn on suhtauduttava erittäin suurella varauksella. On tehtävä selkeä ero yksittäisen prejudikaatin, vakiintuneen käytännön ja tavanomaisen oikeuden kesken.³⁶⁵ Tuomioistuin on rakenteellisesti³⁶⁶ ja yksittäistapauksessa riippumaton tuomiovallan käyttäjä. Demokraattisen legitimaatioketjun³⁶⁷ ajatellaan säilyvän murtumattoman tuomiovallan käytössä juuri sen lakisidonnaisuuden takia. Demokraattinen lainsäätäjät määrää yleisten oikeussääntöjen välityksellä tuomioistuinten toiminnasta. Tähän ajatukseen sisältyy oletus, että tuomioistuimen oma harkintavaltakeja sovellettaessa on tosiasiaa vähäinen ja ratkaisut on pääasiassa suoraan johdettavissa laista.³⁶⁸ ”Tuomioistuimen vallankäyttö voidaan siten nähdä toissijaisena, lainsäätäjän säännöksillä ilmaisemien perus-

³⁶⁰ Jyränki 2003, s. 301.

³⁶¹ Heinonen 1991, s. 229–240.

³⁶² Ks. tarkemmin Jyränki 2003, s. 163 ss.

³⁶³ Tämä nk. suhteellisuusperiaate on kansallisessa lainsäädännössä (suomen perustuslaki 6§ ja hallintolaki 6 §) myös ylikansallisesti tunnistettu periaate (Euroopan unionista tehty sopimus 5 artikla).

³⁶⁴ Jyränki 2003, s. 301–302.

³⁶⁵ Ks. Klami 1984, s. 87–94 ja Laakso 1990, s. 93–98.

³⁶⁶ Ks. tarkemmin rakenteellisesta riippumattomuudesta esim. Jyränki – Husa 2012, s. 322 ss.

³⁶⁷ Ks. tarkemmin Jyränki 2003, s. 109 ss. tai Jyränki – Husa 2012, s. 118–119.

³⁶⁸ Jyränki 2003, s. 167.

*linjojen noudattamisena*³⁶⁹. Lainsäätäjällä on mahdollisuus täsmentää säännöksiä ja palauttaa lainkäyttö haluamaansa suuntaan, mikäli lainkäyttäjät poikkeaa lakiin sisällytetystä yhteiskunnallisesta tavoitteesta. Vaikka tuomioistuimella siis on päätöksenteossaan jonkin verran lainsäätäjän jättämää liikkumavaraa, on tuomioistuimen oltava lojaali lainsäätäjää kohtaan. Tuomioistuimen on huomioitava, että lainsäätäjän mahdollisuudet seurata lainkäytön kehitystä ovat hyvin vajavaiset. Lainsäädäntökoneisto on hyvin hidas, joten lainsäätäjän on vaikea oikeusmielessäkään pysytellä lainsäätäjän jäljissä.³⁷⁰ Jyränki ja Husa toteavat kuitenkin ilokseen, että tuomioistuimet ovat ratkaisukäytännössään antaneet perustuslakivaliokunnan lausunnoille ja mietinnöille vahvan oikeuslähdeaseman.³⁷¹

