

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Markus Vuori

**PYSÄKÖINNINVALVONTALAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN:
YKSITYISET VALVONTA-AVUSTAJAT PYSÄKÖINNINVALVONNASSA**

pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

VUORI, MARKUS: Pysäköinninvalvontalainsäädännön uudistaminen: yksityiset valvonta-

avustajat pysäköinninvalvonnassa

Pro gradu -tutkielma, 72 s. + VIII

Julkisoikeus

Maaliskuu 2015

Yksityinen pysäköinninvalvonta on saanut viime vuosina paljon huomiota osakseen. Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei kuitenkaan ole säädöksiä laissa. Aloitettaessa tätä tutkimusta oli pysäköinninvalvontalakiin tulossa muutos, joka olisi sisältänyt säädökset yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Hallitus esitti, että pysäköintilainsäädäntöön otettaisiin säädökset pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista. Esityksen tarkoituksena oli lailla oikeuttaa yksityinen pysäköinninvalvonta, mutta samalla asettaa perustuslain mukaisia rajoituksia valvontatoiminnalle. Esitys kuitenkin raukesi juuri ennen tämän tutkimuksen valmistumista. Tämä tutkimus ei siten käsittele uutta pysäköinninvalvontalainsäädäntöä, vaan sitä, mitä oikeusongelmia lainsäätäjällä on ollut uudistustyössä vastassaan ja mikä on yksityisen pysäköinninvalvonnan lainsäädännöllinen nykytila ja tulevaisuus.

Suomen perustuslain mukainen kielto antaa lailla merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle on ollut ratkaisevassa osassa lakiuudistushankkeen pitkittymistä, ja siten julkisen vallan käsite nousee vahvasti esille myös tässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa tarkastellaan lainopin keinoin sitä, mihin yksityisen pysäköinninvalvonnan toimivalta perustuu. Tutkittavaksi tulevat siten lainsäädännön lisäksi oikeustapaukset sekä valiokuntien lausunnot, jotka ovat muokanneet lain soveltamista käytännössä.

Tutkimuksen tavoitteena on, erityislainsäädännön puuttuessa, hahmottaa kokonaisvaltaisesti yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvä sääntely. Tarkoituksena on analysoida lainsäätäjän vuosia kestänyt työ saattaa yksityinen pysäköinninvalvonta osaksi pysäköinninvalvontalakia. Tutkimuksen tuloksena on ehdotus siitä, millainen olisi perustuslain mukainen sekä käytännön kannalta toimiva yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeuttava laki.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SISÄLLYSLUETTELO..... | ii |
| LÄHDELUETTELO..... | iv |
| OIKEUSTAPAUSLUETTELO..... | vii |
| LYHENNELUETTELO..... | viii |
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Aiheen taustoitus | 1 |
| 1.2 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset..... | 3 |
| 1.3 Tutkimusmenetelmät | 4 |
| 2. YKSITYINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA..... | 8 |
| 2.1 Nykytila..... | 8 |
| 2.2 Oikeustapaus ParkCom | 11 |
| 2.2.1 Käsittely käräjä- ja hovioikeudessa | 12 |
| 2.2.2 Käsittely korkeimmassa oikeudessa | 15 |
| 2.2.3 Oikeustapauksen johtopäätökset | 17 |
| 2.3 Pysäköinninvalvontaluvan haltijat ja valvonta-avustajat..... | 19 |
| 2.3.1 Valvontaluvan saamisen edellytykset..... | 21 |
| 2.3.2 Avustajan tehtävät ja vastuut..... | 24 |
| 2.3.3 Valvonta-avustajan toimivalta ja valtuutus toimia avustajana | 26 |
| 2.4 Pysäköintivirhemaksun määrääminen esityksestä..... | 29 |
| 2.4.1 Pysäköintivirhemaksu hallinnollisena seuraamusmaksuna | 29 |
| 2.4.2 Pysäköintivirhemaksu ja valvontailmoitus | 32 |
| 2.4.3 Pysäköinninvalvonnasta syntyneiden tulojen ja kustannusten jakautuminen | 33 |
| 2.4.4 Pysäköintivirhemaksun määrääminen esityksestä..... | 37 |
| 2.5 Oikeusturva | 39 |
| 2.5.1 Yleistä | 39 |
| 2.5.2 Oikaisuvaatimus | 42 |
| 2.5.3 Valitusoikeus | 44 |
| 2.5.4 Valvontaluvan haltijan ja valvonta-avustajan valvonta | 46 |
| 3. JULKINEN HALLINTOTEHTÄVÄ JA SEN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE | 51 |
| 3.1 Perustuslain näkökulma..... | 51 |
| 3.2 Julkinen hallintotehtävä..... | 53 |
| 3.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle | 54 |
| 3.4 Pysäköinninvalvontatehtävän antaminen yksityiselle..... | 56 |
| 3.5 Viranomaisen avustajat muualla lainsäädännössä..... | 58 |
| 3.5.1 Joukkoliikennelaki..... | 58 |
| 3.5.2 Kalastuslaki | 60 |

| | |
|-------------------------------------------------------|----|
| 3.5.3 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista | 62 |
| 4. YKSITYINEN ALUE | 64 |
| 5. PÄÄTELMÄT | 68 |

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuuslähteet

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011

Halila, Leena: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Teoksessa *Tuominen, Tia (toim.) Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja*. Helsinki 2010. s.197-215

Hemmo, Mika: Sopimusoikeus I. 2., uud. p. Helsinki 2003

Husa, Jarkko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uud. p. Helsinki 2008

Jyränki, Antero – Husa, Jarkko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012

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

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 5., uud. p. Helsinki 2009

Kulla, Heikki: Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 - 2/6-2008. Toim. Tarmo Miettinen ja Matti Muukkonen. Jyväskylä 2008

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2., uud. p. Juva 2010

Peirce, Charles Sanders: Johdatus tieteen logiikkaan ja muita kirjoituksia. Tampere 2001

Raitala, Suvi: Öljynpäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede-Jurisprudentia 2009:XLII

Saarnilehto, Ari: Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki 2009

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsinki 2000

Tuori, Risto: Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset summaarisessa menettelyssä. Turku 2002

Muut lähteet

AOA 9.6.2006 (Dnro 785/4/04)

HaVL 18/2012 vp

HE 130/1969

HE 1/1998 vp

HE 167/2005 vp

HE 78/2008 vp

HE 271/2010 vp

HE 79/2012 vp

Isännöintiliiton lausunto lakivaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

Kiinteistöliiton lausunto hallintovaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

Kuntaliiton lausunto hallintovaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

KM 1997:13

MmVM 35/2010 vp

PeVL 28/2001 vp

PeVL 42/2005 vp

PeVL 13/2010 vp

PeVL 37/2010 vp

PeVL 57/2010 vp

PeVL 65/2010 vp

PeVL 23/2013 vp

PeVM 10/1998 vp

Internet-lähteet

Yle uutiset:

[http://yle.fi/uutiset/helsinki_menettaa_pysakoinninvalvonnan_tuloja_tarkastajapulan_vuoksi/5](http://yle.fi/uutiset/helsinki_menettaa_pysakoinninvalvonnan_tuloja_tarkastajapulan_vuoksi/5291800)

[291800](http://yle.fi/uutiset/helsinki_menettaa_pysakoinninvalvonnan_tuloja_tarkastajapulan_vuoksi/5291800). 1.2.2015

Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonnan tilastot 2013:

<http://www.tampere.fi/teksti/index/liikennejakadut/pysakointi/talousjatilastot.html>. 3.2.2015

OIKEUSTAPAUSSLUETTELO

Korkein oikeus

Korkein oikeus 16.3.2010, KKO:2010:23

Korkein oikeus 21.6.2011, KKO:2011:43

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 3.12.2014, KHO:2014:175

Hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus 19.9.2007, (diaarinumero 07/1242/2)

LYHENNELUETTELO

| | |
|------------|------------------------------------------|
| AOA | Eduskunnan apulaisoikeusasiamies |
| Dnro | Diaarinumero |
| ELY-keskus | Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus |
| HAO | Hallinto-oikeus |
| HaVL | Hallintovaliokunnan lausunto |
| HE | Hallituksen esitys |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KKO | Korkein oikeus |
| KM | Komiteamietintö |
| MmVM | Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö |
| PeVL | Perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PeVM | Perustuslakivaliokunnan mietintö |

1. JOHDANTO

1.1 Aiheen taustoitus

Pysäköinninvalvonnasta säädettiin ensimmäisen kerran 1970 (Laki pysäköintivirhemaksusta 248/1970). Lakia edeltäneessä hallituksen esityksessä todettiin ajoneuvokannan voimakkaan kasvun seurauksena olleen lisääntyneet pysäköintivaikkeudet ja niiden myötä pysäköintivirheiden lisääntyminen.¹ Tällaisten, usein vähäisten, rikkomusten käsittelyä rikosoikeudellisessa järjestyksessä pidettiin varsin raskaana ja poliisin voimavarojen järkevän käytön kannalta kyseenalaisena². Myös rangaistus pysäköintivirheestä katsottiin lähtökohtaisesti liian ankaraksi seuraamukseksi. Siksi tällaisia rikkomuksia varten seuraamukseksi tuli säätää pysäköintivirhemaksu, jota luonnehdittiin eräänlaiseksi rangaistusluonteiseksi maksuksi.³

Autokanta on vain lisääntynyt 1970-luvun jälkeen, ja pysäköintiä koskeva lainsäädäntö on entistä ajankohtaisempi aihe. Oman haasteensa pysäköinnille heittää yksityisten pysäköinninvalvontayritysten esiinmarssi. Yksityiset valvontayritykset ovat vastanneet asiakkaidensa tarpeisiin valvoa tehokkaasti pysäköintiä yksityisillä alueilla, mihin kunnallinen pysäköinninvalvonta ei ole asiakkaiden mukaan pystynyt. Kunnallisen pysäköinninvalvonnan resurssit eivät ole riittävät suhteessa valvottaviin alueisiin. Lisäksi kunnallinen pysäköinninvalvonta ei kata koko Suomea, vaan lähinnä isommat asutuskeskukset. Poliisin tehtäviin kuuluu pysäköinninvalvonta koko valtakunnan alueella, mutta todellisuudessa poliisi ei kykene puuttumaan kuin hyvin pieneen osaan vääripysäköinneistä. Kaiken lisäksi poliisin ja kunnallisen pysäköinninvalvonnan toimivalta rajoittuu kattamaan vain yleiset alueet ja maaston. Yksityiset alueet tulevat viranomaisten valvontavallan piiriin vain nimenomaisella sopimuksella alueen omistajan kanssa.

Se, onko yksityisillä pysäköinninvalvontayrityksillä lain mukainen valta määrätä maksuja pysäköintivirheistä, on haastava kysymys. Yksityisten pysäköintivalvontayritysten mukaan

¹ HE 130/1969 vp s.1

² Hallituksen esityksellä (HE 130/1969 vp) pysäköintivirheiltä poistettiin rikosoikeudellinen rangaistavuus ja se korvattiin pysäköintivalvontaa tekevän viranomaisen määräämällä maksuseuraamuksella. Rikosoikeudellinen rangaistus pysäköintivirheestä jätettiin edelleen mahdolliseksi niissä tilanteissa, joissa pysäköinnillä aiheutetaan vaaraa. Kyseessä ei siten ollut täydellinen dekriminialisointi. Lainkohta on pysynyt voimassa tähän päivään saakka.

³ HE 130/1969 vp s. 13

heidän toimensa ovat yksityisoikeudellisia, eivätkä siten kuulu julkisoikeudellisen sääntelyn piiriin. Lainsäätäjän, perustuslakivaliokunnan, oikeuslaitoksen sekä viranomaisten kanta aiheeseen on puolestaan vähintäänkin epäselvä. Siksi uutta lainsäädäntöä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on rakennettu eduskunnan viranomaiselimissä jo vuodesta 2010. Myös oikeuskäsittelyt eri tuomioistuimissa ovat kestäneet vuosia. Ensimmäinen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp) kaatui laajaan vastustukseen; tärkeimpänä ehkä perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 57/2010 vp), jossa valiokunta totesi esitetyn lain olevan ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa. Kyseisessä perustuslain kohdassa säädetään mahdollisuuksista ja rajoituksista antaa viranomaistehtäviä hallinnon ulkopuolisille tahoille. Tätä tutkimusta tehtäessä oli uuden lain valmistuminen lähellä. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta olivat jo antaneet hyväksyntänsä esitykselle pysäköinninvalvontalain uudistamiseksi (HE 79/2012 vp).

Hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) ehdotti muutettavaksi lakia pysäköinninvalvonnasta sekä lisättäväksi lain pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista. Hallituksen esitystä on muokattu edelliseen (HE 223/2010 vp) verrattuna huomattavasti. Muokkauksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi kanta perustuslainmukaisuudesta. Lakia ei kuitenkaan ennako-odotuksista huolimatta hyväksytty, vaan esitys raukesi valtiopäivien päättyessä 14.3.2015. Tästä syystä tämä tutkimus ei toimi uuden erityislain tulkitsijana, vaan tutkimuksen luonne muuttui tarkastelemaan, kuinka lainsäätäjät on pyrkinyt lainsäädäntöä muuttamaan. Tarkastelusta on hyötyä, sillä pysäköinninvalvontalainsäädäntö tarvitsee ehdottomasti uudistamista, eritoten yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta, ja siksi on oletettavaa, että uudistamishanke aloitetaan alusta. Lainsäätäjät tulee luultavimmin käyttämään kahden edellisen hallituksen esityksen kartuttamaa materiaalia ja ideoita uudistushankkeessa. Laki pysäköinninvalvonnan uudistamiseksi saa odottaa uuden hallituksen ponnisteluja ja tulevan eduskunnan äänestystä. Nähtäväksi jää, rakennetaanko uudistus samalle pohjalle edellisen esityksen kanssa. Toisin sanoen, ollaanko lakiin jatkossa ottamassa säädökset yksityisistä pysäköintiluvanhaltijoista ja valvonta-avustajista, vai kehitetäänkö tilalle jotain ihan muuta.

1.2 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset

Yksityisten valvontayritysten toimivalta harjoittaa yksityistä pysäköinninvalvontaa yksityisillä alueilla on kysymys, jota on pohdittu eri oikeusasteissa sekä eduskunnan valiokunnissa ja asiantuntijoiden kesken. Aihe on myös herättänyt paljon keskustelua mediassa. Juuri tähän *toimivaltakysymykseen* haetaan vastausta tässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa selvitetään *käyttääkö yksityinen pysäköinninvalvonta julkista valtaa vai onko kyseessä yksityisoikeudellinen toimi?*

Kysymykseen julkisen vallan käyttämisestä ei voi vastata ilman perehtymistä Suomen perustuslakiin (731/1999), sen esitöihin sekä perustuslakia tutkivaan oikeuskirjallisuuteen. Tutkittavana ovat lisäksi hallituksen esitys pysäköinninvalvontalainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp) sekä hallituksen esitys valvontaluvasta ja avustamisesta pysäköinninvalvonnassa (HE 79/2012 vp). Tutkimuksen aineistona ovat lisäksi sekä eduskunnan valiokuntien lausunnot kyseisiin hallituksen esityksiin että esityksiä edeltänyt lainsäädäntötoiminta.

Koska aihe on selvästi haastanut monia tahoja, huomioidaan tutkimuksessa myös aikaisempi lainsäädäntö sekä oikeustapaukset. Tärkeimpänä oikeustapauksena, koskien yksityistä pysäköinninvalvontaa, käsitellään niin sanottu ParkCom-tapaus. Kyseisen oikeustapauksen ratkaisu Korkeimmassa oikeudessa vaikuttaa alempien oikeusasteiden laintulkintaan. Tutkimuksessa haetaan vastausta kysymykseen: *mikä laintulkintalinja tuomioistuimissa otetaan ParkCom-tapauksen johdosta?*

Yksityisen- ja julkisen pysäköinninvalvonnan toimivaltarajoja tutkittaessa ei voi ohittaa kysymystä *yksityisen ja julkisen alueen määrittelystä*. Julkinen pysäköinninvalvonta ei saa ilman sopimusta valvoa yksityistä aluetta, eikä yksityinen pysäköinninvalvontayritys puolestaan saa valvoa yleistä aluetta. Määrittäminen on tärkeää johtuen yksityisen- ja kunnallisen pysäköinninvalvonnan *toimivallan rajoista*. Määrittäminen on vaikeaa johtuen lainsäädännön hajanaisuudesta.

Erityiseen huomioon tässä tutkielmassa nostetaan perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 23/2013 vp) hallituksen esitykseen pysäköinninvalvontalain muuttamisesta (HE 79/2012 vp).

Lausuntoa tutkitaan tarkasti, sillä perustuslakivaliokunta on johtava auktoriteetti perustuslakikysymyksissä. Ensimmäinen hallituksen esityspysäköinninvalvontalainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp) kaatui muun muassa juuri perustuslakivaliokunnan kantaan perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 23/2013 vp) puoltaa esityksen (HE 79/2013 vp) hyväksymistä perustuslain kannalta, mutta jättää hämmästyttävällä tavalla takaportin auki myös sopimusperustaiselle pysäköinninvalvonnalle. *Mikä laintulkintalinja on sovellettavissa käytännössä, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 23/2013 vp – HE 79/2012 vp)?*

Tutkimuskysymykset ovat siis seuraavat:

- *Käyttääkö yksityinen pysäköinninvalvonta julkista valtaa, vai onko kyseessä yksityisoikeudellinen toimi?*
- *Mikä laintulkinta on johdettavissa niin sanotusta ParkCom-oikeustapauksesta?*
- *Mikä on esitetyn yksityisen valvonta-avustajan oikeudellinen asema?*
- *Millä perusteella julkinen hallintotehtävä on annettavissa yksityisille valvonta-avustajille?*
- *Kuinka määritellään yksityinen ja julkinen alue, ja kuinka määrittely vaikuttaa pysäköinninvalvonnan toimivaltarajoihin?*
- *Mikä laintulkintalinja on sovellettavissa käytännössä, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 23/2013 vp – HE 79/2012 vp)?*

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tieteellisen logiikan kehittäjäksi tituleerattu Charles S Peirce, hylkäsi tieteellisen metodiopin piiristä *itsepäisyyden menetelmän*, jonka mukaan tutkijan tulisi pysyä alkuperäisissä uskomuksissaan. Vakaa ja horjumaton usko tarjoaa suurta mielenrauhaa, mutta ei johda uuden oppimiseen.⁴ Hylätyksi tuli myös *arvoaltaan (auktoiteettiin) perustuva menetelmä*, sillä ei ole todisteita minkään auktoiteetin erehtymättömyydestä (tämän tutkimuksen osalta tämä käy toteen perustuslakivaliokunnan osalta).⁵ Kolmanneksi Peirce hylkäsi *a priori -menetelmän*,

⁴ Peirce 2001, s. 137-138

⁵ Peirce 2001, s. 139-141

joka perustuu siihen, että ihminen olettaa kykenevänsä saavuttamaan ehdottoman varmaa tietoa vain oman järkensä avulla, ja että yksilön tulee ajatella niin kuin hän on taipuvainen ajattelemaan. Tälle menetelmälle on ominaista se, että se tuottaa ajattelijaa miellyttäviä johtopäätöksiä.⁶

Edellä mainitut hylätyt metodit ovat varoittavia esimerkkejä siitä, miten ihmismieli luonnostaan analysoi ympäristön tapahtumia ja järkeilee niistä omiin uskomuksiin perustuvia ”totuuksia”. Tieteelliset metodit on kehitetty, jotta pinttyneiden uskomusten, auktoriteettien ja ilman todisteita tehtävän päättelyn vaikutus tutkimuksessa saataisiin rajattua pois. Tieteellinen metodi on tieteen tekemisessä käytettävä järjestelmällinen menettelytapa, jonka avulla pyritään luomaan uutta tietoa ja täsmentämään vanhempaa tietoa. Käytettävät metodit eroavat toisistaan suurestikin eri tieteenalojen välillä. Tieteenalojen välillä on myös vaihtelua tutkijan oivaltamisen logiikan ja tiedeyhteisösidonnaisen perustelemisen logiikan keskinäisessä suhteessa⁷.

Lainoppi eli *oikeusdogmatiikka* on humanistinen tulkintatiede, jonka pääpaino on perustelemisen logiikalla⁸. Lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Lähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä.⁹ Lainopissa on kyse kahden tekstin muodostamasta kokonaisuudesta, jossa lainopillinen kommentaariteksti tulkitsee, selittää ja yhtenäistää tulkinnan kohteena olevaa lakitekstiä (ja myös muuta institutionaalista oikeuslähdeaineistoa)¹⁰. Lainopin keskiössä onkin juuri oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen sisällön *tulkitseminen* sekä oikeusjärjestyksen *systematisointi*¹¹. Oikeudellisen metodiopin argumentaationsääntöjen avulla on mahdollista johtaa uusia oikeudellisia tulkintalauseita muuntuviin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin¹². Lainopin metodina on voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi sekä oikeusperiaatteiden ja vastaavien muiden oikeudellisten ratkaisustandardien arvosidonnainen punninta ja tasapainottaminen¹³.

⁶ Peirce 2001, s. 144 ja 147

⁷ Siltala 2003, s. 493

⁸ Siltala 2003, s. 497

⁹ Husa et al. 2008, s. 20

¹⁰ Siltala 2003, s. 494

¹¹ Husa et al. 2008, s. 20

¹² Siltala 2003, s. 498

¹³ Siltala 2003, s. 137-138

Siltalan (2003) mukaan tutkijan *tiedonintressi* määrittää sen, mitä tai millaista tietoa tämä pyrkii saamaan selville. Kyse on siis tutkimuksen tavoitteista tai päämäärästä. Tiedonintressinä lainopissa, ja siten myös tässä tutkimuksessa, on tuottaa voimassa olevasta oikeudesta perusteltuja tulkinta-, systematisointi- ja punnintakannanottoja.¹⁴

Oikeudellisia tulkintaperusteita ovat: 1) *kielellis-semanttiset* perusteet, eli kielellisen ilmiön tulkinta, 2) *historiallis-eksegeettiset* perusteet, jolloin tulkinnan etusijalla on oikeuslähteen alkuperäisen tekijän tarkoitus tai tavoite, 3) *oikeussysteemiset* perusteet, jolloin tulkinnan lähtökohtana on oikeuslähteestä johdetun ratkaisuperusteen suhde muihin vastaaviin perusteisiin, 4) *oikeuskäytännössä vakiintunut tulkinta*, eli lainsoveltajien tulkinta voimassa olevan oikeuden sisällöstä, ja 5) oikeudellisena tulkintaperusteena voi toimia myös *ennakoitavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset*.¹⁵ Koska yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole erityislainsäädäntöä, niin tutkittaviksi tulevat oikeussysteemisiin perusteisiin muu lainsäädäntö ja oikeuskirjallisuus. Mutta koska tutkimuksen aihe vaatii laajaa läpileikkausta eri oikeuslähteistä, niin tässä tutkimuksessa ei voi keskittyä vain yhteen tulkintaperusteeseen, vaan myös muut yllä mainitut tulkintaperusteet ovat tärkeitä tutkimuksen kannalta.

Tieteellinen kirjoitus ei voi perustua vain yhteen lähteeseen. Lainopin katsantokannasta *lait* tai *muut säädökset* ovat tärkein oikeuslähde. Säädöstekstin tulkintaan tarvitaan kuitenkin muita oikeudellisia aineistoja.¹⁶ Oikeuslähde on *peruste*, joka tekee kannanotosta oikeudellisen¹⁷. Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan: 1) *vahvasti velvoittavat*, kuten laki ja maantapa, 2) *heikosti velvoittavat*, eli lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut, sekä 3) *sallitut oikeuslähteet*, millä tarkoitetaan muun muassa oikeusvertailevia, oikeushistoriallisia tai reaalisia argumentteja (oikeudellisen tulkinnan ennakoitavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset) sekä oikeuskirjallisuutta.¹⁸ Tutkimuksen aineistona on käytetty voimassa olevaa lainsäädäntöä, oikeustapauksia, oikeuskirjallisuutta ja pysäköintilain uudistamisen esitöitä sekä näihin liittyviä lausuntoja. Lainsäädännön kannalta tutkittaviksi tulevat ajankohtainen pysäköintilainsäädäntö, siihen

¹⁴ Siltala 2003, s. 130

¹⁵ Siltala 2003, s. 331

¹⁶ Husa et al. 2008, s. 31-33

¹⁷ Aarnio 2011, s. 65

¹⁸ Aarnio 1989, s. 220 ja Siltala 2003, s. 330-331 ja Husa et al. 2008, s. 33

liittyvät lait sekä perustuslain 124 §. Pohdittavaksi nousee lisäksi julkisen vallan käyttö suhteessa yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen.

Oikeusjärjestys on perinteisesti jaettu tutkimuksessa yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen ¹⁹. Tämä tutkimus on julkisoikeudellinen tutkimus, jonka pääasiallisena metodina on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Tutkimusote on julkisoikeudellinen, mutta johtuen tutkimuksen aiheesta, eli yksityisten toimijoiden harjoittamasta pysäköinninvalvonnasta, on tutkimuksessa käsitelty muutamassa kohdassa myös yksityisoikeutta, eritoten sopimusoikeutta. Tutkimus on julkisen vallankäytön osalta valtiosääntöoikeudellinen, mutta tutkimuksella on kontaktipintaa myös hallinto-oikeuteen ja virkamiesoikeuteen sekä rikosoikeudellisen virkavastuun osalta rikosoikeuteen.

Tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa kokonaisvaltaisesti yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvä sääntely lainsäädännössä sekä sen tulkinnassa ja soveltamisessa. Tavoite ei ole yksinkertainen, sillä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole olemassa erityislainsäädäntöä. Koska ennakko-odotuksista huolimatta tällaista erityislainsäädäntöä ei pitkän valmistelun jälkeen lainsäädäntöön tullutkaan, muuttui tutkimuksen lopullinen tarkoitus viime hetkillä siten, että tutkimuksen päätelmissä on tutkimuksen aikana kumuloituneen tiedon pohjalta ehdotettu, millainen erityislaki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta voisi olla sisällöltään.

¹⁹ Tuori, Kaarlo 2000, s. 7

2. YKSITYINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA

2.1 Nykytila

Poliisi ja kunnat vastaavat pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) mukaan pysäköinninvalvonnasta. Kunnalla ja poliisilla ei ole kuitenkaan oikeutta valvoa pysäköintiä yksityisellä alueella ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Kaikkialla Suomen kunnissa ei ole kunnallista pysäköinninvalvontaa, ja taas suurimmissa kaupungeissa on ollut osalla yksityisiä alueita tarvetta tehostetulle valvonnalle, mihin kunnallinen pysäköinninvalvonta ei omilla resursseillaan ole pystynyt vastaamaan.

Pääosin ongelmat keskittyvät pääkaupunkiseudun yksityisille pihuille, ja juuri pääkaupunkiseudulla yksityiset pysäköinninvalvontayritykset pääosin toimivatkin. Esimerkiksi Tampereen kaupungin kunnallisella pysäköinninvalvonnalla on valvottavanaan yleisten teiden ja alueiden lisäksi suuri määrä yksityisiä pihoja 16 pysäköinnintarkastajan voimin. Helsingin kaupungilla on taas pysäköinnintarkastajia virassa noin 65, ja silti jopa joitain kaupungin omia pihvoja valvovat yksityiset valvontayritykset. Helsingin resurssipula on sikäli erikoinen, että tarpeeseen palkattu pysäköinnintarkastaja toisi pysäköintivirhemaksuina oman palkkansa moninkertaisena takaisin. Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan Kaija Kossilan mukaan kahdeksan uuden pysäköinnintarkastajan palkkamenot olisivat noin 350 000 euroa vuodessa, mutta he tuottaisivat vuosittain noin miljoona euroa kunnan kassaan pysäköintivirhemaksuina. Helsinki ei puutu resurssipulaansa, koska kaupunki säästää henkilöstömenoissaan kokonaisvaltaisesti ²⁰. Tapauskohtainen harkinta henkilöstöressurssien kohdalla olisi ainakin tämän tapauksen valossa suositeltavaa.

Kunnallinen pysäköinninvalvonta voidaan siis valtuuttaa valvontasopimuksella toimimaan myös yksityisellä alueella. Kunnalla on kuitenkin koko kunnan alue valvottavanaan, ja resurssien riittävyys ei aina sovi yhteen tarpeen kanssa. Yksityinen pysäköinninvalvontayritys pystyy kohdentamaan valvontaansa joustavammin juuri valvomiinsa alueisiin. Joskus yksityisen alueen omistava tai aluetta hallinnoiva taho haluaa lisätä pysäköinninvalvonnan palvelun saatavuutta. Esimerkiksi keskustassa olevan kerrostaloyhtiön sisäpihalla voi olla vakavia pysäköintiongelmia, jotka johtavat kiinteistön käytön huomattavaan vaikeutumiseen.

²⁰ YLE uutiset 3.4.2012 ”Helsinki menettää pysäköinninvalvonnan tuloja tarkastajapulan vuoksi”

Väärinpysäköinti voi haitata asukkaiden pysäköinnin ja kulun lisäksi kiinteistön yrityksiin tarvitsemia jakelutoimituksia. Väärinpysäköinti voi myös aiheuttaa potentiaalisen vaaratilanteen, jos se estää hälytysajoneuvojen pääsyn piha-alueelle. Jos siis yksityisen pihan omistava tai sitä hallinnoiva taho ei koe saavansa tarpeeksi tehokasta pysäköinninvalvontaa alueellaan, on kääntyminen yksityisen pysäköinninvalvonnan puoleen ollut monien ratkaisu.

Yksityisen pysäköinninvalvonnan nykytila lainsäädännön kannalta on epäselvä. Yksityinen pysäköinninvalvonta toimii erityislainsäädännön puuttuessa sopimusvapauden periaatteiden mukaisesti. Yksityisen alueen omistajalla tai haltijalla on tarve tehostaa pysäköinninvalvontaa omistamallaan tai hallinnoimallaan alueella, ja yksityinen valvontayritys vastaa tähän tarpeeseen. Sopimusosapuolet sopivat sopimusvapauden rajoissa keskinäisen niin sanotun valvontasopimuksen ehtoista sekä vahvistavat pysäköintisäännöt valvottavalle alueelle. Valvontayritykselle annetaan sopimuksella oikeus antaa pysäköintisääntöjä rikkovalle sopimussakko. Autoilija hyväksyy alueen pysäköintisäännöt ajamalla ajoneuvonsa alueelle, jossa on selvästi kyltein tai muulla tapaa ilmoitettu alueen pysäköinnin olevan säännöin rajattua ja sopimukseen perustuvaa. Jäljempänä käsiteltävässä ParkCom-oikeustapauksesta käy selväksi, että ajoneuvon kuljettajasta tulee todellisuudessa sopimusosapuoli hänen jo pelkästään ajaessaan edellä mainitulle alueelle.

Sopimusvapaus ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan sopimuksen sisältövapautta voidaan rajoittaa²¹. Sisältövapauden rajoittamisen tavallisin syy on *heikomman suojan tehostaminen*. Tämä on tyypillistä esimerkiksi kuluttajasuojasäännöksille. On yleistä, että sopimussisältöä rajoitetaan lainsäädännöllä silloin, kun sopimusosapuolet ovat keskenään epätasa-arvoisessa asemassa.²² Tämä voi konkretisoitua esimerkiksi silloin, kun sopimuksen osapuolet ovat yritys ja yksityinen henkilö, kuten tämän tutkimuksen kannalta valvontayritys ja ajoneuvon omistaja tai haltija. Kuluttajaa on pidetty elinkeinonharjoittajaa heikommassa asemassa olevana, ja siksi kuluttajaa on alettu suojata useita sopimustyyppisiä koskevin säännöksin²³. Valvontasopimuksesta, kuten ei muustakaan yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, ole kuitenkaan sääntöjä laissa, vaan sopimusta sääntelevät ainoastaan yleiset sopimusperiaatteet.

²¹ Saarnilehto 2009, s. 38

²² Hemmo I 2003, s. 72-73

²³ Saarnilehto 2009, s. 38

Kuten edellä mainittiin, ei laissa ole erityislainsäädäntöä koskien yksityistä pysäköinninvalvontaa. Esimerkiksi hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (HaVL 18/2012 vp), koskien hallituksen esitystä (HE 79/2012 vp), että yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva nykyinen oikeustila on epäselvä. Hallituksen esittämät muutokset pysäköintilainsäädäntöön toisivat hallintovaliokunnan lausunnon mukaan toteutuessaan selkeyttä yksityisten pysäköinninvalvontatoimijoiden oikeuksiin, tehtäviin, toimivaltuuksiin, velvollisuuksiin ja vastuukysymyksiin²⁴. Hallintovaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti selvää, ettei toisen kiinteistöllä ole sallittua pitää ajoneuvoa ilman lupaa. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksen voimaantulolla ei ole tähän tosiasiaan vaikutusta. Luvatta pysäköinti voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa kiinteistön omistajalle tai haltijalle. Luvaton pysäköinti voi loukata kiinteistön omistajan tai haltijan oikeutta määrätä omaisuudestaan. Se voi lisäksi haitata kiinteistöllä liikkuvia henkilöitä sekä huoltotöitä ja pahimmillaan luvatta pysäköinti voi aiheuttaa vaaraa esimerkiksi estämällä hälytysajoneuvojen pääsyn kiinteistölle.²⁵

Moni hyötyisi selkeytyneestä oikeustilasta; kiinteistön omistajat ovat kamppailleet pysäköintiongelmien parissa, ja moni on turvautunut yksityiseen pysäköinninvalvontayritykseen. Epävarmuus yksityisen pysäköinninvalvontatoiminnan lainmukaisuudesta on kuitenkin aiheuttanut ongelmia. Kiinteistön omistajien lisäksi ajoneuvon kuljettajat, omistajat ja haltijat ovat olleet epätietoisuudessa koskien yksityisten pysäköinninvalvojen oikeutta määrätä maksuja. Selkeyttävä lainsäädäntö parantaisi kyseisen ryhmän oikeusturvaa ja lisäisi oikeusvarmuutta.²⁶ Ongelmat juontavat juurensa siitä, että ihmiset kokevat yksityisten pysäköinninvalvontayritysten toimien olevan lain harmaalla alueella tai jopa kokonaan lainvastaisia. Keskustelupalstoilla ja mediassa on tätä asiaa puntaroitu autoilijoiden ja eri asiantuntijoiden toimesta useamman vuoden ajan. Aihe herättää tunteenpurkauksia, ja keskustelu onkin ollut värikästä. Useat kommentit liittyvät siihen, etteivät ihmiset koe heidän saamansa yksityisen valvontamaksun olevan lainmukainen. Tästä johtuen autoilijat kommentoivat joko kapinoivat yksityistä pysäköinninvalvontaa vastaan eivätkä noudata pysäköintisääntöjä tai eivät suostu maksamaan valvontayrityksen antamaa valvontamaksua, vaan riitauttavat ne käräjäoikeuteen. On vaikeaa arvioida, kuinka iso osa

²⁴ HaVL 18/2012 vp s.2

²⁵ HaVL 18/2012 vp s.2-3

²⁶ HaVL 18/2012 vp s.2

autoilijoista on omia oikeuksiaan valvovia, mutta pienikin joukko vaikeuttaa varmasti yksityisten valvontayritysten toimintaa omalta osaltaan.

Selkeytyneestä oikeustilasta hyötyisivät siten myös yksityiset pysäköinninvalvontayritykset. Tarkoitin tällä sitä tilannetta, että lainsäädäntö tunnustaa ja oikeuttaa yksityiset pysäköinninvalvontayritykset toimimaan pysäköinninvalvojina yksityisillä alueilla. Tällöin valvontayritysten toimivalta perustuisi sekä lakiin että valvontasopimukseen. Hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) valvontaluvasta ja avustamisesta pysäköinninvalvonnassa, ei kuitenkaan ollut sen sisältöinen esitys laista, joka olisi istunut yksityisille pysäköinninvalvontayrityksille sellaisenaan. On itse asiassa vaikea kuvitella tahoja, jotka olisi ollut tyytyväinen hallituksen esitykseen pysäköinninvalvontalainsäädännön muuttamisesta. Tässä luvussa käsitellään kyseistä hallituksen esitystä ja sen vaikutuksia sekä tuodaan myös esille syyt, miksi kyseisen esityksen mukainen laki ei olisi tuonut kaivattua ratkaisua yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelyyn. Suoraa syytä hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) raukeamiseen ei tiedetä, mutta esityksen epäkohdat ovat huomattavia, kuten tämä tutkimus jäljempänä osoittaa.

2.2 Oikeustapaus ParkCom

Koska yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole lainsäädäntöä, nousevat tässä tutkimuksessa arvoon oikeustapaukset. ParkCom–oikeustapaus on otettu tarkasteltavaksi, koska tapaus käsiteltiin kattavasti kolmessa eri oikeusasteessa. Kanne nostettiin ensin Vantaan käräjäoikeudessa, josta toinen osapuoli valitti Helsingin hovioikeuteen. Koska tapauksella oli ennakkopäätösarvoa, otti Korkein oikeus (KKO) lisäksi asian käsiteltäväkseen ParkCom Oy:n hakemuksesta. Tapauksen mielenkiintoa lisää se seikka, että KKO päätyi ratkaisussaan eri kannalle kuin alemmat oikeusasteet. Tapausta on lisäksi käsitelty oikeudessa neljännen kerran ylimääräisenä muutoksenhakuna, kun KKO:n ratkaisuun tyytymätön osapuoli haki tuomion purkua KKO:lta. Neljässä käsittelyssä olleen oikeustapauksen arvoa tämän tutkielman osalta lisää se, että yksityiset pysäköinninvalvontayritykset vetoavat nykyään toimintansa oikeuttamisessa muun muassa tämän tapauksen lopulliseen ratkaisuun KKO:ssa.

2.2.1 Käsittely käräjä- ja hovioikeudessa

Käsiteltävänä oleva oikeustapaus ratkaistiin ensimmäistä kertaa *Vantaan käräjäoikeudessa*.²⁷ ParkCom Oy (kantaja) nosti kanteen vantaalaismiestä (vastaaja) vastaan maksamattomista valvontamaksuista. Vantaalaismies oli kanteen mukaan pysäköinyt autonsa Jakomäentie 6 pihaan. Pihan pysäköintiä valvoi ParkCom Oy, joka oli tehnyt Jakomäen Kiinteistöt Oy:n kanssa pätevän sopimuksen pysäköinnin valvomisesta muun muassa Jakomäentie 6:n alueella. Kyseisen piha-alueen sisäänmenoreitit oli merkitty kantajan nimen ja puhelinnumeron sisältävällä kyltillä, jonka teksti kuului (suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi) seuraavasti:

Yksityisalue

Pysäköinti sallittu merkityille paikoille pysäköintiluvan saaneille

Ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitetaan valvontamaksu 40 €

Pysäköimällä hyväksyt ehdot

ParkCom Oy:n mukaan Vantaalaismiehen ajoneuvo olisi ollut pysäköitynä osoitteessa Jakomäentie 6 F sijaitsevan rakennuksen D-rapun eteen 9.8., 14.8., 24.8., 7.9., 4.10, 29.10, 13.11, 26.11. ja 6.12.2006. Mainittuina päivinä auton tuulilasiin on kiinnitetty ”yksityisoikeudellinen valvontamaksu” -lipuke, johon on liittynyt tilisiirtolomake 40 euron valvontamaksun maksamisesta 14 päivän kuluessa. Syyksi valvontamaksulipukkeisiin on rastitettu ”Pysäköinti muualle kuin sallitulle alueelle”. ParkCom Oy vetosi siis siihen, että vastaaja oli pysäköinyt ehtojen vastaisesti ja jättänyt sitten saamansa valvontamaksut maksamatta. Vantaalaismies taas perusteli oman kantansa käräjäoikeudessa muun muassa siten, että Suomen lainsäädännön mukaan ainoastaan *poliisi tai kunta* voisi määrätä virheellisestä pysäköinnistä pysäköintivirhemaksuja.

ParkCom Oy:n mukaan kyseessä ei ollut julkisoikeudellinen pysäköintivirhemaksu vaan *yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuva maksuvelvollisuus*. ParkCom Oy painotti, ettei

²⁷ Vantaan käräjäoikeus 14.12.2007

kyseessä ollut julkisen vallan käyttäminen, vaan perustuslain 15 §:ssä turvattu perusoikeus, joka turvaa sopimusvapauden ja maanomistajan yksityisoikeudellisen vallan määrätä omaisuutensa käyttämisestä ja sen käyttämiselle asetettavista sopimusperusteisista ehdoista.

Käräjäoikeus päätti 14.12.2007, että ParkCom Oy:llä ei ole oikeutta kirjoittaa yksityisoikeudellisia maksuja virheellisestä pysäköinnistä. ParkCom Oy *käytti* käräjäoikeuden mielestä valvontamaksua määrätessään *julkista valtaa*. Se, että annettu maksu oli nimetty valvontamaksuksi eikä pysäköintivirhemaksuksi, ei muuttanut sitä tosiasiaa, että kyseessä oli lain tarkoittama pysäköintivirhemaksu. Käräjäoikeuden tuomion perusteluiden mukaan tieliikennelain 105 §:n säännösten perusteella pysäköintivirhemaksun määrääminen kuuluu vain poliisille ja kunnalliselle pysäköinninvalvojalle. Kunnallinen pysäköinninvalvoja ei olisi voinut edes halutessaan siirtää tehtävää yksityiselle valvontayritykselle, sillä myös tällaisen toimivallan siirron on perustuttava lakiin. Käräjäoikeus viittasi toimivallan siirrossa aikaisempaan Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen²⁸ sekä perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Jos hallintotehtävä sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, niin hallintotehtävän antaminen ei onnistu edes laintasoisella sääntelyllä. Jos taas pysäköintivirhemaksu nähtäisiin rangaistusluonteisena maksuna, niin rikoslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen olisi myös perustuttava lakiin.

Käräjäoikeuden mukaan kiinteistön omistajan tai haltijan oikeus määrätä pysäköinnistä koskee sitä, saako kiinteistön alueelle pysäköidä ja jos saa, kuka ja mihin kohtaan kiinteistöä. Pysäköintivirhemaksun voi kuitenkin määrätä vain poliisi tai kunta alueellaan. Kiinteistön omistajalla ei ole omistus- tai hallinto-oikeutensa perusteella oikeutta määrätä virheellisestä pysäköinnistä mitään valvonta- tai pysäköintivirhemaksua eikä oikeutta ottaa vastaan tällaista maksua. Kiinteistön omistaja tai haltija voi sinänsä siirtää oikeutensa, mutta ei voi siirtää pysäköinnin valvontaa koskevalla sopimuksella parempaa oikeutta kuin sillä itsellään on. Oikeus määrätä valvontamaksu pysäköinnistä yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa sekä oikeus kerätä tällaista maksua on tässä tapauksessa yksityisen yrityksen

²⁸ Helsingin hallinto-oikeus 19.9.2007. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut, että perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n perusteella, kunnallinen pysäköinninvalvoja ei ole voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä. Kyseiseltä työntekijältä on puuttunut tarvittava toimivalta tehtävään, koska toimivallan siirtoa ei ole lailla tai lain nojalla määrätty.

toimesta tapahtuvaa julkisen vallan käyttöä, joka Suomen oikeusjärjestelmässä noudatettavien periaatteiden mukaan tarvitsee edellytykseksen lainsäädäntöä. Sopimusvapauden käsitteellä kyseistä oikeutta ei voi luoda eikä perustella.

Käräjäoikeus otti päätöksessään kantaa myös sopimuksen syntymiseen ilman nimenomaista tahdonilmaisujen vaihtoa. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa sopimus syntyy pelkästään sopimusehtojen kirjaamisella pysäköinnistä kertovaan kylttiin. Autoilija hyväksyy ehdot ajaessaan ja pysäköidessään kyltin vaikutusalueelle. Osapuolen tosiasiallinen toimenpide, kuten auton pysäköiminen, *voi saada aikaan sopimuksen*, vaikka osapuolten välillä ei vaihdettaisi kirjallisia tai suullisia tahdonilmaisuja. Vaikka tällainen sopimus voi tosiasiallisesti syntyä, niin käräjäoikeuden mukaan sopimus ei sido ajoneuvon kuljettajaa, sillä kysymys on tosiasiallisesti pysäköintivirhemaksun määräämisestä, ja siten vain poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvojan tehtävissä.

Vantaalaismies vetosi lisäksi siihen, että hän ei itse ollut toiminut ajoneuvon kuljettajana. Täten, vaikka väärin pysäköity ajoneuvo oli hänen nimissään, ei hän itse ollut kuitenkaan ollut se osapuoli, jonka kanssa väitetty sopimus pysäköinnistä oli syntynyt. Käräjäoikeuden päätöksen mukaan sopimukseen vetoavan oli näytettävä toteen sopimuksen syntyminen. ParkCom Oy:n tuli siten näyttää, että Vantaalaismies oli kuljettanut autoa kysymyksessä olevina ajankohtina, kun sopimuksen syntyminen perustui nimenomaan tuohon kuljettamiseen. Käräjäoikeus ymmärsi, että näytön hankkiminen Vantaalaismiestä vastaan oli hankalaa, mutta se seikka ei kuitenkaan ollut riittävä peruste todistustaakan kääntämiselle pois ParkCom Oy:ltä. Käräjäoikeus kuitenkin katsoi, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa ParkCom Oy oli näyttänyt toteen, että Vantaalaismies oli toiminut hallinnassaan olleen ajoneuvon kuljettajana, kun se oli ollut pysäköitynä väitetyllä tavalla. Kyseessä ei siten ollut todistustaakan siirto, vaan kyseisen tapauksen todisteiden punninta.

Vaikka käräjäoikeus totesi, että Vantaalaismies oli pysäköinyt vastoin alueen ehtoja, niin tällä ei ollut tapauksen ratkaisun kannalta merkitystä. Käräjäoikeus katsoi, ettei yksityinen valvontayritys voinut käyttää julkista valtaa ja määrätä pysäköintivirhemaksuja. Käräjäoikeuden tuomio tarkoitti kokonaisuudessaan käytännössä sitä, ettei autoilijoiden tarvitsisi maksaa ParkCom Oy:n tai muun vastaavan yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen

antamia valvontamaksuja. ParkCom Oy valitti käräjäoikeuden päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Helsingin hovioikeus ratkaisi tapauksen osaltaan 20.11.2008 ²⁹. Hovioikeus toisti päätöksessään samoja oikeudellisia perusteita, joihin käräjäoikeus oli aiemmassa ratkaisussaan vedonnut. Helsingin hovioikeus päätyi ratkaisussaan niin ikään samalle kannalle Vantaan käräjäoikeuden kanssa ja hylkäsi ParkCom Oy:n kanteen. Hovioikeuden mukaan perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan ja sopimusvapauteen ei kuulu rangaistusluonteisten toimenpiteiden salliminen yksityiselle taholle ilman nimenomaista lain säännöstä.