Tuomioistuimen ratkaisusta ei saa tehdä liian pitkälle vietyjä päätelmiä perustuslaintulkinnan osalta, vaan tuomioistuin voi käsitellä vain konkreettisen tapauksen osalta perustuslainmukaisuuden. Tuomioistuinten riippumattomuus käsittää myös sen, että alemmat tuomioistuimet ovat riippumattomia ylempien ratkaisuista, joskin niillä saattaa olla ohjaavaa vaikutusta vastaavanlaisiin tapauksiin.³⁷² Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja tuomioistuinten tosiasiallista ohjaavaa merkitystä, ilman oikeudellista välitöntä sitovuutta yksittäistapauksessa³⁷³. Lainkäytössä tuomioistuin on sidottu vain voimassaoleviin oikeussääntöihin ja ratkaisu on yksittäistapauksissa perustettava vain niihin. Lakisidonnaisuuden periaatetta ei kuitenkaan uhkaa se, että joissain tapauksissa tuomioistuin antaa oikeuslähdeaseman eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoille, kun se harkitsee PL 106 §:n soveltamista.³⁷⁴ Tämän ei voida katsoa vaarantavan riippumattomuutta, koska perustuslakivaliokunnan lausunto ilmentää lainsäätäjän tahtoa eli se toimii enemmänkin kirjoitetun lakitekstin laajenuksena tulkinta-apuna, kuin riippumattomuuden vaarantavana instrumenttina. Onhan itsestään selvää, että lakia tulee tulkinta niin kuin laki on tarkoitettu tulkittavaksi ja tällöin epäselvässä tilanteessa on syytä selvittää lainsäädännön taustalla oleva todellinen tulkintatapa. Kansanedustaja Jukka Kärnä esitti kirjallisen kysymyksen (KK 183/2012 vp) oikeusministeri Anna-Maija Henrikssonille 14.3.2012, jossa hän kysyi mm. täytyykö kansalaisen maksaa yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen valvontamaksu. Oikeusministeri vastasi, että pysäköinninvalvontaa harjoittava yritys voi saattaa valvontamaksua koskevan asian riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä totesi perään, ettei voi

³⁶⁹ KHO:n antama lausunto toiselle valtiosääntökomitealle. KM 1975:88.

³⁷⁰ Jyränki 2003, s. 167.

³⁷¹ Jyränki – Husa 2012, s. 366.

³⁷² Jyränki 2003, s. 442 ja HE 1/1998 vp lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut.

³⁷³ Jyränki – Husa 2012, s. 327.

³⁷⁴ Jyränki – Husa 2012, s. 135.

ottaa kantaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi kuuluvaan yksittäiseen lainsoveltamiskysymykseen.³⁷⁵

Perustuslaki on muun lainsäädännön ohella tuomioistuimessa sovellettavaa oikeutta. Tuomioistuimen tehtävänä on soveltaa voimassa olevaa oikeutta. Tavallinen laki, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa, on sivutettava ja painoarvo on ristiriitaisten seikkojen osalta annettava perustuslain säännökselle eli perustuslaki on asetettava soveltamistilanteessa alemmanasteisen lain edelle sen normihierarkkisen ylemmänaseisuuden takia. Ristiriidan selvittäminen on Jyrängin mielestä normaalia lainkäyttöä ja se sisältyy normaaliin oikeudelliseen harkintaan lainkäyttöaktin yhteydessä. Periaatteessa tällöin on edelleen kyse lainkäytöstä. Tällaisen tuomioistuin valvonnan suhde demokraattisesti valitun lainsäätäjän hyväksymän lain syrjäyttäminen johtaa, legitiimiysongelmaan suhteessa vallan kolmijakomalliin. Perustuslainsäätäjä voi kuitenkin perustuslakia muuttamalla korjata lainkäyttäjän ratkaisun ja jatkossa muutettu sanamuoto tekee samanlaisten virheellisten tulkintojen tekemisen mahdottomaksi.³⁷⁶ Voisiko tästä vetää myös sellaisen johtopäätöksen, että perustuslakivaliokunta on antanut tuomioistuimille tarkennusta PL 124 §:n soveltamisen osalta koskien yksityistä pysäköinninvalvontaa sellaisenaan? Lainsäätäjä on lausuntokäytännöllään systematisoinut yksityisen pysäköinninvalvonnan julkisen vallan käytöksi. Mikäli perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 57/2010 vp mielletään tällä tavalla ”*tarkennuksena PL 124 §:n säännökselle*”, tulisi mahdollinen uusi kanne pysäköinninvalvontamaksun lainvoimaisuudesta ratkaista siten, ettei valvontamaksua ja sen sopimusoikeudellista syntymekanismia vahvistettaisi vaan toiminta todettaisiin julkisen vallan käytöksi ja siksi lainvastaiseksi.

³⁷⁵ KK 183/2012 vp.