2.2.2 Käsittely korkeimmassa oikeudessa

Korkein oikeus antoi asiassa päätöksen 16.3.2010.³⁰ KKO katsoi, että periessään sopimukseen perustuvaa valvontamaksua kiinteistön omistaja tai haltija ei käytä tätä lain mukaan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Tässä tapauksessa *ei siten ole kysymys julkisen vallan käytöstä*, vaan ainoastaan siitä, *onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko tätä sopimusta rikottu*.

KKO:n ratkaisun mukaan sopimus voi syntyä pelkästään pysäköimällä pysäköintiehdoista kertovilla opastetauluilla merkitylle piha-alueelle. KKO vertaa tämän kaltaista sopimuksen syntyä maksulliseen pysäköintialueeseen, jonne pääsy on usein järjestetty niin, että sinne ajaminen edellyttää ajamista erityisestä portista, ja portin kautta poistuminen vaatii maksun suorittamisen. Tässä tapauksessa tilanne on toinen: pysäköinnistä ei peritä aikaan perustuvaa korvausta, vaan pysäköinti on eräin poikkeuksin kielletty, ja kiellon vastaisesta pysäköinnistä peritään kiinteämääräinen valvontamaksu. Tällaista tilannetta ei voida KKO:n mukaan pitää ajoneuvon kuljettajan kannalta yllättävänä tai poikkeuksellisenä.

KKO *kumosi* ratkaisussaan hovioikeuden ja käräjäoikeuden tuomiot. Korkein oikeus katsoi alempien oikeusasteiden tapaan, että Vantaalaismies oli todisteiden valossa toiminut omistamansa ajoneuvon kuljettajana. KKO katsoi, että laissa ei ole asetettu estettä sille, että

²⁹ Helsingin hovi-oikeus 20.11.2008

³⁰ KKO:2010:23

yksityisoikeudellista sopimukseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää käytetään rinnakkaisena täydentämään julkisoikeudellista seuraamusjärjestelmää. KKO ei nähnyt alempien tuomioistuimien tapaan yhteneväisyyttä pysäköintivirhemaksussa ja yksityisoikeudelliseen sopimukseen perusteella annettavassa valvontamaksussa. Vastaaja veloitettiin suorittamaan ParkCom Oy:lle 360 euroa korkoineen. Asia ei kuitenkaan ollut vielä saanut tässäkään vaiheessa lopullista ratkaisua, mikä kertoo tapauksen vaikeasta luonteesta. Vastaajana ollut ja KKO:ssa hävinnyt osapuoli haki vielä tuomion purkamista ylimääräisenä muutoksenhakuna. KKO otti asian ratkaistavakseen ja antoi päätöksensä 21.6.2011³¹.

Vantaalaismies haki KKO:n *tuomion purkua*. Hänen mielestään tuomio perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Vantaalaismies viittasi hakemuksessaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka johdosta eduskunta oli hylännyt yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeneen lakiehdotuksen.³² Tarkemmin tällä tarkoitettiin sitä, että Vantaalaismies vetosi siihen, että KKO:n päätös oli, perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa, ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. KKO *hylkäsi* purkuhakemuksen. Päätöksen mukaan ratkaistava kysymys oli ollut *oikeudellisesti tulkinnanvarainen* eikä tuomio siten ollut perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Tätä ei ole muuttanut se, että perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan (PeVL 57/2010 vp) katsonut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen perustuslain vastaiseksi sillä perusteella, että yksityinen pysäköinninvalvontayritys käytti valiokunnan mielestä *merkittävää julkista valtaa*. Valiokunnan mukaan yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä. Valiokunnan mielestä yksityinen pysäköinninvalvonta rinnastuu käytännössä monin tavoin julkiseen pysäköinninvalvontaan. Perustuslakivaliokunta tekee lausunnossa kantansa asiaan erittäin selväksi, kun se painottaa perusteltua kantaansa siitä, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan kanta ei kuitenkaan kääntänyt KKO:ta muuttamaan aiempaa ratkaisuaan.

³¹ KKO:2011:43

³² PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunta otti sen kannan, että yksityinen pysäköinninvalvontayritys käytti määrätessään valvontamaksuja merkittävää julkista valtaa. Perustuslakivaliokunta totesi, että tällaista toimivallan siirtoa yksityiselle ei voinut hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen tapainen yksityinen pysäköinninvalvonta voitaisiin toteuttaa siis vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Aiheesta lisää jäljempänä kohdissa 2.3 ja luvussa 3.

2.2.3 Oikeustapauksen johtopäätökset

KKO:n ratkaisussa (KKO:2010:23) ohitetaan mielestäni liian nopeasti kysymys julkisen vallan käytöstä. KKO toteaa suoraan, että kiinteistön omistaja tai haltija ei käytä tätä lain mukaan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, vaan kysymys on ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sopimusta rikottu. KKO ohittaa melkein täysin alempien oikeusasteiden ratkaisut perusteluineen, koskien julkisen vallan käyttämistä. KKO ei kuitenkaan perustele tätä ohittamista muuten kuin toteamalla, että kyseessä on KKO:n mukaan *yksityisoikeudellinen sopimus*, ja siten kyseessä ei ole julkisen vallan käyttäminen. Näin perustavanlaatuinen toteamus, joka on vielä vastoin alempien oikeuksien selvää kantaa, vaatii mielestäni vahvat perustelut. Se seikka, onko sopimus syntynyt osapuolten välille, on toisarvoinen kysymys verrattuna siihen, onko kiinteistön haltijalla ja yksityisellä pysäköinninvalvontayrityksellä ollut yleensäkin valtaa määrätä rangaistusluonteisesta maksusta koskien pysäköintiä. Tapaus on tältä osin KKO:n mielestä tulkinnanvarainen, mutta jotta vaaka keikahtaisi puolelle tai toiselle, niin se vaatisi mielestäni painavia perusteluita, ja alempien oikeusasteiden ratkaisut antavat tällaiset perustelut. Lisäksi, vaikka KKO on historiansa aikana monesti muuttanut käräjä- ja hovioikeuksien päätöksiä ja siten muokannut laintulkintaa yleisesti, on eduskunnan perustuslakivaliokunnan selvän kannan ohittaminen ilman painavia perusteita asia, joka pitäisi kyseenalaistaa.

KKO:ssa asian ratkaisseet oikeusneuvokset eivät olleet kaikki samaa mieltä tuomiosta, vaan kaksi viidestä neuvoksesta esitti eriävän kantansa. Lopullista päätöstä vastaan olleet oikeusneuvokset olivat sitä mieltä, että pelkkä piha-alueelle pysäköinti ei riittänyt perustamaan sopimusta, jonka seurauksena sopimusosapuolelle voitiin määrätä valvontamaksu. Pysäköijän kannalta se, että hän kieltoa rikkomalla sitoutuisi sopimukseen menettelynsä seuraamuksista, on ollut odottamatonta ja yllätyksellistä. Eriävän kannan mukaan ei ole muutoinkaan perusteltua, että tällaisessa tapauksessa sitoutuminen kiellon rikkomisen seuraamuksiin voitaisiin perustaa yksinomaan hiljaiseen hyväksymiseen, vaan sopimuksen syntymiselle on asetettava sopimuksentekotietoisuutta koskevat *erityiset vaatimukset*. Esimerkkinä tästä on käytetty joukkoliikenteen tarkastusmaksua, jossa joukkoliikenteessä matkustavan katsotaan menettelyllään lähtökohtaisesti sitoutuneen maksamaan matkastaan ja siten tehneen sopimuksen palvelun tuottajan kanssa, mutta silti

sopimusrikkomuksesta määrättävä *joukkoliikenteen tarkastusmaksu* perustuu lakiin³³. Jos siis ParkCom-oikeustapaukseen sovellettaisiin samoja periaatteita kuin joukkoliikennelakiin, niin tämä tarkoittaisi sitä, että sopimus kyllä syntyisi ajoneuvon kuljettajan ja piha-alueen omistajan välille, mutta väärinpysäköinnistä ei voisi määrätä valvontamaksua, ellei siitä olisi *laissa nimenomaisesti säädetty*.

Eriävän kannan esittäneet oikeusneuvokset olisivat pitäneet voimassa Helsingin hovioikeuden päätöksen, koska eivät nähneet sopimusta syntyneen pelkän ehtojen vastaisen pysäköimisen johdosta. Oikeusneuvokset eivät kuitenkaan esittäneet eriävää kantaa koskien sitä, käyttikö yksityinen pysäköinninvalvontayritys julkista valtaa antaessaan valvontamaksun. Tämä tarkoittaa sitä, että KKO:ssa vallitsi ratkaisua annettaessa konsensus siitä, että tässä tapauksessa *yksityinen ei käyttänyt julkista valtaa*. Koska KKO:n päätöksellä on ennakkoratkaisuna huomattava painoarvo, niin tämä tarkoitti käytännössä sitä, että *yksityisille pysäköinninvalvontayrityksille annettiin mandaatti toimia pysäköinninvalvojina yksityisillä alueilla yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuen*.

Edellä käsitellyn problematiikan lisäksi herää kysymys siitä, voidaanko yksityisoikeudelliseen sopimukseen soveltaa *objektiivista syyllisyysolettamaa*, kuten laissa säännellyn pysäköintivirhemaksun osalta?³⁴ Korkein oikeus ei ottanut tähän kantaa, kun taas käräjäoikeus oli ehdottomasti sitä mieltä, että sopimusrikkomukseen vetoavalla on todistustaakka. Julkisoikeudellinen pysäköintivirhemaksu on nähty olevan tiukasti lailla säännelty hallinnollinen sanktio, jossa on otettu oikeusturvanäkökohdat huomioon. Objektiivinen syyllisyysolettama istuu pysäköintivirhemaksuun sen massaluonteisuuden ja summaarisen käsittelyn vuoksi hyvin.³⁵ Tämä edellä sanottu ei kuitenkaan koske yksityisoikeudellista valvontamaksua. Jotta sopimus syntyy osapuolten välille, on yhtenä vähimmäisvaatimuksena, että molemmat osapuolet ovat tietoisia sopimuksen sisällöstä ja toisesta sopimusosapuolesta. Yksityinen valvontayritys ei tee itse ajoneuvon tai sen omistajan tai haltijan kanssa sopimusta pysäköinnistä, vaan sopimus syntyy ajoneuvon kuljettajan kanssa. Kuljettaja hyväksyy sopimuksen pysäköintiehdosta ajaessaan sopimuksen kattamalle alueelle. Todistustaakka yksityisoikeudellisen sopimuksen rikkomistapauksissa ei voi olla

³³ Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 1979/469. Lisää oikeusvertailua aiheesta kohdassa 3.5.1

³⁴ Subjektiviisesta ja objektiivisesta syyllisyysolettamasta lisää kohdassa 2.4.1

³⁵ PeVL 57/2010

väitettyllä rikkoneella osapuolella, eli tässä tapauksessa ajoneuvon omistajalla tai haltijalla. Todistustaakan on oltava sillä, joka syyttää toista sopimusosapuolta sopimusrikkomuksesta.

Mielestäni valvontamaksujen määrääminen ja siten autoilijoiden oikeuksiin puuttuminen on niin painava tapahtuma, ettei pelkkä yksittäinen KKO:n ratkaisu voi perustaa kaiken kattavaa tulkintaa asiasta. Tähän tarvitaan lain tasoista sääntelyä. Tähän selvään puutteeseen hallitus esitti (HE 79/2012 vp) lainsäädäntöä, jolla mahdollistettaisiin yksityisten yritysten ottaminen mukaan valvontatoimintaan. Tämä oli tarkoitus tehdä esityksen mukaan lisäämällä pysäköintilainsäädäntöön säädökset *valvontaluvasta* ja *valvonta-avustajista*.

2.3 Pysäköinninvalvontaluvan haltijat ja valvonta-avustajat

Poliisi huolehtii pysäköinninvalvontalain (727/2011) 10.1 §:n mukaan pysäköinninvalvonnasta yleisillä alueilla. Aluehallintovirasto voi antaa luvan 10.3 §:n mukaan siihen, että kunta alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella huolehtii pysäköinninvalvonnasta. Kunnallisella pysäköinninvalvojalla tulee olla 10.4 §:n mukaan apunaan tarpeellinen määrä pysäköinnintarkastajia. Kunnallisen pysäköinninvalvojan ja pysäköinnintarkastajan on oltava 12.3 §:n mukaan *virkasuhteessa* julkisyhteisöön.

Lainsäädännössä ei ole säädöksiä koskien yksityisiä pysäköinninvalvontayrityksiä ja niiden toimivaltaa. Tilanne on ollut kuin välitilassa KKO:n ratkaisuun asti, ja osittain myös sen jälkeen. Tässä tilanteessa on selvää, että haastava laintulkinnallinen tilanne on jäänyt lainsäädännön ulkopuolelle ja tarvitsisi pikaisesti puuttumista laintasoisella säädöksellä. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp) ja sen kaaduttua hallituksen esitys valvontaluvasta ja pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 79/2012 vp) otti tämän puutteen käsittelyyn.

Hallituksen esityksessä (HE 223/2010 vp) ehdotettiin, että kiinteistöjen omistajat- ja haltijat saisivat järjestää pysäköinnin ja sen valvomisen alueellaan parhaaksi katsomallaan tavalla.³⁶

³⁶ Aiheesta lisää luvussa 3

Perustuslakivaliokunnan oltua yksityisen pysäköinninvalvonnan järjestämisestä eri mieltä³⁷, rakennettiin esitys (HE 79/2012 vp), jossa lainsäädäntöön lisättäisiin yksityiset pysäköintivalvontaluvan haltijat ja heidän palveluksessaan olevat valvonta-avustajat *avustamaan* pysäköinninvalvonnassa. Tällä tapaa ikään kuin kierrettäisiin julkisen vallan suora siirto yksityiselle. Pysäköinninvalvontaluvan haltijoista ja valvonta-avustajista olisi esityksen (HE 79/2012 vp) mukaan tullut lakiin määräykset pysäköinninvalvontaluvan haltijoiden ja valvonta-avustajien kelpoisuudesta, toimivallasta, valvontaluvan myöntämisen perusteista, pysäköintivirhemaksun määräämisestä esityksestä, oikeusturvasta sekä valvontaluvan haltijoiden että valvonta-avustajien valvonnasta. Lisäksi lakiin ehdotettiin sitä, että valtio tai kunta olisi saajana yksityisten esityksestä määrätyille pysäköintivirhemaksuille, eivätkä yksityiset valvontayritykset kuten nykytilanteessa.

Hallituksen esityksellä (HE 79/2012 vp) oli tarkoitus antaa *pysäköinninvalvontalakia muuttava laki* sekä kokonaan uusi *laki pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista*. Pysäköinninvalvontalakia muuttavassa laissa säädettäisiin valvonta-avustajien käytöstä poliisin tai kunnan pysäköinninvalvonnan tukena ja heidän toimivallastaan käytännössä. Laissa pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista taas määriteltäisiin raamit valvontaluvan myöntämiseen ja valvonta-avustajan kelpoisuuteen.

Hallintovaliokunta ja monet muut tahot näkevät tarpeen yksityiselle pysäköinninvalvonnalle. Sekä perustuslakivaliokunta että hallintovaliokunta antoivat lausuntonsa hallituksen esitykseen (HE 79/2012 vp). Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 18/2012 vp) asettunut kannattamaan pysäköinninvalvonnan luvanvaraisuutta. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotetulla sääntelyllä selkeytetään yksityisten toimijoiden oikeuksia, tehtäviä, toimivaltuuksia, velvollisuuksia ja vastuuta pysäköinninvalvonnassa. Valiokunta arvioi, että myös oikeusvarmuus parantuisi esityksen myötä. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on tarvetta, sillä pysäköinninvalvonnasta vastaavien viranomaisten resurssit eivät valiokunnan mukaan käytännössä riitä siihen, että luvatonta pysäköintiä valvottaisiin yksityisillä alueilla yhtä tehokkaasti kuin esimerkiksi katujen varsilla.³⁸

³⁷ PeVL 57/2010 vp

³⁸ HaVL 18/2012 vp

Yksityistä pysäköinninvalvontaa pidetään hallituksen esitykseen (HE 79/2012 vp) annetuissa lausunnoissa muutoinkin yleisesti tarpeellisena.³⁹ Poliisin ja kunnallisen pysäköinninvalvonnan resurssit eivät riitä eri tahojen lausuntojen mukaan valvomaan yksityisiä alueita, kuten taloyhtiöiden pihoja. Tästä syystä kiinteistöjen omistajat ja -haltijat ovat solmineet kunnallisten pysäköinninvalvontaviranomaisten kanssa valvontasopimuksia, joilla annetaan kunnan viranomaiselle lupa valvoa sopimuksessa olevia alueita. Tämä ei ole kunnallisen pysäköinninvalvonnan resurssipulan vuoksi ollut kuitenkaan yleisesti ottaen tehokasta, lukuun ottamatta sijainniltaan helposti valvottavia alueita, kuten kaupungin keskustan kiinteistöjen piha-alueita.

Hallintovaliokunta on ottanut lausunnossaan selvän kannan koskien yksityisen pysäköinninvalvonnan luvanvaraisuutta. Hallintovaliokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöä erittäin tarpeellisena. Valiokunnan mielestä ehdotettu lainsäädäntö sulkee pois muun yksityisen toiminnan pysäköinninvalvonnassa. Vaikka hallintovaliokunta on lausunnossaan vahvasti luvanvaraisen pysäköinninvalvonnan järjestämisen kannalla, niin valiokunta on myös sitä mieltä, että riippumatta esitetyistä laeista on toisen kiinteistöllä kiellettyä pitää ajoneuvoa ilman lupaa. Jos luvattomasta pysäköinnistä on aiheutunut vahinkoa alueen omistajalle tai haltijalle, tällä on mahdollisuus vaatia korvausta aiheutetusta vahingosta. Tämä tapahtuisi viime kädessä *kanteella*.⁴⁰ Hallintovaliokunnan lausunto on siis täysin vastoin KKO:n ratkaisua niin sanotussa ParkCom-oikeustapauksessa⁴¹ sekä osittain vastoin perustuslakivaliokunnan lausuntoa⁴², sillä hallintovaliokunnan lausunto ei jätä auki mahdollisuutta sopimukseen perustuvaan yksityiseen pysäköinninvalvontaan.

2.3.1 Valvontaluvan saamisen edellytykset

Hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) sisälsi ehdotuksen, jolla lakiin lisättäisiin säädökset valvontaluvan haltijoista. Esityksen mukaan, jotta luonnollinen henkilö tai yritys voisi toimia viranomaisten avustajana pysäköinninvalvonnassa, olisi henkilön tai yrityksen täytettävä sille laissa pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista asetetut ehdot.

³⁹ Kiinteistöliiton lausunto hallintovaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp ja Isännöintiliiton lausunto lakivaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

⁴⁰ HaVL 18/2012 vp

⁴¹ KKO:2010:23 ja KKO:2011:43

⁴² PeVL 23/2013 vp

Pysäköinninvalvontaluvan myöntäisi ehdotetun lain mukaan hakemuksesta *aluehallintovirasto*, ja lupa olisi voimassa toistaiseksi. Aluehallintoviraston olisi peruutettava pysäköinninvalvontalupa, jos luvanhaltija ei enää täyttäisi luvan myöntämisen edellytyksiä. Jotta valvontaluvan haltija voisi aloittaa laissa määritellyn valvontatoiminnan, pitäisi luvanhaltija lisäksi *valtuuttaa* tehtäviinsä viranomaisen, eli poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvojan toimesta.⁴³

Valvonta-avustajaan sovellettaisiin pitkälti samoja pätevyysvaatimuksia kuin virkamiehiin yleensä. Perustuslain 124 §:ssä esitetään vaatimus hyvän hallinnon takeista. Lainkohdassa ei ole kuitenkaan suoraan mainittu virkamiehen kelpoisuusvaatimuksista, mutta perustuslain esitöissä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden *koulutuksen* ja *asiantuntemuksen* merkitystä⁴⁴. Perustuslain 125 §:n mukaan *yleiset nimitysperusteet* julkisiin virkoihin ovat *taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto*. Perustuslain esitöiden perusteella taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja⁴⁵. Kyvyllä taas viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä.⁴⁶

Keravuori-Rusanen (2008) jakaa kelpoisuusehdot yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin. *Yleisiä kelpoisuusehtoja* ovat esimerkiksi täysi-ikäisyys (virkavastuun ikäraja kuitenkin jo 15 vuotta), kansalliskielen osaaminen ja tehtäväkohtainen sopivuus. *Erityisellä kelpoisuudella* tarkoitetaan tiedollista ja taidollista kelpoisuutta sekä käytännön kokemusta ja perehtyneisyyttä viran toimialaan. Sopivuudesta ja pätevyydestä tulee perustuslain 124 §:n valossa varmistua *säännöspерusteisesti*, jos näillä voisi olla merkitystä perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon kannalta. Mitä enemmän hallintotehtävän hoitaminen vaatii ammatillista tai muuhun asiantuntemukseen liittyvää *harkintavaltaa*, sitä perustellumpaa on varmistua tehtävää hoitavan pätevyydestä säännöspерusteisesti. Esimerkiksi ajoneuvojen

⁴³ HE 79/2012 vp

⁴⁴ HE 1/1998 vp, s 179

⁴⁵ HE 1/1998 vp, s 179-180

⁴⁶ HE 1/1998 vp, s 179-180

katsastajan ammattitaitovaatimuksista säädetään laissa ajoneuvojen katsastustoiminnasta (957/2013).⁴⁷

Esitetyn lain pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista 1 §:n mukaan kunnallista pysäköinninvalvojaa tai poliisia saisi pysäköinninvalvonnassa avustaa vain kyseisessä laissa tarkoitettu pysäköinninvalvontaluvan haltija ja samassa laissa säädetty edellytykset täyttävä henkilö. Lain 2 §:ssä on lueteltu kriteerit valvontaluvan myöntämiselle sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Lainkohdan mukaan pysäköinninvalvontalupa myönnetään *luonnolliselle henkilölle*, jos: 1) hän on täyttänyt 18 vuotta; 2) hän ei ole konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu; 3) hänellä on pysäköinninvalvonnassa avustamiseen riittävät tiedot ja taidot; ja 4) hän on luotettava, eli hän ei ole muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton avustamaan pysäköinninvalvonnassa.⁴⁸

Pysäköinninvalvontalupa myönnettäisiin esityksen (HE 79/2012 vp) perusteella *oikeushenkilölle*, jos: 1) se ei ole konkurssissa; 2) sen hallituksen jäsenet ja varajäsenet, toimitusjohtaja, vastuunalaiset yhtiömiehet sekä muut näihin rinnastettavassa asemassa olevat ovat luotettavia; ja 3) sillä on palveluksessaan pysäköinninvalvonnassa avustamisen lainmukaisuudesta vastaava henkilö, joka täyttää edellisessä kappaleessa esitetyt lain 2 § 1 momentissa säädetty edellytykset. Tässä lainkohdassa tarkoitettuna henkilön tehtävänä on huolehtia siitä, että luvanhaltijan toiminta pysäköinninvalvonnassa avustamisessa on asianmukaisesti järjestetty.⁴⁹

Esitetyn pysäköinninvalvontalakia muuttavan lain 10 b §:n mukaan *valvonta-avustaja* tarkoittaisi valvontaluvan haltijan palveluksessa olevaa yksityistä pysäköinnintarkastajaa. Valvonta-avustajana voisi toimia 18 vuotta täyttänyt henkilö, jolla on valvonta-avustajana toimimiseen tarpeellinen liikennettä ja pysäköinninvalvontaa koskevien sääntöjen tuntemus ja joka on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva ja 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla luotettava. Jos kuitenkin poliisi tai kunnallinen pysäköinninvalvoja antaessaan valtuutusta toimia valvonta-avustajana huomaisi, ettei avustavilla henkilöillä olisi laissa tarkoitettua

⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008 s. 392-394

⁴⁸ HE 79/2012 vp

⁴⁹ HE 79/2012 v.

kelpoisuutta, voisi kunta tai poliisi harkintansa mukaan järjestää näille riittävän perehdytyksen.⁵⁰ Hallintovaliokunnan selvityksen mukaan valvonta-avustajien kelpoisuuden sääntelyssä on pyritty siihen, että säännökset tarpeellisilta osin vastaisivat asiallisesti sitä, mitä kunnallisen pysäköinnintarkastajan kelpoisuudesta säädetään⁵¹. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 12 §:n mukaan pysäköinnintarkastajan kelpoisuusvaatimuksena on hänelle kuuluvien tehtävien hoitamiseen tarpeellinen liikennettä ja joutokäyntiä koskevien sääntöjen tuntemus. Sääntöjen tuntemusta koskevan vaatimuksen on käytännössä tulkittu tarkoittavan esimerkiksi sitä, että pysäköinnintarkastajalla on ajokortti⁵².

2.3.2 Avustajan tehtävät ja vastuut

Valvonta-avustajan tehtävät määritellään hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) pysäköintivalvontalakia muuttavan lain 13 a §:ssä. Pykälän sisältö on osittain samanlainen kuin pysäköinnintarkastajan tehtävien määrittely pysäköinninvalvontalaissa. Pysäköintivalvontalakia muuttavan lain mukaan pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä on tehdä kunnalle tai poliisille *esityksiä seuraamuksen määräämiseksi*. Viranomainen päättää esityksen ja muun sille esitetyn selvityksen perusteella pysäköintivirheen seuraamuksesta. Tämän esitetyn lakimuutoksen mukaan valvonta-avustajan tehtävänä olisi todentaa pysäköintivirhe, antaa ilmoitus tästä ajoneuvon kuljettajalle suoraan tai, jos tämä ei ole mahdollista, asettamalla ilmoitus näkyvälle paikalle ajoneuvoon. Jos pysäköity ajoneuvo pitäisi vääripysäköinnin vuoksi siirtää, ei valvonta-avustajalla itsellään olisi valtuutusta päättää siirrosta, vaan hänen toimivaltansa rajoittuisi ilmoitukseen vastuulliselle viranomaiselle⁵³. Lisäksi lakimuutoksen mukaan valvonta-avustaja voisi avustaa pysäköinninvalvonnassa muulla vastaavalla tavalla. Näiden tehtävien tulisi siis olla vastaavia kuin edellä mainitut. Tämä voisi tarkoittaa esitetyn lakimuutoksen perusteluiden mukaan esimerkiksi sitä, että valvonta-avustaja ilmoittaisi pysäköinninvalvonnasta vastaavalle viranomaiselle sellaisesta ajoneuvosta, johon pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaan

⁵⁰ HE 79/2012 vp

⁵¹ HaVL 18/2012 vp — HE 79/2012 vp

⁵² HaVL 18/2012 vp — HE 79/2012 vp

⁵³ Ajoneuvon siirtämisestä pysäköimistä koskevan säännöksen vastaisen menettelyn perusteella säädetään *ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa* (828/2008). Toimivalta siirtää yksityiselle alueelle tai maastoon pysäköimistä koskevan säännöksen vastaisesti pysäköity ajoneuvo kuuluu tilanteesta riippuen kunnalle, kunnalliselle pysäköinninvalvojalle tai poliisille.

voitaisiin kiinnittää rengaslukko⁵⁴. Tässä pitää lisäksi muistaa, että valvonta-avustajan tehtävät rajautuvat avustamiseen vain yksityisellä alueella ja maastossa.⁵⁵

Koska valvonta-avustajan tehtävä olisi esityksen (HE 79/2012 vp) mukaan lakiin perustuva vastuutehtävä ja avustaja rinnastuisi tietyiltä osin virkamieheen, niin lakimuutoksessa vaaditaan avustajalta ymmärrettävästi pitkälti samoja toimintatapoja kuin pysäköintiä valvovalta pysäköinnintarkastajilta. Virkamiehelle kuuluu yleisen rangaistusvastuun ohella *erityinen oikeudellinen vastuu virkatoimiensa lainmukaisuudesta*⁵⁶. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan *virkamies vastaa omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta*. Koska valvonta-avustaja esittäisi pysäköintivirhemaksua määrättäväksi, on huomattava myös 118 §:n 2 momentti, jonka mukaan *esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty*. Pykälän 3 momentti laajentaa virkavastuun ulottumaan myös muodollisen virkamiesaseman ulkopuolelle henkilölle, joka ei kuulu viranomaiskoneistoon, mutta jolle on annettu julkista valtaa⁵⁷. Tämä kuvastaa hyvin määritelmää valvonta-avustajasta.

Virkatoimiin liittyvä vastuu voidaan jakaa *rikosoikeudelliseen, vahingonkorvausoikeudelliseen ja hallinto-oikeudelliseen virkavastuuseen*⁵⁸. Valvonta-avustajan vastuuasemaa on korostettu lakimuutoksessa niin, että avustajaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan valvonta-avustajana. Valvonta-avustajan vahingonkorvausvastuusta ei ole ehdotetussa lakimuutoksessa säännöksiä, vaan vain informatiiviseksi tarkoitettu maininta, että valvonta-avustajan vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa⁵⁹. Perusta tälle löytyy perustuslain 118 §:n 3 momentista, jonka mukaan virkamies on vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Myös hallinnon yleislait pätsivät lakiesityksen perusteluiden mukaan valvonta-avustajiin. Yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla *myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä*⁶⁰.

⁵⁴ Laki pysäköinninvalvonnasta 727/2011, 4 § *Rengaslukko*.

⁵⁵ HE 79/2012 vp

⁵⁶ Keravuori-Rusanen, s. 375

⁵⁷ Keravuori-Rusanen, s. 375

⁵⁸ Keravuori-Rusanen, s. 375

⁵⁹ Vahingonkorvauslaki (412/1974)

⁶⁰ PeVL 37/2010 vp, PeVL 13/2010 vp ja PeVL 42/2005 vp

Valvonta-avustajaan sovellettaisiin siis jo lakiehdotuksen perusteella *rikosoikeudellista virkavastuuta*. Virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti kaikkien julkista valtaa käyttävien henkilöiden tulee kuulua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin ⁶¹. Perustuslakivaliokunta korostaa perustuslakia koskevassa mietinnössään, että on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä ⁶². Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä on säädetty laissa rangaistus ⁶³. Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet määritellään pääasiallisesti rikoslain 40 luvussa. *Virkamiehellä* tarkoitetaan rikoslain (2002/604) 40 luvun 11 §:ssä henkilöä, joka on virka- tai siihen *rinnastettavassa* palvelussuhteessa valtioon tai kuntaan. Samassa lainkohdassa määritellään myös *julkista valtaa käyttävä henkilö*. Määritelmän mukaan julkista valtaa käyttää henkilö, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Rikoslain 40 luvun 12.2 §:n mukaan 40 luvun virkamiehiä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttäviin henkilöihin ⁶⁴. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan rikoslaissa henkilöä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesityksen tai -ehdotuksen, laatii selvityksen tai suunnitelman, ottaa näytteen tai suorittaa tarkastuksen taikka muulla vastaavalla tavalla. Virkavastuu voi kohdistua sekä lainvastaiseen päätöksentekoon että virheelliseen menettelyyn ⁶⁵.

2.3.3 Valvonta-avustajan toimivalta ja valtuutus toimia avustajana

Pysäköinninvalvontaa harjoittaa pysäköinninvalvontalain mukaan valtion toimesta poliisiviranomainen. Kunnille on annettu mahdollisuus pysäköinninvalvontaan omalla alueellaan. Pysäköinninvalvontalain 10 §:n mukaan *aluehallintovirasto* voi kunnanvaltuuston esityksestä tai sen suostumuksella ja saatuaan asianomaisen poliisilaitoksen päällikön lausunnon antaa luvan siihen, että kunta alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella huolehtii pysäköintiä ja pysäyttämistä sekä joutokäyntiä koskevien kieltojen ja rajoitusten

⁶¹ Keravuori-Rusanen, s. 376

⁶² PeVM 10/1998 vp.

⁶³ Koskinen 2009, s. 239

⁶⁴ Koskinen 2009, s. 240

⁶⁵ Mäenpää 2005, s. 10

noudattamisen valvonnasta sekä pysäköintivirhemaksujen ja muiden tässä laissa säädettyjen seuraamusten määräämisestä.

Hallituksen esityksen (HE 79/2012) mukaan aluehallintovirasto olisi se viranomaistaho, joka myöntäisi pysäköinninvalvontaluvan. Luvan saajan pitäisi täyttää laissa säädetty edellytykset⁶⁶. Jotta valvontaluvan haltijan voisi toteuttaa valvonta-avustajan tehtäviä, pitäisi valvontaluvan haltija tämän lisäksi vielä *valtuuttaa* tehtäviinsä pysäköinninvalvonnasta vastaavan viranomaisen toimesta.⁶⁷

Kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi voisi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen mukaan käyttää pysäköinninvalvonnassa *yksityisellä alueella ja maastossa* apunaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla olisi pysäköinninvalvontalupa. Kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisiviranomainen voisi *hakemuksesta valtuuttaa* pysäköinninvalvontaluvan haltijan avustamaan kunnallista pysäköinninvalvojaa pysäköinninvalvonnassa. Poliisi ei kuitenkaan voisi valtuuttaa pysäköinninvalvontaluvan haltijaa toimimaan sellaisessa kunnassa, jossa kunta huolehtii pysäköinninvalvonnasta⁶⁸. Hakemus tulisi vireille pysäköinninvalvontaluvan haltijan hakemuksella, ja siitä tehtäisiin viranomaisessa valituskelpoinen päätös. Pysäköinninvalvonnassa avustamiseen vaadittaisiin viranomaisen antaman valtuutuksen lisäksi *alueen omistajan tai haltijan suostumus*. Valittaessa valvonta-avustajaa harkintavaltaa käyttäisi ensisijaisesti yksityinen. Käytännössä aloite pysäköinninvalvontaluvan haltijan käyttämiseen pysäköinninvalvonnassa avustamiseen useimmiten tulisi kiinteistön omistajalta tai haltijalta.⁶⁹

Harkitessaan pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevan valtuutuksen antamista tulee kunnan ja poliisin ottaa huomioon, hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti, *valvonnan tarve* yksityisellä alueella ja maastossa sekä viranomaisten edellytykset huolehtia valvonnasta näillä alueilla. Tarpeen arvioinnissa olisi ennen kaikkea otettava huomioon kiinteistön käytön turvallisuudesta huolehtiminen, mutta myös kiinteistön käyttötarkoitukseen tai sijaintiin

⁶⁶ Ks. edellä 2.3.1 *Valvontaluvan saamisen edellytykset*

⁶⁷ HE 79/2012 vp

⁶⁸ Tosiasiassa poliisi ei muutenkaan juuri puutu pysäköinninvalvontaan kunnissa, joissa on kunnallinen pysäköinninvalvonta.

⁶⁹ HE 79/2012 vp

liittyvä erityinen valvonnan tarve voitaisiin ottaa huomioon. Viranomaisen omien henkilöstöresurssien riittävyys valvontaan yksityisellä alueella ja maastossa olisi myös yhtenä arviointikriteerinä.⁷⁰ Tällöin arviointiin vaikuttaisi muun muassa valvontatarpeen ajankohta, sillä vaikka jotkin kunnalliset pysäköinninvalvontaviranomaiset teettävät ilta- ja viikonlopputöitä, voi resurssien kohdentaminen virka-ajan ulkopuolisiin aikoihin olla vaikeaa. Valtuutuksen antamista harkittaessa huomioon otettavat seikat olisivat osin samoja kuin ne seikat, jotka aluehallintoviraston tulee pysäköinninvalvonnasta annetun lain 11 §:n mukaan ottaa huomioon kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevan luvan myöntämistä harkitessaan⁷¹.

Valvonta-avustajan pitäisi pystyä tehtäviä suorittaessaan tarvittaessa tai vaadittaessa todistamaan oikeutensa toimia valvonta-avustajana. Tämä tapahtuisi esimerkiksi kunnan myöntämällä kortilla tai kopiolla kunnallisen pysäköinninvalvojan tai poliisin pysäköinninvalvontaluvan haltijalle antamasta valtuutuksesta, josta kävisivät ilmi luvanhaltijan nimissä toimivat valvonta-avustajat.⁷²

Valvonta-avustajan, jolla on aluehallintoviraston myöntämä valvontalupa (tai hänen työnantajallaan on aluehallintoviraston myöntämä valvontalupa) sekä paikallisen pysäköinninvalvontaviranomaisen antama valtuutus, toimivalta rajoittuu hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) mukaan yksityiselle alueelle ja maastoon. Tämän lisäksi vaadittaisiin yksityisen alueen tai maaston omistajan tai haltijan suostumus valvonta-avustajan käytölle alueellaan.⁷³ Valvonta-avustajan tehtäviin kuuluisi todentaa pysäköintivirhe, tehdä esitys pysäköintivirheestä pysäköinninvalvontaviranomaiselle sekä avustaa pysäköinninvalvonnassa muulla vastaavalla tavalla⁷⁴. Valvonta-avustajan toimivalta olisi siis rajattu sekä *alueellisesti* että lain määrittelemien *tehtävien* mukaan. Alueellisen toimivallan määrittely on kuitenkin vaikeampi kysymys kuin miltä se lähtökohtaisesti vaikuttaisi olevan. Yksityisen alueen määrittelyyn palataan jäljempänä luvussa 4.

⁷⁰ HE 79/2012 vp

⁷¹ HE 79/2012 vp

⁷² HE 79/2012 vp

⁷³ HE 79/2012 vp

⁷⁴ HE 79/2012 vp

Käytännössä yksityinen pysäköinninvalvonta rakentuisi jatkossa siten, että yksityinen pysäköinninvalvontayritys hakisi ja, edellytysten täytyessä, saisi ensin valvontaluvan aluehallintovirastolta. Sitten yritys hankkisi valvottavikseen yksityisiä pihoja. Tämän jälkeen valvontayritys hakisi valtuutusta tarvitsemilleen työntekijöille toimivaltaiselta pysäköinninvalvontaviranomaiselta. Uusi malli tarkoittaisi myös tulokanavan uudistumista. Yksityiset pysäköinninvalvontayritykset kun saavat nykyään tulonsa elleivät kokonaan niin ainakin suurimmaksi osaksi suoraan valvontamaksuista. Esitetyn mallin mukaan tämä ei olisi enää mahdollista, vaan yksityisen pysäköinninvalvonnan kustannusten maksajiksi ehdotetaan valtiota, kuntaa tai valvottavien pihojen omistajia tai haltijoita ⁷⁵.

2.4 Pysäköintivirhemaksun määrääminen esityksestä

2.4.1 Pysäköintivirhemaksu hallinnollisena seuraamusmaksuna

Tuomioistuimet päättävät tavallisesti rangaistusten määräämisestä. Hallintoviranomaisella voi kuitenkin olla toimivalta määrätä rangaistukseen verrattavissa oleva hallinnollinen seuraamus.⁷⁶ Pysäköintivirhemaksu on *hallinnollinen seuraamusmaksu*, joka määrätään lakiin perustuvan julkisoikeudellisen velvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä ⁷⁷. Mäenpää (2003) kutsuu tämän tyyllisiä seuraamuksia *hallintosanktioiksi* ⁷⁸. Hallintosanktio on rangaistukseen verrattava seuraamus virheellisestä tai muutoin lainvastaisesta menettelystä. Hallintosanktio *perustuu aina erityissäännökseen*. Erityissäännökset, jotka mahdollistavat hallintosanktiot, ovat hajallaan lainsäädännössä.⁷⁹ Suomessa näitä erityislaeilla säänneltyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja ovat pysäköintivirhemaksun ohella esimerkiksi ylikuormamaksu, öljynpäästömaksu, kilpailunrikkomismaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu.⁸⁰ Hallinnollinen seuraamusmaksu eroaa rangaistusluonteensa vuoksi tavallisesta hallinnollisesta maksusta. Tavallinen hallinnollinen maksu on korvaus viranomaisen suoritteesta, esimerkiksi rakennusluvan yhteydessä.⁸¹

⁷⁵ Aiheesta lisää kohdassa 2.4.3.

⁷⁶ Mäenpää 2003, s. 133

⁷⁷ Kulla 2008, s. 332

⁷⁸ Mäenpää 2003, s. 425-426

⁷⁹ Raitala 2009, s. 289

⁸⁰ Kulla 2008 s. 326-327. Vertailua joukkoliikenteen tarkastusmaksun ja pysäköintivirhemaksun välillä jäljempänä kohdassa 3.3.1

⁸¹ Kulla 2008 s. 326

Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat määrättävissä rikosoikeudellista rangaistusta yksinkertaisemmassa, nopeammassa ja joustavammassa menettelyssä.⁸² Suomen perustuslaki asettaa rajat julkisen vallan käytölle. Perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää *hallinnon lainalaisuusperiaatteen*⁸³. Tämän mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyseiseen perustuslain kohtaan yhdistyy perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla⁸⁴. Hallinnollisesta seuraamusmaksusta on valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien mukaisesti siis säädettävä lailla⁸⁵. Laissa pitää olla silloin määräykset maksuvelvollisuuden syntyminen ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta ja täytäntöönpanon perusteista⁸⁶.

Hallinnollinen seuraamusmaksu on paikallaan silloin, kun rikosoikeudellinen rangaistus olisi tekoon nähden liian ankara ja subjektiivisen syyllisyyden selvittäminen ei olisi oikeussuojajasyistä keskeistä. Objektiviisen vastuun toteaminen ei edellyttäisi esitutkinnan toimittamista tai haastamista vastaamaan oikeudenkäyntiin. Maksusta vapautuminen on mahdollista lähinnä maksuvelvollisen näytön perusteella. Tämä voi olla ristiriidassa perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan *syyttömyysoletaman* kanssa.⁸⁷ Vertailtaessa hallinnollista seuraamusmaksua ja rikosprosessin käyttöä on hallinnollisessa seuraamusmaksussa useita sen puolesta puhuvia seikkoja. Esimerkiksi käyttämällä hallinnollisia seuraamusmaksuja niihin soveltuvissa tilanteissa säästetään rikosprosessin resursseja ja toteutetaan hallinnon tehokkuustavoitetta⁸⁸. Objektiviisen vastuun tapauksissa seuraamus on mahdollista määrätä kaavamaisessa tai yksinkertaistetussa menettelyssä⁸⁹. Tällaisia yksinkertaistettuja eli *summaarisia prosessisääntöjä* on Suomessa sovellettu vähäisiin rikoksiin sekä rikos- että hallinto-oikeuden puolella⁹⁰. Kaavamainen menettely on eritoten hyödyllistä juuri esimerkiksi pysäköintivirhemaksuja määrättäessä niiden massaluonteen vuoksi. Kaavamaisesti määrätty pysäköintivirhemaksu on määrältään

⁸² Halila 2010, s. 199

⁸³ Mäenpää 2008, s. 27 ja 55

⁸⁴ Mäenpää 2008, s. 55

⁸⁵ Kulla 2008, s. 332

⁸⁶ Kulla 2008, s. 332 ja Halila 2010, s. 200

⁸⁷ Kulla 2008, s. 326 ja 332 ja Halila, 2010 s. 198-199

⁸⁸ Halila 2010, s. 199 ja 206

⁸⁹ Halila 2010, s. 207

⁹⁰ Raitala 2009, s. 297-298

ennalta ennustettavissa, puolueettomasti määrättävissä, ja hallinnon kannalta nopeasti annettavissa ja käsiteltävissä⁹¹.

Pysäköintivirhemaksun suorittamisesta vastaa pysäköinninvalvontalain 9 §:n nojalla pysäköintivirheen tehnyt kuljettaja. Koska pysäköintivirheen määräämisessä noudatetaan objektiivisen vastuun periaatetta, niin myös virheellisesti pysäköidyn ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija on vastuussa pysäköintivirheestä. Edellä mainitut voivat vapautua vastuusta, jos he saattavat todennäköiseksi, että ajoneuvo oli pysäköintivirheen tapahtuessa luvottomasti käytössä tai että seuraamuksen määräämiselle ei ollut perusteita. Vastuusäännöstä perustellaan sillä, että kokemuserusteisen todennäköisyyden mukaan kuljettaja on yleensä ajoneuvon omistaja tai haltija⁹². Tähän lisättyä voidaan vielä todeta, että ajoneuvon omistaja tai haltija yleensä tietää, kenen käytössä ajoneuvo on ollut⁹³.

Pysäköintivirhettä ei voida pitää niin vakavana rikkeenä, että sen käsittely vaatisi rikosoikeudellista prosessia. Tilanne voi olla toinen, jos väärinpysäköinti on aiheuttanut vaaraa muille.⁹⁴ Jotta pysäköintivirhemaksu voidaan määrätä, ei teko voi olla tunnusmerkistöltään sellainen, että sen voitaisiin katsoa kuuluvan rikosoikeuden ydinalueeseen. Subjektiivisen syyllisyyden selvittäminen pysäköintivirheissä on hankalaa, sillä harvemmin autoilija ja pysäköinnintarkastaja näkevät toisiaan. Pysäköinnintarkastajan velvollisuuteen kuuluu toki antaa pysäköintivirhemaksu suoraan ajoneuvon kuljettajalle, mutta useimmiten virhemaksu kiinnitetään ajoneuvoon näkyvälle paikalle tuulilasiin. Jos tämäkään ei syystä tai toisesta onnistu, voidaan päätös virhemaksusta lähettää pysäköinninvalvontalain 8 §:n mukaan vastuussa olevalle ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tiedoksi kirjeellä. Pysäköintivirheen todentamiseen riittää, että ajoneuvo on väärin pysäköity; ajoneuvosta ja sen pysäköintivirhemaksuista vastaa ensisijassa ajoneuvon kuljettaja. Pysäköinninvalvontalain 9 §:n mukaan pysäköintivirheen johdosta määrätystä pysäköintivirhemaksusta vastaa kuitenkin myös ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai

⁹¹ Mukaillen kaavamaisen ylinopeussakon määritelmää: Tuori, Risto 2002, s. 183

⁹² PeVL 57/2010 vp

⁹³ PeVL 57/2010 vp

⁹⁴ Pysäköinninvalvontalain 2 § mukaan pysäköintivirhemaksua *ei saa määrätä*, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus käsitellään *rikosasioista säädettyssä järjestyksessä*.

haltija. Ajoneuvon omistaja tai haltija on kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä.