³⁷⁶ Jyränki 2003, s. 382.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Yksityistä pysäköinninvalvontaa voidaan tarkastella eri lähestymiskulmista. On kuitenkin huomattava, että valtiosääntöoikeudella on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä etusija muuhun lainsäädäntöön nähden, joten tarkasteltavana oleva oikeudellinen toiminta ei voi olla ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa. Yksityinen pysäköinninvalvonta voisi teoriassa olla täysin puhtaasti uusi sopimusoikeudellinen konstruktio, mutta koska se on toteutettu pääsääntöisesti täysin samalla tavalla kuin julkinen pysäköinninvalvonta, on yksityistä pysäköinninvalvontaa tarkasteltaessa otettava huomioon myös perustuslailliset näkökulmat, joten tämän tutkimuksen osalta on lähdetty siitä, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa ei voi olla kyse puhtaasti sopimusoikeudellisesta konstruktioista. Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Valtiolliset tehtävät on jaettu parlamentarismien periaatteen mukaan kolmeen osaan. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, jonka erityisenä tehtävänä on varmistaa lainsäädännön perustuslainmukaisuus. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, joista ylimpänä ovat KKO ja KHO. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Julkiselle vallalle ei ole olemassa erillistä legaalimääritelmää, mutta se esiintyy jonkinlaisena yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta huolehtivana subjektina ja toisaalta myös sen toimintana. Julkisen vallankäytön ominaispiirre on sen lakisidonnaisuusvaatimus. PL 2.3 §:ssä ilmaistaan, että ”*kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin*” ja ”*kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia*”. Julkisen vallan käyttöä rajoittaa lisäksi PL 124 §, jonka mukaan ”*julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*” lisäksi siinä määrätään, ettei ”*merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle*”. Lainsäätäjällä on aina harkintavaltaa harkittaessa PL 124 §:n mukaisten siirtämisedellytysten täyttymistä ja tarpeellisuutta. Julkisten hallintotehtävien siirtäminen on esitöiden mukaan katsottava lähinnä poikkeukseksi, eikä säännöksi. PL esitöiden on virkamieshallintoperiaatteellisten lähtökohtien lisäksi painotettu rajoittamisen perusteluina hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyviä syitä. Julkisen vallan käyttönä on pidetty esim. yksilöä velvoittavien päätösten tekemistä tai yksilön perusoikeuksiin puuttumista. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidetty mm. itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muutoin merkittävästi

yksilön perusoikeuksiin. Hallinnollisten seuraamusten määräämiseen on katsottu sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä.

PL:n säännökset ilmentävät, että kaikki yksipuoleinen vallankäyttö on mielletävissä julkisen vallan käytöksi. Kaiken tällaisen yksipuoleisen vallankäytön tulee perustua tarkoin lakiin. PL 124 § on tulkittava nimenomaisesti rajoittavaksi säännöksi, joka rajoittaa viranomaiselle lakisääteisesti määrättyjen julkisten hallintotehtävien yksityistämistä. PL:n säännökset voidaan mieltää myös siten, että toiminta, jossa käytetään yksipuolista valtaa on julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä julkinen hallintotehtävä. Toisekseenkin tehtävä, joka on lakisääteisesti määrätty viranomaisen toimivaltaan, on sellainen tehtävä, jota ei voida PL 124 §:n vaatimuksia huomioimatta siirtää muulle kuin viranomaiselle. Julkinen pysäköinninvalvonta on kiistattomasti todettu sellaiseksi toiminnaksi, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Yksityinen pysäköinninvalvonta on julkiseen pysäköinninvalvontaan verrattavaa toimintaa. Se on toimintana niin samankaltaista kuin julkinen pysäköinninvalvonta, että voidaan katsoa, että sopimuskonstruktion avulla on rakennettu keinotekoinen järjestely, jolla pyritään kiertämään säännökset julkisen vallan käyttämisestä ja sen siirtämisen rajoituksesta. Yksityinen pysäköinninvalvonta näyttää sopimusoikeudelliselta toiminnalta, mutta kyseessä on hyvin yksipuoleinen sopimus, jonka koko perusajatus on vain ja ainoastaan sopimussakon eli valvontamaksun määrääminen. Yksityinen pysäköinninvalvonta sisältää siis julkisen vallan käyttöä tai ainakin sen piirteitä (mm. yksipuoleisten velvoittavien päätösten tekemistä sekä lainsoveltamista). Pysäköinninvalvontaan oikeuttavaa toimivaltaa ei ole lailla tai lain nojalla, PL 124 §:n mukaisesti, siirretty yksityisille pysäköinninvalvojille, joten yksityinen pysäköinninvalvonta ei ole voimassaolevan lain mukaista. Myöskään keinotekoisen sopimusoikeudellisen konstruktion avulla ei voida ryhtyä toteuttamaan viranomaiselle lailla säädettyä julkisen vallan käyttöä sisältyvää tehtävää.