2.4.2 Pysäköintivirhemaksu ja valvontailmoitus

Pysäköintivirheitä lain pysäköinninvalvonnasta 1 § mukaan ovat 1) *tieliikennelain* (267/1981) tai sen nojalla annetun ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä taikka pysäköintikiekon käyttöä koskevan säännöksen tai määräyksen vastainen menettely; 2) *maastoliikennelain* (1710/1995) tai sen nojalla annetun moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä maa-alueella koskevan säännöksen tai määräyksen vastainen menettely; 3) *pelastuslain* (379/2011) 11 §:n 2 momentissa säädetyn pelastustielle pysäköintiä koskevan kiellon vastainen menettely. Pysäköintivirhemaksu saadaan myös määrätä tieliikennelain tai sen nojalla säädetyn taikka *ympäristönsuojelulain* (86/2000) tai sen nojalla säädetyn moottorikäyttöisen ajoneuvon joutokäyntiä koskevan kiellon tai rajoituksen rikkomisesta.

Pysäköintivirhemaksua koskevassa päätöksessä on pysäköinninvalvontalain 7 §:n mukaan mainittava:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja käsittelijän nimi;
- 2) tiedossa olevan kuljettajan henkilötiedot ja ajoneuvon yksilöimiseksi tarvittavat tiedot;
- 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 määräämispäivä ja kellonaika.

Pysäköintivirhemaksua ja rengaslukkoa koskevaan päätökseen on lisäksi pysäköinninvalvontalain 7§:n mukaan liitettävä *oikaisuvaatimusohjeet*⁹⁵.

Pysäköinninvalvontalain 3 §:n mukaan pysäköintivirhemaksu on pysäköintivirheen laadusta riippumatta 20 euroa. Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan kuitenkin säätää korkeammasta pysäköintivirhemaksusta kunnassa tai sen osassa, jos tähän löytyy syitä. Pysäköintivirhemaksun enimmäismäärä on 60 euroa. Jos kunnan eri osissa peritään erisuuruista pysäköintimaksua, pysäköintivirhemaksun enimmäismäärä on kuitenkin 80 euroa siinä osassa, jossa pysäköintimaksu on suurin. Jatkuvasta pysäköintivirheestä saa määrätä enintään kolme pysäköintivirhemaksua. Uutta pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä ennen kuin on kulunut vuorokausi edellisen maksun määräämisestä.

Hallituksen esityksen (79/2012 vp) mukaan valvonta-avustaja ei antaisi pysäköintivirhemaksuja, vaan *valvontailmoituksia*. Esitetyn lain pysäköinninvalvontalain muuttamiseksi 13 b §:ssä säädetään valvonta-avustajan antaman valvontailmoituksen sisältö. Valvontailmoitus on pitkälti samankaltainen pysäköintivirhemaksun kanssa. Valvontailmoituksessa on mainittava samat asiat kuin pysäköinninvalvontalain 7 §:n 1-4 kohdissa vaaditaan pysäköintivirhemaksulta. Lisäksi valvontailmoituksessa on oltava ilmoituksen antaneen valvonta-avustajan ja hänen työnantajanaan toimivan pysäköinninvalvontaluvan haltijan nimi sekä pysäköinninvalvontaluvan haltijan yhteystiedot. Ilmoituksesta on käytävä selville myös alueella voimassa olevan pysäköintivirhemaksun suuruus, ilmoituksen antamispäivä ja kellonaika sekä tieto asian jatkokäsittelystä. Valvontailmoitukseen on liitettävä lisäksi selostus alueen pysäköintiä koskevista määräyksistä. Kuten pysäköintivirheessä, ei uutta ilmoitusta jatkuvasta pysäköintivirheestä saa antaa ennen kuin on kulunut vuorokausi edellisen ilmoituksen antamisesta.

2.4.3 Pysäköinninvalvonnasta syntyneiden tulojen ja kustannusten jakautuminen

Rauenneen hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) mukaisen pysäköinninvalvontalain 20 §:n 1 momentin perusteella pysäköintivirhemaksut saisi valtio. 2 momentin mukaan kunnallisessa

⁹⁵ Oikaisuvaatimuksesta enemmän jäljempänä kohdassa 2.5.2

valvonnassa olevalla alueella tehdyistä pysäköintivirheistä ja joutokäyntirikkomuksista perittävät maksut saisi kuitenkin asianomainen kunta riippumatta siitä, olisiko pysäköintivirhemaksun määrännyt poliisi vai kunnallinen pysäköinninvalvoja tai pysäköinnintarkastaja. Pysäköinninvalvontalain 20 §:n 3 momentin mukaan kunnallisessa valvonnassa olevalla alueella kunta suorittaa valvontatoimen järjestämisestä ja hoitamisesta sekä pysäköinninvalvontaa koskevien ehtojen täyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Yksityiset pysäköinninvalvontayritykset eivät kuulu nykyisen laintulkinnan mukaan tämän lain vaikutusalueeseen, joten yksityiset valvontayritykset pitävät sen osan valvontamaksuista, mitä ovat yksityisoikeudellisessa valvontasopimuksessa valvottavan alueen omistajan tai haltijan kanssa sopineet. Monesti tilanne on se, että valvontayritys pitää kaikki saamansa virhemaksut ja toinen sopimusosapuoli saa vastineeksi ilmaisen yksityisen pysäköinninvalvonnan alueelleen.

Lakiehdotus valvonta-avustajista (HE 79/2012 vp) olisi toteutuessaan muuttanut täysin yksityisten valvontayritysten määräämien valvontamaksuista saatujen tulojen määränpään. Jos esitetty laki olisi astunut voimaan, olisivat yksityisten valvontayritysten tulot tulleet jatkossa sopimusperusteisesti kunnalta tai valtiolta. Olisi myös mahdollista, että valvontayritykset olisivat laskuttaneet valvontasopimuksen perusteella valvottavien pihojen omistajia tai haltijoita. Se olisi kuitenkin varmaa, että lakiin perustuvien valvonta-avustajien määräämät pysäköintivirhemaksut olisivat jatkossa menneet *suoraan* valtiolle tai kunnalle eivätkä yksityisille valvontayrityksille.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella on arvioitavissa, että esityksen (HE 79/2012 vp) mukaisia yksityisiä valvonta-avustajia käyttäisivät apuna pysäköinninvalvonnassa lähinnä kunnat. Valiokunnan mielestä, johtuen suuresti vaihtelevista olosuhteista maan eri osissa, olisi tarkoituksenmukaista, että pysäköinninvalvontaviranomainen voisi itse päättää minkälaisen perusteiden mukaan korvauksia pysäköinninvalvonnassa avustavalle maksetaan. Hallintovaliokunta ehdottaa maksuperusteeksi kunnan vahvistamaa *taksaa*. Valiokunta toteaa myös, ettei lakiehdotus aseta estettä sille, että alueen omistaja tai haltija maksaisi valvonta-avustajalle korvausta.⁹⁶

⁹⁶ HaVL 18/2012 vp

Esityksen (79/2012 vp) mukaan suurimman osan pysäköintivirhemaksun tai muun seuraamuksen määräämisen kokonaisuudesta muodostaisivat viranomaistehtävät, kuten pysäköintivirheen toteaminen, seuraamuksen määrääminen, asiakaspalvelu ja mahdollisen oikaisuvaatimuksen käsittely ⁹⁷. Hallintovaliokunta arvioi kunnille aiheutuvan lisätyön kustannusten olevan katettavissa pysäköintivirhemaksuista saatavilla tuloilla ⁹⁸. Valiokunta ei kuitenkaan enää tässä kommentoi sitä, miten kunnalle jäisi tuloja maksaa valvonta-avustajille, jos kerran viranomaistehtävät olisivat suurin kustannusten aiheuttaja. Isännöintiliitto arvioi lausunnossaan hallituksen esitykseen (79/2012 vp), että pysäköinninvalvonnassa avustavien yritysten menettämät tulot tulisivat kiinteistön omistajien tai haltijoiden maksettavaksi pysäköinninvalvontapalveluiden korkeampien hintojen kautta ⁹⁹. Isännöintiliiton mukaan tämä tarkoittaa sitä, että kiinteistönomistajat joutuvat maksamaan huomattavasti enemmän viranomaistoiminnan järjestämisestä niillä alueilla, joilla resurssipulan takia valvontaa ei muuten ole saatavissa ¹⁰⁰. Kiinteistöliitto on lausunnossaan hallintovaliokunnalle samoilla linjoilla Isännöintiliiton kanssa, mutta ehdottaa lisäksi, että kunnat veloitettaisiin kilpailuttamaan alueellaan toimiva avustava pysäköinninvalvonta niiden toimijoiden kesken, jotka ovat hakeneet valvontalupaa aluehallintovirastolta ¹⁰¹. Sekä Isännöintiliitto että Kiinteistöliitto eivät lausunnoissaan puoltaneet lakimuutoksen hyväksymistä sellaisenaan, mutta molemmat liitot kokivat, että yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on suuri tarve liittojen edustamilla tahoilla.

Kuntaliitto on monien muiden tapaan yksityisen pysäköinninvalvonnan kannalla. Kuntaliitto pitää kuitenkin ongelmallisena mahdollisuutta siirtää yksityisen pysäköinninvalvonnan kustannukset kuntien maksettavaksi. Kuntaliiton lausunnon mukaan yksityisen pysäköinninvalvonnan tarpeessa oleva maanomistaja tai -haltija vastaisi pysäköinninvalvonnan järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista itse, eikä kuntaa voisi velvoittaa osallistumaan näihin kustannuksiin. Kuntaliiton mielestä pysäköintivirhemaksuista saatavilla tuloilla katettaisiin vain viranomaistehtävistä aiheutuneet kustannukset, ja tämäkin onnistuisi mahdollisesti vain suurimmissa kaupungeissa. Saaduilla tuloilla ei pystyttäisi lisäksi rahoittamaan yksityisiä valvontayrityksiä. Kuntaliitto pitää kustannusten jaon lisäksi

⁹⁷ HE 79/2012 vp

⁹⁸ HaVL 18/2012 vp

⁹⁹ Isännöintiliiton lausunto lakivaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

¹⁰⁰ Isännöintiliiton lausunto lakivaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

¹⁰¹ Kiinteistöliiton lausunto hallintovaliokunnalle koskien HE 79/2012 vp

ongelmallisena sitä, että koska valvonta-avustajat rinnastuisivat kunnan virkamiehiin, niin kunnille tulisi vastuu valvonta-avustajien toiminnasta. Tämä tarkoittaisi siten myös vahingonkorvausvastuuta.¹⁰²

Jos kunnat käyttäisivät esitettyyn tapaan valvonta-avustajia, niin pitäisikö kaikille halukkaille valvontaluvan omaaville antaa valtuutus toimia valvonta-avustajina, ja antaa tämän jälkeen markkinoiden säädellä yritysten menestymistä? Jos valtio ja kunnat saisivat pysäköintivirhemaksuista saadut tuotot, ja näistä tuloista pitäisi maksaa valvonta-avustajille ja yksityisille pysäköinninvalvontayrityksille, tulisiko tällöin valtiosta tai kunnista palvelun tilaajia? Koskisiko heitä tällöin hankintalaki¹⁰³, ja olisiko hankittu palvelu *arvonlisäveron* piirissä?

Hankintalaki tulee sovellettavaksi, jos hankittavan palvelun arvon kansalliset raja-arvot ylittyvät. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintalakia *ei sovelleta*, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on *vähemmän kuin* 30 000 euroa. Jos hankintalakia ei sovelleta, hankitaan palvelut hankintayksiköiden omilla säännöillä. Hankintayksiköiden päätöksistä ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen, mutta kunnallinen oikaisuvaatimus on mahdollinen. Jos raja-arvona oleva 30 000 euroa *ylittyy*, niin *palvelu on kilpailutettava*. Hankintalaki asettaa palvelujen hankinnalle lisäksi useita muotovaatimuksia, joita ei käsitellä tässä tutkielmassa.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 1 §:n mukaan arvonlisäveroa suoritetaan valtiolle liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavaran ja palvelun myynnistä. Suoritettava vero on arvonlisäverolain 84 §:n mukaan 24 prosenttia veron perusteesta. Hallituksen esityksessä (79/2012 vp) ei ole otettu esille 24 prosentin arvonlisäveron tuomaa kustannusten nousua, jos kunnat tai valtio maksaisivat pysäköinninvalvontapalveluista yksityisille valvontayrityksille. Tämä sama arvonlisävero tulisi myös maksettavaksi, jos yksityisen alueen omistaja tai haltija maksaisi valvontapalveluista. Nykyisessä tilanteessa yksityiset valvontayritykset saavat sopimusrikkomuksiin perustuvia korvauksia autoilijoita ehtojen vastaisesta pysäköinnistä. Korvaukseen sopimusrikkomuksesta ei sovelleta arvonlisäverolakia. Jo pelkkä arvonlisäveron lisääminen tilanteeseen saattaisi olla liikaa yksityisten pysäköinninvalvontayrityksien liiketoiminnan katteille. Joka tapauksessa

¹⁰² Kuntaliiton lausunto hallintovaliokunnalle koskien He 79/2012 vp

¹⁰³ Laki julkisista hankinnoista 348/2007

yksityisen pysäköinninvalvonnan hinnat ainakin periaatteessa nousisivat arvonlisäveron verran.

2.4.4 Pysäköintivirhemaksun määrääminen esityksestä

Pysäköintivirhemaksun määrääminen on *hallintotoimi*. Hallintotoimelle on tyypillistä lainsäädännön soveltaminen konkreettisesti ja yksipuolisesti. Hallintotoimi perustaa, muuttaa tai kumoaa yksityisen oikeuksia tai velvollisuuksia. Hallintotoimeen sisältyy kirjallinen hallintopäätös, jollainen on myös päätös pysäköintivirhemaksusta.¹⁰⁴ Hallintolainkäyttölain (586/1996) 5.1 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Hallintopäätös on annettava hallintolain 43 §:n mukaan kirjallisesti. Myös päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä kirjallisesti. Hallintopäätöksestä on selvästi käytävä ilmi hallintolain 44.1 §:n mukaan päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Pysäköintivirhettä koskevan päätöksen sisältö on säädetty pysäköinninvalvonnasta annetun lain 7 §:ssä.

Pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä olisi hallituksen esityksen (79/2012 vp) 13 c §:n mukaan tehdä kunnalliselle pysäköinninvalvojalle tai poliisille *esityksiä* seuraamuksen määräämiseksi havaituista pysäköintivirheistä. Hallituksen esityksen perusteella on epäselvää tarkoitetaanko valvonta-avustajalla perustuslain (731/1999) 118.2 §:n mukaista esittelijää.¹⁰⁵ Perustuslain mukaan *esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettään*. Tämä *esittelijänvastuun periaate* toistuu myös kuntalain (365/1995) 61.2 §:ssä. Hallintoasioissa on yleistä, että päätöksenteko tehdään esittelyn perusteella¹⁰⁶. Yleistä ei kuitenkaan ole se, että esityksen tekee yksityinen toimija viranomaiskoneiston ulkopuolelta¹⁰⁷. Esittelijän tehtävä on julkinen hallintotehtävä ja siten esittelijänä voisi olla Kullan (2012) ja Mäenpään (2003) mukaan vain virkasuhteessa oleva henkilö¹⁰⁸. Valvonta-luvan haltijat ja valvonta-avustajat ovat toimessaan virkavastuulla ja siten jo vastuussa siitä mitä esittävät. Sillä seikalla, ovatko he perustuslaissa tarkoitettussa

¹⁰⁴ Mäenpää 2003, s. 120-121

¹⁰⁵ HE 79/2012 vp

¹⁰⁶ Mäenpää 2003, s. 360

¹⁰⁷ Mäenpää 2003, s. 360

¹⁰⁸ Mäenpää 2003, s. 360 ja Kulla 2012, s. 257

esittelijäasemassa, ei siten ole niin paljoa merkitystä. Ainoa huomattava ero on *eriävän mielipiteen ilmaiseminen* ja siten vastuun poistaminen kyseisestä päätöksestä.

Hallituksen esityksen (79/2012 vp) 13 b §:n mukaan paikallinen pysäköinninvalvonnasta vastaava viranomainen ottaisi vastaan valvonta-avustajan tekemät esitykset pysäköintivirheistä. Valvonta-avustajan on toimitettava tällaiset niin sanotut valvontailmoitukset avustamalleen viranomaiselle tämän määräämällä tavalla viimeistään ilmoituksen antamista seuraavana arkipäivänä.¹⁰⁹

Hallituksen esityksen (79/2012 vp) mukaan *viranomainen päättäisi* esityksen ja muun sille esitetyn selvityksen perusteella *pysäköintivirhemaksusta, kirjallisesta huomautuksesta tai toimenpiteistä luopumisesta*.¹¹⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että viranomainen harkitsee ensin esitetyn perusteella, onko pysäköintivirhettä tapahtunut, ja sitten miettii tähän soveltuvan toimenpiteen. Esitetty mukailee voimassa olevaa pysäköintilainsäädäntöä koskien pysäköintivirhemaksusta päättämistä. Pysäköinninvalvontalain 5 §:n mukaan suullinen tai kirjallinen huomautus voidaan antaa, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on vähäinen. Pysäköinninvalvontalain 6 §:n mukaan seuraamus saadaan jättää määräämättä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Pysäköinninvalvontaviranomaisella on siis harkintavaltansa puitteissa useita toimintamahdollisuuksia harkitessaan seuraamuksia valvonta-avustajan esityksen pohjalta. Esitetyn (HE 79/2012 vp) lain 13 c §:stä käy hyvin ilmi, että päätäntävalta koskien pysäköintivirheitä haluttiin pitää tiukasti pysäköinninvalvontaviranomaisilla.

¹⁰⁹ HE 79/2012 vp

¹¹⁰ HE 79/2012 vp

2.5 Oikeusturva

2.5.1 Yleistä

Oikeusturva liittyy julkisoikeudelliselta kannalta viranomaisten toimintaan. Oikeusturvan keskeinen tehtävä on vahvistaa oikeusvarmuutta ja turvata sen toteutumista yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa.¹¹¹ Perustuslain 21.1 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. 2.2 §:n mukaan ”oikeus hakea muutosta kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla”. Hallituksen esityksessä Suomen perustuslaiksi todetaan, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa¹¹². Huomiota olisi tällöin kiinnitettävä muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (ks. PeVL 19/1996 vp)¹¹³. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin¹¹⁴. Mäenpään (2008) mukaan myös perustuslain 2.1 §:n *hallinnon lainalaisuusperiaatteen* voidaan katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen¹¹⁵.

Hallintolain 2 § painottaa perustuslain 124 §:n ohella hyvää hallintoa. Lainkohdan 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Viranomaisten lisäksi lakia sovelletaan 3 momentin mukaisesti valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä *yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä*. Hallintolain noudattamisen vaatimus ei liity organisaatiomuotoon, vaan hoidettavan *tehtävän luonteeseen*¹¹⁶.

Hallituksen esitys valvontaluvan haltijoista ja valvonta-avustajista (HE 79/2012 vp) olisi tuonut yksityiset pysäköinnintarkastajat saman valvonnan ja sääntöjen piiriin kuin viranomaisen pysäköinnintarkastajat. Hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) yhtenä

¹¹¹ Mäenpää 2005, s. 1

¹¹² HE 1/1998 vp

¹¹³ HE 1/1998 vp

¹¹⁴ HE 1/1998 vp

¹¹⁵ Mäenpää 2008 s. 246

¹¹⁶ Niemivuo et al. s.112

tavoitteena oli lisääntynyt oikeusvarmuus, sillä uudistunut lainsäädäntö olisi tuonut yksityiseen pysäköinninvalvontaan lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta.

Pysäköinninvalvontatoiminta koskettaa päivittäin useita ihmisiä. Esimerkiksi Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonta jakoi vuonna 2013 jopa 54 178 pysäköintivirhemaksua väärin pysäköityihin ajoneuvoihin ¹¹⁷. Tämä tarkoittaa lukuna jopa neljäsosaa Tampereen väkiluvusta. Tästä syystä ei ole ihme, että pysäköinninvalvonta pysyy keskustelun aiheena, eikä myöskään ole ihme, että yksityinen pysäköinninvalvonta herättää tunteita. Syy, miksi ihmiset eivät yleisesti ottaen pidä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, on mielestäni kaksijakoinen. *Ensinnäkin*, koska laki ei suoraan oikeuta yksityisen pysäköinninvalvonnan toimintaa, vastustavat kansalaiset sitä lähtökohtaisesti. He eivät ymmärrä, millä oikeudella yksityiset pysäköinninvalvojat toimivat. Jos ihminen kokee, että hänen oikeuksiinsa puututaan ilman lainsäädännön myöntämää oikeutusta, voi hän tuntea epävarmuutta ja turvattomuutta. Valtiovallan pitäisi lainsäädännön toimesta vaikuttaa niin, ettei tällaista turvattomuutta ja epävarmuutta syntyisi. *Toiseksi*, koska lainsäädännössä ei ole säädöksiä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, on valvontamaksun saaneen autoilijan oikeusturva yksityisen toimijan käsissä. Viranomaiselta taas on helppoa hakea oikeutta asialleen tekemällä oikaisuvaatimus. Ei ole tietoa, kuinka moni autoilija käynnistää oikeusprosessin yksityistä pysäköinninvalvontayritystä vastaan käräjäoikeudessa, mutta määrä on luultavasti pieni verrattuna pysäköinninvalvontaviranomaisiin tehtyihin oikaisuvaatimuksiin. Esimerkiksi Tampereen kaupungin pysäköinninvalvontaan tehtiin vuoden 2013 aikana 2172 oikaisuvaatimusta ¹¹⁸.

Mäenpää (2005) erottaa kolme oikeusvarmuuden ulottuvuutta: muodollinen, materiaallinen ja laadullinen oikeusvarmuus. *Muodollinen* oikeusvarmuus sisältää vaatimuksen, että viranomaisen toiminta on menettelyllisesti ja sisällöllisesti lainmukaista, objektiivista ja johdonmukaista. Mäenpään mukaan keskeinen merkitys on hallintoprosessuaalisilla säännöksillä, joilla turvataan muutoksenhakumahdollisuus ja muut lainkäyttöteitse

¹¹⁷ Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonnan tilastot 2013

¹¹⁸ Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonnan tilastot 2013: Tilastoista selviää, että vuoden 2013 aikana annettiin 54178 pysäköintivirhemaksua, joista tehtiin oikaisuvaatimus 2172 kertaa.

toteutettavat oikeusturvan takeet. Muodolliseen oikeusvarmuuteen sisältyy myös hallintotoiminnan laillisuusvalvonta.¹¹⁹

Hallintotoiminnan lainmukaisuus ja sisällöllinen oikeellisuus korostuvat oikeusvarmuuden *materiaalisessa* ulottuvuudessa. Se voi edellyttää sisällöllisten, tapauskohtaisten ja tilannesidonnaisten erojen huomioon ottamista harkintavallan käytössä. Materiaalinen ulottuvuus voi lisäksi edellyttää suhteellisuutta päätöksenteossa sekä oikeudenmukaista ratkaisukäytäntöä, johon ei sisälly mielivaltaa.¹²⁰

Oikeusvarmuuden *laadullisessa* ulottuvuudessa ilmentyvät erityisesti perustuslaissa määritellyt hyvän hallinnon laadulliset kriteerit. Näitä ovat ainakin hallintomenettelyn asianmukaisuus ja oikeusturvan saatavuus (PL 21 §), viranomaisen toiminnan avoimuus (PL 12.2 §) sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet (PL 2.2, 14 ja 20.2 §). Mäenpää (2005) pitää myös yleisellä tasolla hallintotoiminnan hyväksyttävyyttä ja oikeudenmukaisuutta laadullisina kriteereinä. Hallinto henkilöstön riittävä koulutus ja ammattitaito ovat myös asioita, jotka tukevat laadullista oikeusvarmuutta.¹²¹

Prosessi muuttaa pysäköinninvalvontalakia alkoi hallituksen esityksestä vuonna 2010 (HE 223/2010)¹²². Kyseinen esitys kaatui, mutta sen tuottamaa materiaalia, kuten valiokuntien lausuntoja, voidaan käyttää tutkimuksen kohteena tutkittaessa pysäköintilainsäädännön muutosprosessia kokonaisuudessaan. Oikeusturvanäkökohtaan on ottanut kantaa muun muassa perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 57/2010), jossa he katsoivat, että pysäköinninvalvontalain objektiivisesti toteutettava syyttömyyden osoittaminen (ajoneuvon haltijan tai omistajan tulee osoittaa syyttömyytensä) on vastoin PL 21 §:ssä säädettyä syyttömyysolettamaa. Samalla valiokunta kuitenkin jatkaa, että hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Pysäköintivirhemaksun määräämismenettely on massaluonteista, ja asian selvittäminen summaarista, mitä ilmentää muun muassa vuosittain annettavien pysäköintivirhemaksujen

¹¹⁹ Mäenpää 2005, s. 2-3

¹²⁰ Mäenpää 2005, s. 3

¹²¹ Mäenpää 2005, s. 3

¹²² Valmistelevaa lainsäädäntötyötä koskien pysäköinninvalvontalain muutosta on toki tehty ministeriöissä jo pidempään

suuri määrä. Tämän vuoksi todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle.¹²³

Julkishallintoon kohdistuvan oikeusturvan keskeisenä tarkoituksena on suojata yksityisten oikeuksia, etuja ja vapautta suhteessa viranomaisten toimintaan. Oikeusturvan takeet voidaan jakaa päätöksentekoa edeltävään aikaan (preventiivinen oikeusturva) ja päätöksen jälkeiseen aikaan (korjaavat oikeusturvan takeet). Preventiivinen oikeusturva perustuu hallinnon menettelyn sääntelyyn. Tällä tarkoitetaan ennen kaikkea hallinnon lainalaisuutta. Korjaavina oikeusturvan takeina voidaan nimetä päätöksen korjaaminen ja muutoksenhaku.¹²⁴

Mäenpää jakaa jälkikäteiset oikeusturvakeinot *hallintomenettelyssä* ja *hallintoprosessissa* toteutettaviin keinoihin. Hallintomenettelyssä päätös voidaan *korjata* tai *oikaista oikaisuvaatimuksen* perusteella. Hallintoprosessissa taas yleisin muutoksenhakukeino on *valitus*. Valittamalla hallintotuomioistuimeen on mahdollista *muuttaa* tai *kumota* hallintopäätös.¹²⁵

2.5.2 Oikaisuvaatimus

Hallintopäätöksen lainmukaisuus voidaan tarvittaessa saattaa uudelleen arvioitavaksi. Tämä tapahtuu tekemällä päätöksestä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusmenettelyssä tehty hallintopäätös saatetaan toimivaltaisen viranomaisen uudelleen arvioitavaksi. Oikaisuvaatimusohjeissa on kerrottava toimivaltainen viranomainen, sillä se voi olla eri kuin päätöksen tehnyt viranomaistaho. Perinteisesti oikaisuvaatimuksen käsittelee päätöksen tehnyt viranomainen, joskin tähän käytäntöön löytyy myös poikkeuksia. Oikaisuvaatimusmenettely on lakisääteinen, ja perustuu eri hallinnonaloilla voimassa olevaan erityislainsäädäntöön.¹²⁶

Pysäköinninvalvontalain 7 §:n mukaan pysäköintivirhemaksua koskevaan päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet. Hallintolain 46 §:n mukaan oikaisuvaatimusohjeet on liitettävä päätökseen, jos siihen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen

¹²³ PeVL 57/2010 vp

¹²⁴ Mäenpää 2005, s. 6

¹²⁵ Mäenpää 2005, s. 6-7

¹²⁶ Niemivuo et al. 2010, s. 353 ja 356

säädetyssä oikaisumenettelyssä¹²⁷. Pysäköintivirhemaksusta pyydetään oikaisua yleensä päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Esimerkiksi Tampereen kaupungilla on se käytäntö, että kunnallisen pysäköinninvalvonnan lisäksi myös poliisin tekemät pysäköintivirhemaksupäätökset tulevat kunnallisen pysäköinninvalvojan käsiteltäviksi. Siten oikaisuvaatimuksen kohdeviranomainen on pysäköintivirhemaksuissa aina sama.

Oikaisuvaatimuksen kohteena on pysäköintivirhemaksua koskevan päätöksen *laillisuusperuste*. Yleisen periaatteen mukaisesti laillisuusperusteita ovat subjektiivisen oikeuden loukkaaminen, menettelyvirhe, toimivallan ylitys ja päätöksen sisällöllinen lainvastaisuus. Pysäköintivirhemaksupäätöksen oikaisuvaatimus voi tulla vireille viranomaisessa vain *asianosaisen* vaatimuksesta. Oikaisuvaatimusmenettely on muutosidonnainen. Tämä tarkoittaa sitä, että oikaisuvaatimus on tehtävä toimivaltaiseen viranomaiseen kirjallisesti. Oikaisuvaatimuksesta on hallintolain 49d §:n mukaan selvittävä mihin päätökseen oikaisua haetaan sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan. Viranomainen voi muuttaa päätöstä, kumota sen tai hylätä oikaisuvaatimuksen.¹²⁸ Viranomaisen on hallintolain 49g §:n mukaan annettava *perusteltu ratkaisu* oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Hallintolain 49b §:n mukaan päätökseen ei saa hakea muutosta silloin, kun siihen voi vaatia oikaisua. Täten myös pysäköintivirhemaksupäätökseen on ensin haettava muutosta oikaisuvaatimusmenettelyllä, jotta mahdollisuus valittamisesta hallinto-oikeuteen avautuu. Muutoksenhaku valittamalla on siis mahdollista vain oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen.¹²⁹ Oikaisuvaatimus on pysäköinninvalvontalain 15.1 §:n mukaan ”tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on kiinnitetty ajoneuvoon tai annettu muutoin tiedoksi. Määräajan jälkeen tehty oikaisuvaatimus tutkitaan, jos myöhästymiseen on ollut erityinen syy ja oikaisuvaatimus on tehty niin pian kuin se on ollut mahdollista”.

Käytännössä muutoksenhakuun on kuitenkin vielä 30 päivän määräajan jälkeen yksi mahdollisuus: *perustevalitus hallinto-oikeuteen*. Jos pysäköintivirhemaksusta tehdään oikaisuvaatimus viranomaiseen määräajan jälkeen, tekee viranomainen oikaisuvaatimuksesta *käsittelemättäjättämispäätöksen*. Jos asianosainen kuitenkin valittaa päätöksestä hallinto-

¹²⁷ Kulla 2012 s. 278

¹²⁸ Kulla 2012 s. 289

¹²⁹ Kulla 2012 s. 290-291 ja Niemivuo et al. 2010, s. 355

oikeuteen, käsittelee oikeus valituksen kuten ajallaan tulleen valituksen. Tämä on hallinto-oikeuden käytäntö koskien myös valituksia pysäköintivirhemaksuista, joista ei ole tehty oikaisuvaatimusta viranomaiseen. Nekin käsitellään perustevalituksena. Oikeudesta tehdä perustevalitus säädetään laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007). Perustevalitus on oikeussuojakeino tapauksissa, joissa käsitellään julkista saatavaa, kuten veroa tai julkista maksua tai niihin rinnastettavaa saatavaa. Perustevalituksella voidaan saattaa muutoksenhaun kohteeksi sekä saatavan peruste että määrä.

2.5.3 Valitusoikeus

Jos viranomaiseen tehty oikaisuvaatimus ei ole tuottanut hakijalleen hänen mielestä oikeaa lopputulosta, on päätökseen mahdollista hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakumenettelyä sääntelevä laki on hallintolainkäyttölaki (586/1996). Lakia sovelletaan, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta *valittamalla* tai *ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla* hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta. Laissa määritellään valitusoikeuden käyttämisen edellytykset, valitusmenettely ja valituksen käsittelyn perusteet¹³⁰. Valitusperusteet voidaan jakaa *laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteisiin*. Käytännössä tämä tarkoittaa oikeusturvan toteuttamisen kannalta laillisuusperusteista valitusta. Yleisin hallintovalituksen laillisuusperuste on se, että päätös on lainvastainen ja loukkaa asianosaisen oikeutta.¹³¹ Ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimena hallinto-asioissa toimivat *hallinto-oikeudet*. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa normaalisti valittaa *korkeimpaan hallinto-oikeuteen*.¹³²

Hallintolainkäyttölain 6.1 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Välillinen vaikutus ei siten perusta valitusoikeutta¹³³. Tällainen *asianosaisen valitusoikeus* on turvattu perusoikeutena¹³⁴. Asianosaisen valitusoikeus muodostuu vain, jos asianosainen on

¹³⁰ Mäenpää 2008, s. 245

¹³¹ Mäenpää 2005 s. 306-307

¹³² Mäenpää 2008, s. 245

¹³³ Kulla 2012, s. 394

¹³⁴ Mäenpää 2005, s. 263

päätöksen välitön kohde, tai jos hän on *päätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohde* ¹³⁵. Lisäksi hallintolainkäyttölain 6.2 §:n mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Hallintolainkäyttölain 6 a §:n mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen.

Edellä mainittuun normaaliin valitusväylään on kuitenkin poikkeuksia. Tällaisia niin sanottuja *valituskieltoja* sisältyy joihinkin hallintopäätöksen tekoa koskeviin säännöksiin¹³⁶. Hallintolainkäyttölain 13.1 §:n mukaan *lailla voidaan säätää* erikseen siitä, milloin viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa ¹³⁷. Valituskielto voi olla kirjattuna lakiin esimerkiksi siten, että hallintopäätöksestä pitää tehdä asianomaiseen viranomaiseen ensin oikaisuvaatimus, ja vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voidaan tehdä valitus. Valituskielto voi koskea myös jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin hallinto-oikeus on viimeinen oikeusaste. Valituskieltojen merkitys julkishallinnossa on kuitenkin Mäenpään (2008) mukaan suhteellisen pieni.¹³⁸

Koska viranomaisen päättämä pysäköintivirhemaksu on hallinnollinen sanktio, koskee edellä mainittu valitustie myös pysäköintivirhemaksuista tehtyjä viranomaispäätöksiä. Kuten edellä on selostettu, alkaa pysäköintivirhemaksupäätöksen valitustieoikaisuvaatimuksella. Tästä valitustie jatkuu hallinto-oikeuteen, ja asianosaisen on mahdollista jatkaa prosessia vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 16.2 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää *valitusluvan*. Mäenpää (2008) on luokitellut korkeimman hallinto-oikeuden noudattamat perusteet jatkovalitusluvan antamiselle. Näitä ovat: 1) *ennakkopäätösperuste*, eli tilanne, jossa asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden päätettäväksi on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa vastaavissa tapauksissa tai yhtenäisen oikeuskäytännön vuoksi, 2) *virheperuste*, eli jos korkein hallinto-oikeus katsoo, että asiassa on tapahtunut viranomaisessa tai aiemmassa oikeuskäsittelyssä *ilmeinen virhe*, tai

¹³⁵ Mäenpää 2005, s. 263

¹³⁶ Mäenpää 2008, s. 246

¹³⁷ Mäenpää 2005, s. 292 mukaan valitusoikeutta ei voida kuitenkaan rajoittaa siten, että oikeusturvan saatavuuden ydinalue vaarantuisi.

¹³⁸ Mäenpää 2008, s. 246-247

3) *intressiperuste*, jolloin korkein hallinto-oikeus katsoo, että luvan myöntämiseen on *muu painava syy* ¹³⁹.

Hallituksen esitys (79/2012 vp) oli kuitenkin osittain muuttamassa valituksen käsittelyä pysäköintivalvontamaksujen osalta. Esityksessä säilytettiin ennallaan oikaisuvaatimuksen teko viranomaiseen ja valituksen tekeminen viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä ei voisi kuitenkaan esitetyn mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksessä tätä valituskieltoa perustellaan sillä, että pysäköintivirhemaksun suuruus ei ole taloudellisesti merkittävä, eivätkä asioiden käsittelyt ole laadultaan erityisen vaikeita. Valituskieltoa voitaisiin pitää siten vain vähäisenä rajoituksena muutoksenhauille, johon jatkossakin kuuluisi vielä oikaisuvaatimuksen tekeminen sekä rajoittamaton muutoksenhakumahdollisuus hallinto-oikeuteen.¹⁴⁰ Perustuslakivaliokunnan (PeVL 23/2013 vp) mielestä jatkovalituskielto hallinto-oikeuden päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvana vähäisenä rajoituksena ongelmallinen perustuslain 21.2 §:n kannalta. Hallituksen esityksessä (79/2012 vp) ehdotettu jatkovalituskielto kohdistuu valiokunnan mukaan säännöksessä tarkasti rajattuihin asioihin, eikä se ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi ¹⁴¹. Valituskiellon yhteydessä pitää kuitenkin huomioida se seikka, että hallinto-oikeus on ottanut järjestelmällisesti pysäköintivirheistä annetut päätökset käsittelyyn perustevalituksena. Lain verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 10 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä perustevalitusasiassa saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jollei muualla laissa toisin säädetä. Jos siis erityislaissa ei suoraan kiellettäisi myös perustevalituksen tekemistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, säilyisi tämä valitustie oletettavasti edelleen.

2.5.4 Valvontaluvan haltijan ja valvonta-avustajan valvonta

Hallituksen esityksestä (79/2012 vp) käy selvästi ilmi lainsäätäjän tarkoitus koskien pysäköinninvalvontaluvan ja valvonta-avustajien roolia suhteessa viranomaiseen. Valvontaluvan haltijat ja toimeensa valtuutetut valvonta-avustajat olisivat vastuullisessa,

¹³⁹ Mäenpää 2008, s. 247-248

¹⁴⁰ HE 79/2012 vp

¹⁴¹ PeVL 23/2013 vp

mutta vain avustavassa asemassa yksityisillä alueilla ja maastossa tapahtuvaan pysäköinninvalvontaan. Pysäköinninvalvontaluvan haltija ja valvonta-avustaja toimisivat kunnallisen pysäköinninvalvojan tai poliisin johdon ja valvonnan alaisena. Esitetyn mukaan valvonta-avustajia koskevien edellytysten täyttymistä valvoisi se kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi, jota valvonta-avustaja pysäköinninvalvonnassa avustaa.¹⁴² Nykytilassa yksityisten pysäköinninvalvontayritysten laillisuusvalvonta on tapahtunut jälkikäteen joko kuluttajansuojaviranomaisten tai viime kädessä tuomioistuinten toimesta. Tämä tarkoittaa sitä, että valvonta ei ole ollut aktiivista, vaan on vaatinut loukatulta osapuolelta esimerkiksi kanteen nostamista käräjäoikeudessa. Kynnys kanteen nostamiseen on kuitenkin monille iso vaatimus, ja se on voinut johtaa siihen, että oikeutta ei ole lähdetty tuomioistuimesta hakemaan.

On tärkeää, että viranomaisiin luotetaan heidän tehdessään päätöksiä yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Hallintotoiminnan perusedellytys on se, että viranomaiset toimivat puolueettomasti. Yksityisen oikeussubjektin on voitava luottaa viranomaisen toiminnan laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.¹⁴³ Esitetyt valvontaluvan haltijat ja valvonta-avustajat rinnastettaisiin osin virkamiehiin, sillä he hoitaisivat lakiin perustuvaa valvontatehtävää. Perustuslain 124 §:n esitöissä on vaatimus *julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asianmukaisesta julkisesta valvonnasta*¹⁴⁴. Valvonnan yksityiskohdista ei ole perustuslain tasolla säännöksiä, mutta Keravuori-Rusasen (2008) mukaan lähtökohtana on se, että viranomaiskoneiston ulkopuolisiin kohdistuvasta ohjauksesta ja valvonnasta tulee säätää *lain tasolla*¹⁴⁵. Keravuori-Rusanen (2008) jakaa lakisäätöiset valvontajärjestelmät *ennakollisiin ja jälkikäteisiin valvontamekanismeihin*. Ennakolliseen valvontaan kuuluvat muun muassa erilaiset lupajärjestelmät ja lakiin perustuvat kiellot ja rajoitukset.¹⁴⁶ Tähän liittyen, hallituksen esityksessä (HE 79/2012 vp) on säädetty pysäköinninvalvontaluvan saannin ja valvonta-avustajan kelpoisuuden minimivaatimukset. Esitetystä lainsäädännöstä (HE 79/2012 vp) on myös asetettu rajoituksia ja kieltoja koskien pysäköinninvalvontaluvan ja valvonta-

¹⁴² HE 79/2012 vp

¹⁴³ Mäenpää 2003, s. 24

¹⁴⁴ HE 1/1998 vp, s. 119

¹⁴⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 398

¹⁴⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 399

avustajien toimintaa. Tällaisten kieltojen ja rajoitusten laiminlyönti voisi johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin, kuten myönnetyn luvan peruuttamiseen ¹⁴⁷.

Annettaessa julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille on oikeusturva järjestettävä aina erikseen.¹⁴⁸ Hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) mukaan niin sanottua *jatkuvaa ja jälkikäteistä valvontaa* harjoittaisivat sekä aluehallintovirasto että valtuutuksen antanut viranomainen, eli poliisi tai kunnallinen pysäköinninvalvoja. Valvonta voisi realisoitua *positiivisella* tavalla siten, että valvonnalla varmistetaan, että valvontaluvan haltijat ja valvonta-avustajat täyttävät tehtävänsä vaatimukset. *Negatiivisella* valvonnalla taas tarkoitetaan sitä, että valvonnalla huolehdittaisiin siitä, etteivät valvottavat ylitä toimivaltansa rajoja.¹⁴⁹ Jälkikäteisenä valvontamekanismina hallituksen esityksessä (HE 79/2012 vp) toimivat *muutoksenhaku ja muut jälkikäteiset oikeusturvakeinot*, joita on käsitelty edellä.

Valvonta-avustajan toimiminen pysäköinninvalvontaviranomaista avustavana voisi hallituksen esityksen (79/2012 vp) mukaan päättyä kolmesta syystä. *Ensinnäkin*, yksityisen alueen omistaja tai haltija voisi lopettaa valvontasopimuksen, jolloin yksityinen pysäköinninvalvontayritys tai valvonta-avustaja ei voisi enää käytännössä valvoa kyseistä aluetta. Valtuutuksen antajan, eli kunnallisen pysäköinninvalvojan tai poliisin, olisi tällöin peruutettava valtuutus. Valvontasopimuksen loppuminen voisi johtua esimerkiksi sopimuksen kilpailuttamisesta tai siitä, että yksityisen alueen omistaja tai haltija olisi päättänyt hoitaa pysäköinninvalvonnan alueellaan toisella tavalla.

Toiseksi, kunnallinen pysäköinninvalvoja ja poliisi voisi *peruuttaa antamansa valtuutuksen* pysäköinninvalvonnassa avustamiseen. Valtuutuksen voi peruuttaa, jos edellytykset valtuutuksen antamiselle eivät enää täytyisi tai jos pysäköinninvalvontaluvan haltija sitä pyytäisi.¹⁵⁰ Tämä voisi tarkoittaa sitä, että viranomainen ei enää katsoisi, että valvonta-avustaja olisi kykeneväinen toimeensa. Esimerkiksi jos luvanhaltija tai hänen palveluksessaan oleva valvonta-avustaja olisi toistuvasti tehnyt aiheettomia esityksiä seuraamuksen määräämiseksi, toiminnassaan menetellyt lainvastaisesti tai muuten vakavasti laiminlyönti

¹⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 399

¹⁴⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 405

¹⁴⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 402 ”*Jatkuvaluonteinen ja jälkikäteinen valvonta*”

¹⁵⁰ HE 79/2012 vp

tehtävänsä asianmukaisen hoitamisen, olisi lupa peruutettavissa ¹⁵¹. Kunnallisen pysäköinninvalvojan ja poliisin olisi ilmoitettava aluehallintovirastolle sellaisesta pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevan valtuutuksen peruuttamisesta, jonka syynä on luvanhaltijan rikkomus. Aluehallintovirasto punnitsisi ilmoitusta sen harkitessa varoituksen antamista tai pysäköinninvalvontaluvan peruuttamista.¹⁵²

Kolmanneksi, aluehallintovirasto voisi antaa *varoituksen* pysäköinninvalvontaluvan haltijalle, joka rikkoo laissa säädettyjä velvoitteita.¹⁵³ On tavallista, että valvonnasta vastaavalle viranomaiselle on säädetty oikeus puuttua hallintotehtävien hoitoon havaitessaan epäkohtia tehtävän hoidossa. Puuttumiskeinoja ovat yleisesti huomautus, varoitus tai jopa hallinnolliset pakkokeinot.¹⁵⁴ Aluehallintoviraston olisi peruutettava pysäköinninvalvontalupa, jos luvanhaltija ei enää täyttäisi luvan myöntämisen edellytyksiä tai luvanhaltija pyytäisi luvan peruuttamista. Tässä lainkohdassa aluehallintovirastolle ei jätetä harkintavaltaa; jos edellytykset eivät enää täyttyisi, tai jos luvanhaltija sitä pyytäisi, olisi lupa peruutettava. Jos luvanhaltija toimisi olennaisesti lainvastaisesti, eikä korjaisi menettelyään aluehallintoviraston antamasta varoituksesta huolimatta, olisi esityksen (HE 79/2012 vp) mukaan aluehallintoviraston tällöin mahdollista peruuttaa lupa toistaiseksi tai määräajaksi. Jos kuitenkin luvanhaltijan toiminta osoittaisi vakavaa piittaamattomuutta pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevista säännöksistä, lupa voitaisiin peruuttaa, vaikkei luvanhaltijalle olisi annettu ennakkoon varoitusta.¹⁵⁵

Lisäksi, koska hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) mukainen pysäköintivalvontaluvan haltija tulisi usein olemaan valvontayritys ja siten työnantajan roolissa suhteessa valvonta-avustajaan, olisi valvontayrityksellä työnantajana vastuu työntekijästään, ja siten myös valvontavaltaa valvonta-avustajaan. Jos siis valvonta-avustaja ei enää jatkaisi työntekijänä valvontayrityksen palveluksessa, voisi valvontayritys pyytää valtuutuksen antaneelta kunnalliselta pysäköinninvalvojalta tai poliisilta valtuutuksen peruuttamista. Jää nähtäväksi, pidetäänkö hallituksen esityksessä (HE 79/2012 vp) kehitetty pysäköinninvalvontalupa ja

¹⁵¹ HE 79/2012 vp

¹⁵² HE 79/2012 vp

¹⁵³ HE 79/2012 vp

¹⁵⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 404

¹⁵⁵ HE 79/2012 vp

valvonta-avustaja mukana myös mahdollisessa tulevassa yrityksessä uudistaa pysäköinninvalvontalakeja.

3. JULKINEN HALLINTOTEHTÄVÄ JA SEN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE

3.1 Perustuslain näkökulma

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä voitaisiin kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tässä luvussa käsitellään julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Aihetta tutkitaan ensin yleisemmin, mutta lopuksi enemmän tämän tutkimuksen aihepiiriin eli yksityisen pysäköinninvalvonnan kannalta.