Vaikka julkinen ja yksityinen maksuseuraamus pysäköintivirheestä ovat ulkoisesti täysin samasta virheestä määrättäviä tai veloitettavia maksuja. Ylimmän tuomioistuinstanssin päätöksellä kuitenkin päätettiin, että kyseessä on kaksi eri asiaa. Yksityisen pysäköinninvalvonnan juridinen perusta on TLL 28.3 §:ssä, jossa turvataan PL 15.1 §:n mukainen yksityinen omaisuus määräämällä pysäköintikielto yksityisalueelle. TLL:n ja PVML:n säännöksiä tulkiten voidaan todeta, että toimivalta määrätä pysäköintivirhemaksuja TLL säännösten rikkomisesta tai alueen omistajan näkökannalta, taata omaisuudensuoja, on lakisääteisesti määritelty viranomaiselle. Tätä ajatusmallia käyttäen on erikoista todeta, että julkiseen lainsäädäntöön

nojaten on saatu rakennettua toimivalta yksityiselle toiminnalle. TLL 28.3 §:ssä määritellylle kiellolle on kuitenkin lainsäädännössä määritelty sanktiot ja toimivalta sanktion määräämiseen. Missä kohdassa tämä ketju, jossa on määritelty sääntö, seuraus ja toimivalta seurauksen toimeenpanemiseksi, voidaan katkaista ja toimivalta siirtää viranomaiselta yksityiselle? Edellä mainittu pykälä ei kuitenkaan luo mitään erityisiä valtuuksia yksityiselle valvontaan tai sanktion määräämiseen. TLL 28.2 §:n rikkomisesta määrättävän sanktion määräämistoimivallan on siis edelleen katsottava olevan viranomaisella. Perusteluna yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on käytetty sitä, että julkinen pysäköinninvalvonta ei toimi yksityisalueella. Voisiko näin ollen myös yksityisen tiealueen omistaja ryhtyä perimään ylinopeussakkoja vedoten julkiseen lainsäädäntöön, mutta määrittelemällä ehdot ja sanktiot kyltein ja muuttamalla toiminnan näin sopimusoikeudelliseksi? Ylinopeussakon määrääminen on selkeästi julkisen vallan käyttöä, mutta koko edellä mainittu esimerkkihän perustuisi sopimusoikeuteen vaikkakin muistuttaisi ulkoisesti hyvin paljon julkisen määräämää ylinopeussakkoa. Saisihan tulon yksityisen tiealueen omistaja eikä valtio eikä maksu olisi myöskään suoraan toimeenpanokelpoinen. Matti Tolvanen on esittänyt huolensa rajanvedon suhteen, eikä hän ole ainoa, joka on huolissaan julkisen vallan yksityistämistrendistä.

KKO ratkaisu yksityisen pysäköinninvalvonnan laillisuudesta tuntuu jokseenkin hätäiseltä. Kysymyksen perustuslainmukaisuuteen ei ole kiinnitetty huomiota riittävästi. Ratkaisu vaikutti alun perin väliaikaisratkaisulta, jolla epäselvään oikeudentilaan pyrittiin saaman ratkaisu. Tulevaisuudessa nähtiin jo yksityistä pysäköinninvalvontaa sääntelevä laki, joka poistaisi oikeudellisen epävarmuuden toimialalta. Mielenkiintoisena faktana voidaan todeta, että KKO antoi ratkaisunsa vasta kun oikeusministeriön pysäköinninvalvontatyöryhmä oli antanut oman näkökantansa 11.3.2010 julkaisemassaan oikeusministeriön julkaisussa OM 16/2010. Voidaanko tätä tulkita niin, että KKO halusi ensin nähdä, mikä on tulevan lakihankkeen linjaus? On myös huomioitava ne vaikutukset, jotka käänteisestä ratkaisusta olisi mahdollisesti aiheutunut. Valvontamaksunsa jo maksaneet kuluttajat olisivat vaatineet rahojaan takaisin. Kysymykseen olisivat voineet tulla jo mahdolliset korot ja muut korvaukset. Selvää olisi, että useat yritykset olisivat ajautuneet konkurssiin tai ainakin maksuvaikeuksiin palautettavien valvontamaksujen takia. Mikäli toiminta olisi todettu julkisen vallan käytöksi, kyseeseen olisivat voineet tulla myös mahdolliset kysymykset viranomaisen toimivallan anastamisesta. Päätöksen sisällöstä ja koko käsittelyn prosessista, voidaan havaita myös poliittisen päätöksen vivahteita. Mikä olisi ollut lakihankkeen toteutumisaikataulu tai toteutumisedellytys, ellei KKO olisi antanut sallivaa päätöstä yksityiselle pysäköinninvalvonnalle? Lavapurokin totesi, että

tuomioistuimet ovat huonosti lähteneet hakemaan analogian kautta tulkintaratkaisuja, mikäli selkeää lainsäätäjän kantaa käsillä olevan lain tulkintaan ei ole saatavilla. Tuomioistuimet ovat pyrkineet orjallisesti tulkitsemaan PL sanamuotoa sen todellisen tarkoituksen sijaan.

KKO perusteluihin nojaten julkisen vallan käytöstä pysäköinninvalvonnassa on kyse silloin, kun hyödyn saajana on valtio tai kunta. Lisäksi huomiota kiinnitettiin saamisen perimismenettelyihin. Pysäköinninvalvonta on lailla säädetty julkisen vallan tehtäväksi. Tämän vuoksi onkin erikoista, että pysäköintivirheen perusteella määrättävä sanktio ja sen määräämisvalta voidaan erottaa kaikista pysäköinninvalvonnan vaiheista ja tätä kautta määritellä, ettei kyse ole julkisen vallan käytöstä KKO:n ratkaisussaan KKO:2010:23 mainitsemien minimaalisten erojen johdosta. Pysäköinninvalvonta ei ole vain sanktion määräämisvalta, vaan tarkastelun kohteeksi olisi syytä ottaa koko prosessi. Selvää on, että ulkoisesti ajoneuvon kuljettajan kannalta yksityinen ja julkinen pysäköinninvalvonta vaikuttavat täysin samantilaisilta. Ainoat erot syntyvät saatavan perintätilanteessa. Pysäköinninvalvonta voitaisiin hahmottaa niin, että on alue (julkinen tai yksityinen). Alueella on tarpeen määritellä pysäköintiä koskevia ehtoja tai määrätä pysäköinti kokonaan kielletyksi. Tällöin tarvitaan ensinnäkin kolmannelle osapuolelle näkyvät pysäköintiehdot, valvonta pysäköintiehtojen noudattamiseksi, mahdolliset sanktiot virheisiin puuttumiseksi ja vahvat perintäkeinot maksuhaluttomuustilanteisiin. Mikäli jokaiselle edellä mainitulle annetaan sama painoarvo, voidaan huomata, että KKO nojasi perustelunsa ainoastaan muutamiin jälkimmäisiin osa-alueisiin eli siihen mille taholle maksu menee ja siihen, miten maksuhaluttomuustilanteessa maksu on perittävässä pakkokeinoin. Julkisen vallan käytön kieltäminen vain kierretään sopimusoikeudellisella keinottelulla. Pysäköinninvalvonnassa on siis kyse julkisen vallan käytöstä vasta, kun tulon saa valtio tai kunta. Tänä päivänä toimivista yrityksistä osa antaa osan valvontamaksutuloista alueen omistajalle. Esimerkkinä tilanne, jossa kunnan yksityistetyn vuokrataloyhtiön pysäköinninvalvonta annettaisiin yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen hoidettavaksi. Yritys kuitenkin tulouttaisi osan saaduista tuloista kunnalle. Olisiko kyseessä julkisen vallan käyttö vai laskettaisiinko tilanne vielä yksityiseksi pysäköinninvalvonnaksi, koska maksu ei olisi suoraan täytäntöönpanokelpoinen?