Perustuslaki on hierarkkisesti muun lainsäädännön yläpuolella. Perustuslaki määrää alemmanasteisten säädösten tuottamistavan ja sisällön.¹⁵⁶ Lain säätämisvaiheessa toteutetaan perustuslain etusijaa varmistavaa ennakkovalvontaa¹⁵⁷. Lisäksi perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa¹⁵⁸. Lain soveltamatta jättäminen perustuslain etusijasäännön vuoksi on kuitenkin harvinaista¹⁵⁹. Etusijasäännön käyttäminen on mahdollista vain hyvin selvissä ristiriitatilanteissa¹⁶⁰. Tämä johtuu Mäenpään (2005) mielestä siitä, että säädettävän lain perustuslainmukaisuutta arvioidaan perustuslakivaliokunnan toimesta jo suhteellisen kattavasti¹⁶¹.

Edellä kappaleessa 2.2 käsitellyssä ParkCom-oikeustapauksessa konkretisoituu perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkitsijana. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon vedotaan KKO:n käsittelyssä. KKO käsittelee ylimääräisenä muutoksenhakuna tapauksen juuri sen osalta, onko se aiemmassa päätöksessään tulkinnut voimassa olevaa lakia ilmeisessä ristiriidassa suhteessa perustuslakiin. KKO kuitenkin hylkää valituksen. KKO toteaa

¹⁵⁶ Jyränki - Husa 2012, s. 345

¹⁵⁷ Jyränki - Husa 2012, s. 345

¹⁵⁸ Jyränki - Husa 2012, s. 347-348

¹⁵⁹ Mäenpää 2005, s. 498

¹⁶⁰ Mäenpää 2005, s. 498

¹⁶¹ Mäenpää 2005, s. 498

ratkaisussaan, että vaikka perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei olekaan tuomioistuimia sitovien lausuntojen antaminen, niin sen lausunnoilla on huomattava tosiasiallinen merkitys tuomioistuinten arvioissa perustuslakikysymyksiä¹⁶². Vaikka KKO:n mukaan perustuslakivaliokunta on myöhemmin lausunnossaan katsonut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen olevan perustuslain 124 §:n vastainen, on ratkaistava kysymys ollut oikeudellisesti tulkinnanvarainen¹⁶³. Täten KKO:n tuomio ei siten ole KKO:n mielestä perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen¹⁶⁴.

Perustuslain 124 § on osa perustuslain kokonaisuutta, eikä sitä voi tulkita pelkkänä omana irrallisena säännöksenä. Perustuslain 124 §:ssä on luettavissa useita valtiosääntöoikeudellisia periaatteita. Näitä periaatteita ovat: virkamieshallintoperiaate, julkisen hallintotehtävän laintasoisuusvaatimus, perusoikeuksien kunnioittamisen vaatimus, oikeusturvaperiaate sekä hyvän hallinnon periaate.¹⁶⁵

Julkinen hallintotehtävä -oikeuskäsite on oleellinen osa 124 §:n sisältöä ja erittäin oleellinen käsite koskien tätä tutkimusta. Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei kuitenkaan käsitellä perustuslain esitöissä, eikä niissä myöskään oteta kantaa siihen, miten julkisten hallintotehtävien antamiselle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä ja rajoituksia tulisi tulkita yksittäistapauksissa. Johtavana auktoriteettina tulkintadoktriinin muodostamisessa on siten toiminut perustuslakivaliokunta lausunnoillaan. Valiokunnan lausunnot koskevat kuitenkin enimmäkseen yksittäistapauksia, eikä niistä siten voi välttämättä johtaa yleistettäviä päätelmiä.¹⁶⁶

Perustuslain esitöissä, koskien 124 §:ää, puhutaan siitä, että käytännössä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on verraten laajasti annettu valtion ja kuntien varsinaiseen viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja erilaisille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Tällä tarkoitetaan niin sanottua *välillistä julkishallintoa*. Julkiset hallintotehtävät olisi esitöiden perusteella ymmärrettävä verraten laajaksi tehtävien kokonaisuudeksi. Lainsäädäntö- tai

¹⁶² KKO:2011:43

¹⁶³ KKO:2011:43

¹⁶⁴ KKO:2011:43

¹⁶⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s.21

¹⁶⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s.22

tuomiovallan käyttöä ei esitöissä kuitenkaan luettaisi julkisiin hallintotehtäviin, eikä säännös muodostaisi perustetta niitä koskevan toimivallan siirtämiseen. Esitöiden mukaan 124 § korostaa viranomaishallinnon ensisijaisuutta ja kieltää oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantamisen julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille annettaessa.¹⁶⁷

Esitöiden mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perusperiaatteena sitä, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain Suomen viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Valiokunta on toisaalta katsonut, että julkisia tehtäviä ja julkista valtaa voidaan rajoitetusti ja valiokunnan lausuntokäytännössä asetettujen ehtojen täytyessä antaa muillekin kuin virkamiehille. Valiokunta on edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.¹⁶⁸ Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan antaa myös *muunlaisia tarkastustehtäviä*, mikäli se on tarkoituksenmukaista ja täyttää muut perustuslain vaatimukset¹⁶⁹.

3.2 Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä¹⁷⁰. Lainsäädäntökäytännössä on julkisena hallintotehtävänä voitu pitää myös täydentävää viranomaistoimintaa¹⁷¹.

Mäenpään (2005) mukaan julkisen vallan käyttöä hallintotoiminnassa sisältyy yksipuolisen hallintopäätöksen tekemiseen, oikeussäännösten ja hallinnollisten määräysten antamiseen sekä välittömien voimakeinojen käyttämiseen. Yleisimmin julkista valtaa käytetään Mäenpään (2005) mielestä hallinnollisessa sääntelyssä. Tällöin julkinen valta vaikuttaa

¹⁶⁷ HE 1/1998

¹⁶⁸ HE 1/1998

¹⁶⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 330

¹⁷⁰ HE 1/1998

¹⁷¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 171

yksityisten oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin tekemällä yksittäistapauksellisia hallintopäätöksiä. Tyypillinen hallintopäätös voi kieltää, rajoittaa tai velvoittaa kohdettaan tekemään jotain. Hallintoviranomainen voi erityissäännöksen nojalla määrätä lainvastaisen menettelyn johdosta hallinnollisen seuraamuksen eli hallinnollisen sanktion.¹⁷² Pysäköintivirhemaksu on hallinnollinen sanktio ja siten valituskelpoinen hallintopäätös, joka velvoittaa saajansa suorittamaan julkisoikeudellisen maksun.¹⁷³ Tällaisten sanktioluonteisten maksuseuraamusten määräysvalta on yleisesti katsottu aiheelliseksi säilyttää virkasuhteessa olevilla virkamiehillä¹⁷⁴. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan perustellut kantansa siitä, että valiokunnan mielestä pysäköinninvalvontaa harjoittavat henkilöt käyttävät merkittävää julkista valtaa määrätessään pysäköintivirhemaksuja¹⁷⁵.

3.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 § luo edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan saman lainkohdan mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain *lailla tai lain nojalla*. Perustuslain 124 § myös asettaa *oikeudelliset rajoitukset* tehtävän antamiselle siten, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle tulee olla 124 §:n mukaan myös *tarpeellista ja tarkoituksenmukaista*. Rajoituksena toimii myös vaatimus siitä, *ettei merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voida antaa muulle kuin viranomaiselle*. 124 §:ssä ei määritellä minkä tahon viranomaistehtävien antamisesta pykälässä säännellään. Keravuori-Rusanen (2008) päättelee, että kyseisen lainkohdan ja sen esitöiden valossa tällaiseksi subjektiksi näyttää tulevan *valtio*, mutta 124 §:n on katsottu ulottuvan myös rajoittamaan julkisten hallintotehtävien yksityistämistä kunnallishallinnossa¹⁷⁶.

Julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle voi tapahtua vain *lailla tai lain nojalla*. Lainsäätäjällä on tällöin Keravuori-Rusasen (2008) mukaan kolme vaihtoehtoa: 1) Julkinen hallintotehtävä annetaan *suoraan lailla* muulle kuin viranomaiselle,

¹⁷² Mäenpää 2005, s. 137-138

¹⁷³ Mäenpää 2005, s. 146

¹⁷⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 192

¹⁷⁵ PeVL 57/2010 vp. ja PeVL 23/2013 vp

¹⁷⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 290-292

2) lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi *päättää tai sopia* hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle, tai 3) lakiin sisällytetään *valtuutus*, jonka nojalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle *säädetään asetuksella* ¹⁷⁷. Perustuslaki ei aseta määrättyä hierarkkista järjestystä sääntelyvaihtoehtojen välille, vaan lainsäätäjällä on vapaus valita eri vaihtoehdoista sopivin ¹⁷⁸.

Keravuori-Rusasen (2008) mielestä perustuslain 124 § tarkoittaa sisällöllisesti sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua *ensisijaisesti viranomaisille* ¹⁷⁹. Perustuslain 124 § asettaa reunaehdoja hallintotehtävän antamiselle viranomaiskoneiston ulkopuolelle.¹⁸⁰ Säännöstä ei ole tarkoitettu koskemaan viranomaisten sisäisiä ja niiden välisiä tehtävien siirtoja ¹⁸¹. 124 § asettaa ensisijaisesti lainsäätäjälle vastuun huolehtia säännöksen toteuttamisesta lainsäädäntötoiminnassa. 124 §:n mukainen tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehtojen asettamista perustellaan perustuslain esitöissä hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvillä periaatteellisilla syillä ¹⁸².

Jos perustuslain 124 §:n edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle täyttyvät, on vielä lisäksi pohdittava tehtävän antamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Punninta jää lainsäätäjän vastuulle. Keravuori-Rusasen (2008) mukaan tarkoituksenmukaisuuden ja tarpeellisuusedellytysten arvioinnissa tulisi perustuslain esitöiden valossa ottaa erityisesti huomioon: 1) Hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet, 2) yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet, sekä 3) julkisen hallintotehtävän erityisluonne ¹⁸³. Hyvänä esimerkkinä olemassa olevasta lainsäädännöstä, jota laadittaessa on pohdittu tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta viranomaistehtävien antamisessa yksityiselle, on kalastuslaki (286/1982). Kalastuslaissa säädetään kalastuksenvalvojista, jotka suorittavat lain esitöiden mukaan julkista hallintotehtävää ¹⁸⁴. Viranomaistehtävien antaminen yksityisille

¹⁷⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 299

¹⁷⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 299

¹⁷⁹ KM 1997:13, s. 316. Perustuslakikomitean ehdotuksessa 124 §:n julkinen hallintotehtävä voitiin siirtää lailla muulle kuin viranomaiselle *vain*, jos se olisi tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

¹⁸⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 262-263

¹⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 264

¹⁸² HE 1/1998 vp, s. 179

¹⁸³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 319

¹⁸⁴ HE 271/2010 vp. ja PeVL 65/2010 vp

kalastuksenvalvojille perustellaan hallituksen esityksessä tarpeellisuuden osalta Suomen vesialueiden lukumäärällä ja pinta-alalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy esitöiden perusteella viranomaisen resursseihin vetoamisella.¹⁸⁵ Kalastuksenvalvojien ja pysäköinninvalvonta-avustajien oikeudellista pohjaa arvioidaan lisää jäljempänä kohdassa 3.5.2.

3.4 Pysäköinninvalvontatehtävän antaminen yksityiselle

Hallitus vastasi tarpeeseen säännellä yksityistä pysäköinninvalvontaa antamalla esityksen (HE 223/2010 vp) pysäköinninvalvontalainsäädäntöä muuttavaksi laiksi. Hallituksen esitys kaatui perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 57/2010 vp). Hallituksen esityksessä (HE 223/2010 vp) hyväksyttiin yksityinen pysäköinninvalvonta osana kiinteistön omistajan- tai haltijan oikeuksia määrätä omaisuudestaan. Lakiehdotuksen mukaan yksityisellä alueella ja maastossa voisi pysäköintiä valvoa kiinteistön omistaja tai haltija, joka voisi myös siirtää oikeuden valvoa pysäköintiä muulle henkilölle. Jos tällaista yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoitettaisiin, oli tästä hallituksen esityksen mukaan tehtävä ilmoitus aluehallintovirastolle, joka voisi velvoitteiden vastaisesta menettelystä antaa pysäköintiä valvovalle huomautuksen, velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai kieltää toiminnan määrääjäksi. Luvattomasta pysäköinnistä voitaisiin esitetyn mukaisesti veloittaa valvontamaksu, jonka määrä saisi olla enintään sama kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä pysäköintivirhemaksu.

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että lakiehdotuksen mukaisesti järjestetyssä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa oli kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvan hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä. Tähän sisältyy perustuslain 124 §:n mukaista *merkittävää julkisen vallan käyttöä*, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Tämä tarkoitti sitä, että perustuslakivaliokunnan mielestä esitetyn kaltaista yksityistä pysäköinninvalvontaa ei voitu toteuttaa ehdotetulla tavalla tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁸⁶

¹⁸⁵ HE 271/2010 vp

¹⁸⁶ PeVL 57/2010 vp

Perustuslakivaliokunta ehdotti, että hallitus tekisi uudistettuun esitykseen rajoituksia siten, ettei kyse enää olisi perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tämä olisi valiokunnan mielestä mahdollista turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätämällä muun muassa oikeusturvakeinoista. Lisäksi valiokunta vaatisi toimivaltuuksien täsmällistä sääntelyä ja sääntelyn yleistä tarkkuutta. Valiokunta kaipasi myös säännöksiä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä. Tämän lisäksi valiokunta painotti, että yksityisen toimivaltuudet pitäisi rajata niin, että toimivalta jäisi viranomaisten toiminnan suhteen *avustavaksi ja täydentäväksi*.¹⁸⁷

Kysymys yksityisestä pysäköinninvalvonnasta palasi takaisin suunnittelupöydälle. Hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) palautti pysäköinninvalvontalainsäädännön muutoksen valiokuntien mietittäväksi. Hallitus ehdotti uutta lakia *pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista* sekä samalla kertaa *muutettavaksi lakia pysäköinninvalvonnasta*, jotta esitetyt valvonta-avustajat voitiin lisätä pysäköinninvalvontalakiin. Suurimpana muutoksena esityksessä oli se, että hallitus oli huomionnut perustuslakivaliokunnan kannan siitä, että pysäköinninvalvonnassa käytettiin todellisuudessa merkittävää julkista valtaa. Tällöin perustuslain 124 §:n mukaan julkista hallintotehtävää ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Hallituksen esityksessä kehitettiin näin ollen viranomaisen ja yksityisen välimuoto: *valvonta-avustaja*. Valvonta-avustaja ei olisi virkasuhteessa valtioon tai kuntaan, eli kyseessä olisi yksityinen toimija. Valvonta-avustajan luvan- ja valtuutuksen saamisen perusteet olisi säädetty laissa. Tämän lisäksi viranomainen valvoisi valvonta-avustajan toimia. Valvonta-avustaja ei itsenäisesti määräisi pysäköintivirhemaksuja, vaan esittäisi toteamansa pysäköintivirheet pysäköinninvalvontaviranomaiselle. Vasta viranomainen tekisi esityksestä hallintopäätöksen. Hallituksen esityksessä ei näin ollen ehdotettu valvonta-avustajille sellaista itsenäistä oikeudellista harkintaa sisältävää toimivaltaa päättää lainvastaisen toiminnan seuraamuksista, joka muodostuisi merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi¹⁸⁸.

Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa (PeVL 23/2013 vp) tähän toiseen hallituksen esitykseen (HE 79/2012 vp) pysäköinninvalvontalain muuttamisesta ja lakiin pysäköintivalvontaluvasta ja valvonta-avustajista. Perustuslakivaliokunta katsoo hallituksen

¹⁸⁷ PeVL 57/2010 vp

¹⁸⁸ HE 79/2012 vp

esityksen sisällön, säädökset pysäköinninvalvontaluvasta ja avustajien käyttämisen viranomaistehtävissä, olevan perustuslain mukainen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan esitettyihin lakiehdotuksiin sisältyy täsmälliset säännökset pysäköinninvalvontaluvan haltijoiden ja valvonta-avustajien tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä pysäköinninvalvontaluvan myöntämisedellytyksistä ja valvonta-avustajan kelpoisuusehdoista¹⁸⁹. Esiitettyyn tapaan myös pysäköintivirhemaksun muutoksenhaku yksityisten esityksestä olisi samanlainen kuin julkisen pysäköinninvalvonnan kautta annettuun päätökseen¹⁹⁰.

Perustuslakivaliokunta perustelee kantaansa neljän sivun verran, mutta viimeisellä sivulla toteaa, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on *silti oikeus sopia pysäköinnistä alueellaan perustuen yksityisoikeudelliseen sopimukseen*.¹⁹¹ Tekeekö tämä perustuslakivaliokunnan lausunnon viimeinen kappale, otsikolla ”sopimusvapaus”, käytännössä tyhjäksi koko hallituksen esityksen? Oliko perustuslakivaliokunnan lausunnon ristiriitaisuus juuri se syy, miksi hallituksen esitys raukesi? Yksityiset pysäköinninvalvontayritykset ainakin ajattelevat, että perustuslakivaliokunnan lausunto viimeistään oikeuttaa heidän toimintansa. He ovat todenneet jatkavansa toimintaansa entiseen malliin, vaikka hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) olisi tullut voimaan. Heillä on tähän mielestäni peruste, jota tukee kyseisen perustuslakivaliokunnan lausunnon lisäksi KKO:n ratkaisut¹⁹².

3.5 Viranomaisen avustajat muualla lainsäädännössä

3.5.1 Joukkoliikennelaki

Tutkittaessa mahdollisuutta tuoda valvontaluvan haltijat ja valvonta-avustajat osaksi pysäköinninvalvontalainsäädäntöä tulevaisuudessa on hyvä tarkastella myös muuta olemassa olevaa lainsäädäntöä, joka sääntelee samankaltaista toimintaa. Joukkoliikenteen tarkastusmaksu määritellään laissa joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979). Laissa säädetään matkalippujen tarkastajien pätevyys ehdot, tarkastajien valvonta, oikeudet ja vastuut sekä säädetään tarkastuksessa avustavista järjestyksenvalvojista. Pysäköinninvalvonta-avustajien ja matkalippujen tarkastajien vertailu on hedelmällistä, sillä joukkoliikenteen

¹⁸⁹ PeVL 23/2013 vp

¹⁹⁰ PeVL 23/2013 vp

¹⁹¹ PeVL 23/2013 vp

¹⁹² KKO:2010:23 ja KKO:2011:43

tarkastusmaksulakia säädettäessä on puntaroitu osin samojen kysymysten äärellä kuin nyt esityksessä pysäköinninvalvonta-avustajista. Matkalippujen tarkastajan hyväksyy tehtävänsä joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 6.1 §:n mukaan kyseisessä laissa määritelty poliisilaitos. Tarkastajaksi hyväksytään tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön palveluksessa *virkasuhteessa oleva henkilö*, joka täyttää lain kelpoisuusvaatimukset.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (HaVL 18/2012 vp), että valvonta-avustajan tehtävänä olisi toimia viranomaisen apuna, eikä käyttää itsenäisesti julkista valtaa. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) mukaisen matkalippujen tarkastajan toimivalta poikkeaa tästä siinä, että hänellä on *itsenäinen oikeus määrätä tarkastusmaksu* ja näin ollen päättää lainvastaisen toiminnan seuraamuksista.¹⁹³ Matkalippujen tarkastajien julkisen vallan käyttöä puntaroiitiin joukkoliikenteen tarkastusmaksulain uudistuksen yhteydessä vuonna 2005. Tarkastusmaksun määräämisvaltuudet sekä niihin liittyvät voima- ja pakkokeinot nähtiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä.¹⁹⁴ Esityksessä joukkoliikenteen tarkastusmaksulaiksi (HE 167/2005 vp), käy hyvin selväksi se, että tarkastusmaksun periminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja että tällaisia tehtäviä voi perustuslain 124§:n mukaan antaa vain viranomaiselle¹⁹⁵. Matkalippujen tarkastaja voi perustellusti siten olla vain virkasuhteessa oleva henkilö.

Laissa joukkoliikenteen tarkastusmaksusta on kuitenkin mielenkiintoinen kohta järjestyksenvalvojista, jotka voivat *avustaa* tarkastajia. Järjestyksenvalvojille on asetettu lain 6 a §:ssä erityisvaatimuksia. Järjestyksenvalvojilta vaaditaan esimerkiksi soveltuvien osin samaa koulutusta tehtäviinsä, kuin tarkastajilta. Lain 8.2 §:n mukaan matkustaja on velvollinen tarkastuksessa apuna olevan järjestyksenvalvojan vaatimuksesta esittämään matkalippunsa. Jos matkustaja ei esitä asianmukaista matkalippua, järjestyksenvalvoja *voi ilmoittaa asiasta tarkastajalle* tarkastusmaksun määräämistä varten tai ryhtyä 11.1 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Järjestyksenvalvoja *ei voi määrätä* tarkastusmaksua. Tilanne olisi pitkälti vastaava kuin pysäköinninvalvonnan valvonta-avustajilla.

¹⁹³ HaVL 18/2012 vp

¹⁹⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 467

¹⁹⁵ HE 167/2005 vp

Pysäköinninvalvontalaissa on määritelty toimivaltaiset viranomaiset. Kunnallisella pysäköinninvalvojalla tulee olla pysäköinninvalvontalain 10.4 §:n mukaan apunaan tarpeellinen määrä pysäköinnintarkastajia. Kunnallisen pysäköinninvalvojan ja pysäköinnintarkastajan on oltava 12.3 §:n mukaan *virkasuhteessa* julkisyhteisöön. Hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) mukaiset valvontaluvan haltijat ja valvonta-avustajat eivät olisi virka- tai työsuhteessa valtuuttavaan viranomaiseen. Suhde rajoittuisi viranomaisen myöntämään valtuutukseen ja viranomaisen valvontavaltaan. Valvontaluvan haltijoiden ja valvonta-avustajien kelpoisuus olisi tarkkaan lailla säädeltyä, osittain samalla tapaa kuin matkalippujen tarkastajien. Vain päätäntävalta pysäköintivirheiden seuraamuksissa olisi rajoitettu niin, että seuraamukset voitaisiin määrätä vasta viranomaisen toimesta.

Avustajien käyttäminen viranomaistoiminnassa ei siis ole ennenkuulumatonta. Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta mahdollistaa järjestyksenvalvojen käyttämisen apuna matkalippujen tarkastuksissa ja myös muilla lain sallimilla tavoilla. Laki ei kuitenkaan tässä tapauksessa rakenna monimutkaista avustajakonstruktiota tyhjästä, vaan yksinkertaisesti liittää mahdollisuuden käyttää järjestyksenvalvojia apuna tarkastustoiminnassa. Hallituksen esittämä (HE 79/2012 vp) laki valvonta-avustajista on kokonaisuutena katseltuna taas huomattavasti monimutkaisempi rakennelma, jossa lainsäätäjä on joutunut ensin luomaan lupajärjestelmän ja lisäksi vielä tarkkaan määritellyt säännöt valvonta-avustajista ja lopuksi yrittänyt istuttaa avustajat viranomaisten toimivallan alle.