Esimerkkinä käyttämässäni tapauksessa koskien joukkoliikenteen tarkastusmaksun lainvalmisteluvaihetta oli todettu, että tarkastusmaksun määrääminen on sellaista julkisen vallan käyttöä, ettei toimivaltaa tarkastusmaksun määräämiselle voida siirtää yksityiselle toimijalle. Pysäköintivirhemaksu on ainakin ulkoisesti helppo rinnastaa joukkoliikenteen tarkastusmaksun määräämiseen. Molemmissa on kyseessä tila, jonka sisäänmenoreitillä on vahti tai kyltti,

joka ilmaisee alueen käyttösäännöt ja sanktion, mikäli sääntöjä ei noudateta. Joukkoliikenteessä säännöt hyväksytään astumalla kulkuvälineeseen ja pysäköinninvalvonnassa ajamalla ajoneuvo alueelle ja pysäköimällä se. On tosin mahdollista spekuloida onko yhteiskunta muuttunut tällä välin ja olisiko käytäntöjä syytä tarkistaa. Voidaanko enää puhua yksiselitteisesti yksityisoikeudellisesta ja julkisoikeudellisesta toimialasta, vai onko toimialojen välinen kuilu kaventunut, kuten Keravuori-Rusanenkin väitöskirjassaan pohti? Julkisen vallankäytön määritelmä yleisesti on nyky-yhteiskunnassa hämärtyneessä, kun erinäisiä viranomaistehtäviä ulkoistetaan yksityisten toimijoiden vastuulle. KKO ylimpänä tuomioistuinstanssina päätti, ettei valvontamaksu ole rinnastettavissa pysäköintivirhemaksuun sen samankaltaisuudesta riippumatta. Tämänhetkisen oikeuskäytännön mukaan yksityinen pysäköinninvalvonta ei siis ole julkisen vallan käyttöä. On kai kiistatta selvää, että mikäli yksityinen pysäköinninvalvonta olisi todettu julkisen vallan käyttämiseksi niin ilman PL 124 §:n mukaista laintasoista säännöstä, sitä ei voitaisi harjoittaa yksityisen toimesta.

Perustuslakivaliokunnan antama lausunto PeVL 57/2010 vp HE 223/2010 vp esitykseen sisältyneeseen lakiehdotukseen laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta sisälsi selkeän kannanoton yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on lainsäätäjän tarkoitusta ilmentävä luonne laintulkintatilanteessa. Tuomioistuimen tulee antaa perustuslainmukainen tulkinta sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Koska KKO kuitenkin tiedosti PL 124 §:n mahdollisen rajoitusmääräyksen sisältyvän sen käsittelyssä olleeseen tulkintatilanteeseen, on erikoista, ettei se sen paremmin perustellut päätöstään. KKO:n olisi tullut huomioida tulkintamateriaali PL 124 §:n taustalla eli lain esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ko. pykälän tulkintatilanteissa. Perustuslakivaliokunnan korkearvoinen asema suomalaisessa perustuslain normikontrollijärjestelmässä aiheuttaa sen, että KKO asetti toiminnallaan ratkaisunsa erittäin kyseenalaiseen valoon. KKO ratkaisussa ei ole mitenkään perusteltu, miksei PL 124 §:ää ole tulkittu kaiken aiheeseen liittyvän, saatavilla olevan tulkintamateriaalin avulla. KKO hylkäsi tuomionpurkuhakemuksen, joka jätettiin lähes välittömästi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 57/2010 vp antamisen jälkeen. KKO totesi lausunnossaan KKO:2011:43, ettei kyseessä voinut olla ilmeisen väärä lainsoveltaminen, koska käsittelyhetkellä tilanteessa oli perusteltu mahdollisuus päätyä erilaiseen laintulkintaan. KKO viittaaminen tulkinnanvaraisuuteen on jokseenkin ontuva, mutta se myös osoittaa, että mikäli perustuslakivaliokunnan lausunto yksityistä pysäköinninvalvontaa sääntelevästä laista olisi ollut tuolloin tiedossa, olisi ratkaisu ollut erilainen. Tämä on tulkittavissa niin, että mikäli yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuus päättyisi nyt tuomioistuimen

käsiteltäväksi uudelleen, tulisi tuomioistuimen huomioida PeVL 57/2010 vp lausunto ratkaisunsa perusteluissa. On erittäin todennäköistä, että yksityinen pysäköinninvalvonta nykyisellään olisi tuomioistuimessa katsottava julkisen vallan käytöksi ja siten voimassaolevan lain vastaiseksi.

Pysäköinninvalvonta yksityisalueilla voitaisiin toteuttaa perustuslakivaliokunnan PeVL 57/2010 vp lausunnossa määrittelemien ehdoin ”*siten, ettei kyse ole 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja sääntämällä muun muassa oikeusturvakeinoista*”. Tämän lisäksi ”*sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä*”. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”*olennaista on myös toimivaltuuksien sellainen raja, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi*”. Hallituksen esitysluonnokseen, HE luonnos 2012, sisältyy nämä edellytykset täyttävä ehdotus pysäköinninvalvonnan toteuttamiseksi. Kyse ei ole kuitenkaan enää yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamisesta vaan pysäköinninvalvonnan toteuttamisesta yksityisalueilla. Toiminnan suorittavana viranomaisena on julkinen pysäköinninvalvoja, jolle yksityiset valvonta-avustajat toimittavat ”*pysäköintivirhemaksu ilmiäntojoja*”, joiden perusteella viranomaisena tekee päätökset. Mielestäni on kyseenalaista, että viranomaisena tekee päätökset vain muutamien tilannekuvien ja tapauselostusten pohjalta. Mikäli viranomaisen alkuperäinen tehottomuus yksityisalueiden valvonnassa johtuu todella taloudellisista intresseistä, on mielestäni erikoista, että toiminta ehdotetaan toteutettavaksi HE luonnoksessa esitetyllä tavalla. Nyt yhden pysäköintivirhemaksun määräämiseen vaaditaan kahden ihmisen työpanos. En usko, että kovinkaan monella yksityisellä valvojalla on intressejä ryhtyä valvonta-avustajaksi, koska taloudellinen tuottavuus tulee olemaan erittäin huono. Kuten esityksessäkin mainittiin, tulevat toimintaa jatkossa suorittamaan todennäköisesti sellaiset toimijat, jotka tarjoavat palvelua vain esim. pysäköintihallioperoinnin lisäpalveluna. Katson, että pysäköinninvalvonnan toteutuminen pienemmillä yksityisomistuksessa olevilla alueilla ei mahdollisen uuden lainsäädännönkään voimin tulisi toteutetuksi. Tutkimuksen pohjalta totean, että yksityisalueiden pysäköinninvalvonnan toteuttamissuunnan tulisi olla enemmänkin julkisen pysäköinninvalvonnan tehokas toteuttaminen yksityisalueilla, eikä yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttaminen yksityistämisen kautta. Tällä tarkoitan sitä, että suunta- viivat ovat oikeat HE luonnoksessa. Viranomaiset ovat ymmärtäneet, että myös yksityisalueilla on pysäköintivirheiden aiheuttamia ongelmia ja niiden tehokas ennaltaehkäisy sekä torju-

minen on jatkossa kyettävä turvaamaan. Tuloa tavoittelevien yksityisten elinkeinonharjoittajien selviäminen yksityisalueilta valvontamaksujen kautta kerättyjen varojen turvin osoittaa, että myös julkinen pysäköinninvalvonta olisi toteutettavissa yksityisalueilla ilman taloudellista riskiä. Yksityisalueilta saatavat pysäköintivirhemaksutulot kattaisivat toiminnan tehostamisen ja laajentamisen yksityisalueille. Katson myös, että pysäköinninvalvontaa suorittavilla viranomaisilla on velvollisuus suorittaa myös yksityisalueilla pysäköinninvalvontaa yhtä tehokkaasti, kuin julkisilla paikoilla. Velvollisuuteen sisältyy kuitenkin harkintavalta, joka on kuitenkin vain tapauskohtainen harkintavalta, ei yleistoimivalta. Lähinnä harkintavalta liittyy yksittäistapauksissa tehtäviin ratkaisuihin eli kierretäänkö esim. kaikki pienimmätkin yksityisalueet päivittäin vai vain kerran viikossa.