3.5.2 Kalastuslaki

Tämän tutkimuksen kannalta myös kalastuslaissa (286/1982) olevat säännökset kalastuksenvalvojista ovat mielenkiintoisia. Kalastuslakia esitettiin muutettavaksi hallituksen esityksellä 271/2010 vp. Yhtenä syynä lainmuutokseen oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen (AOA) kannanotto kalastuslain puutoksiin perustuslain 124 §:n osalta ¹⁹⁶. Lausuntonsa esitykseen antoi myös perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2010 vp). Kalastuslakiin hyväksyttiin aiempaan lainsisältöön nähden huomattavasti tarkemmat ja laajemmat säännökset kalastusvalvojista. Lakimuutos astui voimaan vuonna 2012.

¹⁹⁶ AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.6.2006 Dnro 785/4/04

Kalastuksenvalvojilla ja pysäköinninvalvonta-avustajilla on oikeusvertailevassa mielessä yhteneväisyyksiä. Kalastusta valvovat kalastuksenvalvojat, poliisi, kalastusviranomaiset ja Metsähallituksen erävalvojat ja tulli. AOA katsoi, että kalastuksenvalvojia koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen täydentää vastaamaan perustuslain vaatimuksia¹⁹⁷. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. AOA:n mukaan kalastuksenvalvojan tehtävissä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon liittyy myös julkisen vallan käyttöä¹⁹⁸. Kalastuksenvalvojan ymmärretään hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa käyttävän toimessaan julkista valtaa, mutta ei kuitenkaan perustuslain 124 §:n määrittelemää *merkittävää julkista valtaa*¹⁹⁹. AOA kommentoi kalastuslain (286/1982) muuttamistarvetta sillä, että kalastuksenvalvojan asema julkista hallintotehtävää hoitavana henkilönä tulisi olla perustuslain 124 §:n mukaan määritelty laissa nykyistä paremmin tehtävän hoitajan pätevyysvaatimusten ja kelpoisuusehtojen osalta²⁰⁰. AOA:n mukaan myös määräykset viranomaisvalvonnan järjestämisestä kaipasivat päivittämistä²⁰¹.

Kalastuksenvalvojaksi hyväksytään lainmuutoksen tuomien vaatimusten mukaan se, joka suorittanut hyväksytysti kalastuksenvalvojan kokeen, on oikeustoimikelpoinen ja tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja sopii henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) hyväksyy kalastuksenvalvojaksi hakemuksesta, ja hyväksyntä on voimassa 10 vuotta. Kalastuksenvalvojalla tulee olla ELY-keskuksen *hyväksymisen* lisäksi *valtuutus* kalastusalueelta, osakaskunnalta, vesialueen omistajalta tai kalastusoikeuden haltijalta valvoa kalastusta. Kalastuslain mukaan kalastuksenvalvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä²⁰². Kalastuksenvalvojen yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta vastaa maa- ja

¹⁹⁷ AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.6.2006 Dnro 785/4/04

¹⁹⁸ AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.6.2006 Dnro 785/4/04

¹⁹⁹ HE 271/2010 vp. ja PeVL 65/2010 vp

²⁰⁰ AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.6.2006 Dnro 785/4/04

²⁰¹ AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.6.2006 Dnro 785/4/04

²⁰² HE 271/2010 vp perusteluiden mukaan ”*virkavastuu* ei voi rajoittua vain muodolliseen virkamiesasemaan, eikä hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutuminen saa riippua siitä, mille taholle julkisen tehtävän hoitaminen on annettu”. Tämä perustelu on täysin samassa linjassa HE 79/2012 vp valvonta-avustajien virkavastuun kanssa.

metsätalousministeriö. ELY-keskukset vastaavat kalastuksenvalvojen toiminnan valvonnasta toimialueellaan. Kuten pysäköinninvalvonta-avustajat, niin kalastuksenvalvojat ensin hyväksytään viranomaisen toimesta, ja tämän lisäksi valvoja tarvitsee vielä toimeensa paikallisen valtuutuksen.

Koska kalastuksenvalvojat ovat yksityishenkilöitä, jotka käyttävät toimiessaan kalastuksenvalvojina julkista valtaa, niin hallituksen esityksessä (HE 271/2010 vp.) huomioitiin huolella perustuslain 124 §:n vaatimukset. Kalastuksenvalvonta on hallituksen esityksen mukaan luonteeltaan julkisen hallintotehtävän suorittamista ²⁰³. Paikallisesta kalastuksenvalvonnasta huolehtiminen on *tarkoituksenmukaisinta* hoitaa lähinnä kalastuksenvalvojen toimesta ²⁰⁴. Kalastuksenvalvojen toimivalta on siis perusteltu hallituksen esityksessä *tarkoituksenmukaisuusperusteella*, kuten perustuslain 124 § edellyttää. Kalastuksen valvojen käyttö täyttää lisäksi myös *tarpeellista* johtuen Suomen vesistöjen suuresta lukumäärästä ja pinta-alasta. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa tyytyväinen siihen, että lakiehdotukseen sisältyvät perustuslain 124 §:n valossa riittävät säännökset kalastuksenvalvojen kelpoisuusehdoista, koulutuksesta sekä heidän toimintansa valvonnasta ja suhteellisuusperiaatteen täyttävät säännökset hyväksymisen peruuttamisesta ²⁰⁵.

3.5.3 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

Lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) 1 §:ään on kirjattuna lain tavoitteeksi yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen. Vartioimisliiketoiminta on luvanvaraista, ja lupa voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle lain mukaisten edellytysten täytyessä. Lupaviranomaisena toimii poliisihallitus. Perustuslakivaliokunnan mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä ²⁰⁶.

²⁰³ HE 271/2010 vp

²⁰⁴ HE 271/2010 vp ja MmVM 35/2010 vp

²⁰⁵ PeVL 65/2010 vp

²⁰⁶ PeVL 28/2001 vp

Vartioimisliiketoiminta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä olisi katsottava perustuslain 124 §:n mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi²⁰⁷.

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista on hyvä esimerkki erityislaista, jolla annetaan poikkeuksellisia oikeuksia yksityiselle. Lailla on esimerkiksi säädetty vartijoille tarkastusoikeus sekä oikeus voimankäyttöön. Perustuslakivaliokunta (PeVL 57/2010 vp) on katsonut, että pysäköinninvalvontatehtävän antaminen yksityiselle ei ole perustuslain 124 §:n mukaan mahdollista, koska julkinen pysäköinninvalvonta sisältää valiokunnan mukaan merkittävää julkista valtaa. Mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 23/2013 vp) sopimusoikeutta koskevan osan valossa en näe hyvää syytä, miksi yksityistä pysäköinninvalvontaa ei voisi järjestää kuten yksityiset turvallisuuspalvelut on järjestetty. Asiaa pohditaan lisää luvussa 5 (päätelmät).

²⁰⁷ PeVL 28/2001 vp

4. YKSITYINEN ALUE

Yksityinen pysäköinninvalvonta toimii yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuen vain yksityisillä alueilla. Myös rauenneen hallituksen esityksen (HE 79/2012 vp) mukaan yksityinen pysäköinninvalvonta voisi toimia vain yksityisillä alueilla ja maastossa. Nykytilanteen ja myös mahdollisesti tulevan pysäköinninvalvontalain muutoksen vuoksi on yksityisen alueen määrittäminen äärimmäisen tärkeää. Pysäköinninvalvontalain 2 §:n mukaan, pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä, jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, ellei pysäköinninvalvoja ole valtuutettu valvomaan aluetta kiinteistön omistajan tai haltijan toimesta. Rajanveto yksityisen ja julkisen alueen välillä voi olla paikoin vaikeaa. Lainsäädäntö ei anna tähän tulkitsemistilanteeseen tarkkarajaista määrittelyä. Ratkaisua on haettava hajallaan olevasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Alla olevat esimerkit valaisevat tilanteen mutkikkautta.

Esimerkki 1: rivitaloyhtiön piha-alue on lähtökohtaisesti yksityinen alue, mutta kyseisen alueen läpi menevä yleisessä käytössä oleva pihatie voi puolestaan olla julkinen tie. Täten yksityisen pysäköinninvalvonnan ja rivitaloyhtiön valvontasopimus voisi koskea vain taloyhtiön pihaa, esimerkiksi parkkipaikkoja, ja pihatie jäisi kunnallisen pysäköinninvalvonnan toimivalta-alueelle.

Esimerkki 2: Keskustassa sijaitsevan kerrostalon taloyhtiön yksityistä aluetta voi olla rajatun piha-alueen lisäksi myös kiinteistön vieressä kulkeva jalkakäytävä. Tällöin yksityisen kanssa tehtävä valvontasopimus voisi kattaa pihan lisäksi myös kyseisen jalkakäytävän. Tämä myös tarkoittaisi sitä, että ilman taloyhtiön ja kunnallisen pysäköinninvalvonnan välistä valvontasopimusta ei kunnallisella pysäköinninvalvonnalla olisi valtuutusta valvoa kyseistä jalkakäytävää.

Autoilijan voi olla paikoin vaikeaa tai jopa mahdotonta olla selvillä yksityisen ja julkisen alueen rajoista. Tämä on erittäin ongelmallista oikeusvarmuuden näkökulmasta. Epävarmuus yksityisen ja julkisen alueen rajoista saattaa johtaa myös siihen tilanteeseen, että yksityinen pysäköinninvalvonta voi toimia tahtomattaan virheellisesti ilman toimivaltaa valvomallaan alueella. Virhe voi tapahtua myös kunnalliselle pysäköinninvalvonnalle, jolla valvottavana saattaa olla jopa tuhansia yksityispihoja. Suurissa kaupungeissa mahdollisuus virheeseen koskien alueiden määrittelyä kasvaa.

Hallituksen esityksessä (HE 79/2012 vp) ei määritellä yksityistä aluetta, vaan ainoastaan todetaan, että yksityinen alue tai maasto on oltava yksilöitävissä. Esityksen 10 a §:n mukaan pysäköintivalvontaluvan haltija, eli valvonta-avustaja, voi avustaa kunnallista pysäköinninvalvojaa pysäköinninvalvonnassa tietyllä *yksityisellä alueella tai maastossa*. Koska yksityistä aluetta ei määritellä hallituksen esityksessä, on määritelmä etsittävä muualta lainsäädännöstä.

Tieliikennelain 2 §:ssä määritellään tie. Tien määrittelyssä ratkaisevaa on tien tai alueen käyttötarkoitus ja käyttötapa. Jos alueella tai tien varrella on vain vähän asutusta ja tiellä esiintyy vain näiden aikaansaamaa liikennettä sekä näiden vieras- ja tarveliikennettä ilman, että aluetta tai tietä muuten käytettäisiin yleisesti, voidaan tie tai alue määritellä helpommin muuksi kuin tieliikennelaissa tarkoitetuksi tieksi. Yksityinen piha-alue ei siis olisi tieliikennelain tarkoittama tie, jos sitä ei käytetä yleiseen liikenteeseen. Jos taloyhtiössä on esimerkiksi liiketiloja, niin tällaista yleistä liikennettä taas todennäköisemmin syntyy, ja pihatie voidaan lukea julkiseksi tieksi.

Maantielain 5 §:n mukaan maantiehen kuuluvat ajorata pientareineen ja muut liikenteen käyttöön tarkoitetut alueet, kuten jalkakäytävä ja pyörätie, erikoiskuljetustie, pysäköintipaikka ja -alue, joukkoliikennettä ja sen käyttöä palveleva alue sekä levähdys-, varasto- ja kuormausalue. Lisäksi maantielain 5 §:n mukaan maantiehen kuuluu tiealue, joka ulottuu kahden metrin etäisyydelle ojan tai tieliuskan ulkosyrjästä. Katualue osoitetaan maantielain mukaan *asemakaavassa*.

Yleisen tien määritelmää on avattu hallituksen esityksen (HE 78/2008 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa. Jo pelkkä alueen käyttö yleisesti jalankulkuun voi hallituksen esityksen mukaan tehdä alueen tieliikennelain mukaiseksi tieksi. Pienempien rivitaloyhtiöiden piha-alue tai vastaava on helpommin katsottavissa muuksi kuin tieliikennelaissa tarkoitetuksi tieksi johtuen osakkaiden, ja siten liikenteen, vähyydestä. Edellytyksenä tällöin on tietenkin, että alueella ei ole muuta liikennettä, eli alueen käyttö kielletään esimerkiksi kieltotauluin, eikä alueella tosiasiallisesti myöskään esiinny muuta kuin asukkaiden ja heidän vieras- tms. liikennettään eikä aluetta käytetä muuten pysäköintiin tai oikotienä. Suurempien rivitaloyhtiöiden ja kerrostalojen piha-alueet ovat taas katsottavissa helpommin tieliikennelaissa tarkoitetuksi tieksi. Sellaiset liikepaikat ja muut paikat, jotka ovat yleisölle

tarkoitettuja tai joille pääsyä ei ole mitenkään rajoitettu ja joilla esiintyy yleistä liikennettä, on katsottu tieliikennelaissa tarkoitetuksi tieksi.²⁰⁸

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132) määrittelee yleistä aluetta ja katualuetta sen 83 §:ssä. Kohdan 1. momentin mukaan yleisellä alueella tarkoitetaan *asemakaavassa* katualueeksi, toriksi, liikennealueeksi, virkistysalueeksi tai näihin verrattavaksi alueeksi osoitettua kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön toteutettavaksi tarkoitettua aluetta. Katualue taas käsittää maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 2 momentin mukaan *asemakaavassa* osoitetun katualueen maanalaisine ja maanpäällisine sekä yläpuolisine johtoineen, laitteineen ja rakenteineen, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu.

Kuten edellisestä voi huomata, on lainsäädäntö yksityisen ja julkisen alueen määrittelemisessä kaukana pysäköinninvalvonnan käytännön tarpeista. Tätä tarvetta ei olisi tyydytetty myöskään hallituksen esityksellä (HE 79/2012 vp), sillä kyseiseen ongelmaan ei siinä puututa mitenkään. Kyseessä on kuitenkin erittäin tärkeä määrittelykysymys; *onko yksityinen tai julkinen pysäköinninvalvonta toimivaltainen määrätyllä alueella?*

KHO on ottanut tähän kantaa ratkaisussaan (KHO:2014:175):

Pysäköinnintarkastaja on määrännyt ajoneuvon kuljettajalle pysäköintivirhemaksun, koska ajoneuvo oli pysäköity Turussa Brahenkatu 3:n kohdalla jalkakäytävälle. Kuljettaja teki pysäköintivirhemaksusta oikaisuvaatimuksen Turun pysäköinninvalvojalle.

Kuljettaja perusti oikaisuvaatimuksensa sille seikalle, että tontilla olevan rakennuksen ja rakennuksen edustalla olevan jalkakäytävän välissä oli jalkakäytävän tavoin pinnoitettu alue, joka kuului kyseiseen tonttiin ja oli kiinteistön omistajan omistuksessa. Alue ei ollut katualueeseen kuuluvaa jalkakäytävää. Kun tontin omistaja ei ollut pyytänyt tai valtuuttanut kunnallista pysäköinninvalvontaa valvomaan pysäköintiä tontilla, kunnallinen pysäköinninvalvoja ei ollut voinut määrätä pysäköintivirhemaksua kyseiselle alueelle pysäköimisestä.

*Turun kaupungin pysäköinninvalvoja hylkäsi kuljettajan oikaisuvaatimuksen. Pysäköinninvalvoja on perustellut päätöstään sillä, että paikka, johon kuljettaja oli pysäköinyt, on tieliikennelain 2 §:n mukaisessa käytössä eli se on yleisesti liikenteeseen käytetty alue, jalkakäytävä. Kyse ei siis ole **käyttötarkoituksensa** puolesta yksityisestä alueesta joten sillä seikalla, sijaitseeko jalkakäytävä rakennuksen omistavan yhtiön tontilla, ei ole asiassa oikeudellista merkitystä. Asialla on erittäin suuri merkitys julkisen pysäköinninvalvonnan toimivallan ja koko*

²⁰⁸ HE 78/2008 vp s. 16-17

*pysäköinninvalvonnan toiminnan kannalta. **Toimivaltarajalla** on merkitystä myös julkisella pysäköinninvalvonnalla tavoitellun yleispreventiovaikutuksen kannalta, koska tapauksessa on kyse yleisestä tilanteesta, jossa tienkäyttäjän on mahdotonta tai hyvin vaikeaa erottaa toimivallan rajoja ja tämän vuoksi kokea oikeutetuksi mahdollinen epätasapuolinen sanktiointi. Jotta kyse olisi yksityisestä alueesta, minimiedellytys on, että jokaisen tienkäyttäjän tulee pystyä päättämään tarkasti, mikä alue on yksityinen alue, jolla on yksityistä pysäköinninvalvontaa. Kyseisessä tapauksessa mikään ei kerro tienkäyttäjälle, missä kohtaa yhtenäisellä ja samanlaisella laatoitetulla jalkakäytävällä menee yksityisen ja yleisen alueen raja.*

KHO ratkaisi tapauksen ajoneuvon kuljettajan hyväksi. Niukoissa perusteluissa KHO totesi, että sillä, kuinka helposti tontin ja jalkakäytävän välinen rajanveto on ollut havaittavissa tai muilla valituksessa esitetyillä Turun pysäköinninvalvojan perusteluilla ei ole KHO:n mukaan asiassa ratkaisevaa merkitystä. KHO perusteli ratkaisuaan maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 1 momentin yleisen alueen määrittelyllä.

Tarkoittaako KHO:n päätös jatkossa sitä, että toimivaltarajoja mietittäessä otetaan huomioon vain maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 1 momentin yleisen alueen määrittely? Tällöin asemakaava ratkaisisi aina toimivaltakiistat, ja muun lainsäädännön määritelmät yleisestä ja yksityisestä alueesta unohdettaisiin. Tällöin esimerkiksi alueen käyttötarkoitus tai käyttötapa ei vaikuttaisi määritelmään. KHO pitää oletettavasti ratkaisuaan maalaisjärjellä ajateltuna hyvänä. Mielestäni päätös sotii muuta lainsäädäntöä vastaan ja voi myös aiheuttaa käytännön ongelmia, sillä esimerkiksi joskus jalkakäytävät ovat asemakaavan mukaisesti osa kiinteistöjä. Olisivatko kiinteistöt silloin velvoitettuja merkitsemään omistamansa jalkakäytävät ja muut vastaavat alueet omikseen kyltein tai tiemaalauksin? Merkitseminen lisäisi oikeusvarmuutta ja helpottaisi pysäköinninvalvonnan valvontatyötä, mutta ei olisi missään suhteessa tarkoituksenmukaista eikä käytännössä edes välttämättä mahdollista.

5. PÄÄTELMÄT

Yksityinen pysäköinninvalvonta on ollut ajankohtaisena aiheena jo pitkään. Huolestuneet kansalaiset kirjoittavat siitä mielipidepalstoille, asiantuntijat kommentoivat epävarmaa tilaa lehdissä ja blogeissa. Tämän lisäksi lainsäätäjä on valmistellut yksityisen pysäköinninvalvonnan sisällyttämistä pysäköinninvalvontalakiin jo yli viisi vuotta. Tilanne on silti ennallaan. Korkeimman oikeuden ratkaisut ParkCom-oikeustapauksessa sekä perustuslakivaliokunnan ristiriitainen lausunto hallituksen esitykseen (HE 79/2012 vp) ovat kokolailla ainoat kiintopisteet laintulkinnassa.

Tätä tutkimusta tehtäessä oli toivoa, että lainsäädäntö tavoittaisi yleisen tarpeen saada yksityinen pysäköinninvalvonta laintasaisen sääntelyn piiriin. Näin ei kuitenkaan käynyt, sillä viimeisteltäessä tätä tutkimusta hallituksen esitys pysäköintilainsäädännön muuttamiseksi raukesi valtiopäivien päättyessä 14.3.2015. Tutkimukseni osoittaa mielestäni sen, että lakiesityksen raukeamiseen oli hyviä syitä ja että lainsäädäntötyö on hyvä aloittaa uudestaan paremmista asetelmista. Yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelyn omaavalle lainsäädännölle on kuitenkin, kuten olen esittänyt, selkeä ja välitön tarve. Kansalaiset eivät tiedä, ovatko yksityisten pysäköinninvalvontayritysten antamat yksityisoikeudellisen sopimuksen rikkomisen perusteella annetut niin sanotut valvontamaksut laillisia, eli onko maksu aina maksettava. Kansalaiset eivät ole myöskään varmoja yksityisen pysäköinninvalvonnan toiminnan yleisestä lainmukaisuudesta ja ovat siten myös epävarmoja omasta oikeusturvastaan ristiriitatilanteissa.

Perustuslakivaliokunnan kanta on kuitenkin selvä koskien sitä, että julkinen pysäköinninvalvonta käyttää toimessaan *merkittävää julkista valtaa*. Tällöin valvontatehtävän antaminen lailla muulle kuin viranomaiselle ei ole tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä mahdollinen. Vaikka julkisen pysäköinninvalvontatehtävän antaminen sellaisenaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei ole perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollista, niin tehtävien osittainen antaminen voisi olla, kuten valiokunta lausunnossaan (PeVL 23/2013 vp) totesi. Tällainen tehtävien anto pitäisi kuitenkin olla valiokunnan lausunnon mukaan tarkkarajainen ja täyttää perustuslain vaatimukset.

Hallitus esitti (HE 79/2012 vp) lakiin lisättäväksi, perustuen perustuslakivaliokunnan huomioihin (PeVL 57/2010 vp), säädökset pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista. Valvonta-avustajilla olisi ollut vain avustava rooli pysäköinninvalvonnassa, eikä merkittävän julkisen vallan käytön tunnusmerkitö siten perustuslakivaliokunnan kannan mukaan olisi täyttynyt. Lain mukaiset kelpoisuusvaatimukset täyttävät valvonta-avustajat olisivat toimessaan käyttäneet julkista valtaa ja olisivat olleet työssään rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Voimaan tullessaan lain tarkoitus oli syrjäyttää muu yksityinen pysäköinninvalvontatoiminta ja korvata se pysäköintivalvontalain mukaisilla valvonta-avustajilla.

Vaikka perustuslakivaliokunta määritteli tarkasti lausunnossaan (PeVL 57/2010 vp) millainen olisi perustuslain kannalta hyväksyttävä tapa sisällyttää yksityiset pysäköinnintarkastajat pysäköinninvalvontalainsäädäntöön, vapautti valiokunta myös hämmästyttävällä tavalla myöhemmin toisessa lausunnossaan (PeVL 23/2013 vp) yksityisen pysäköinninvalvonnan julkisen viranomaistehtävän vaatimista laillisista kahleista. Valiokunnan lausunnon (PeVL 23/2013 vp) mukaan kiinteistön omistaja ja haltija voivat sopia pysäköinnin ehdoista ja perittävästä korvauksesta. Tällaiseen *yksityisoikeudelliseen sopimukseen* voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja. Tämä tarkoitti sitä, että vaikka hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) olisi hyväksytty laiksi, niin tämä olisi johtanut kahteen rinnakkaiseen järjestelmään yksityisessä pysäköinninvalvonnassa: Yhtäällä olisi ollut uuden pysäköinninvalvontalain mukaiset luvanvaraiset valvonta-avustajat, joiden esittämistä pysäköintivirheistä pysäköinninvalvontaviranomainen olisi tehnyt päätökset pysäköintivirhemaksuista, ja toisaalla entiseen tapaan toimivat yksityiset valvontayritykset, jotka perustaisivat toimintansa oikeutuksen sopimusvapauteen ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Näin ajateltuna hallituksen esitys oli tuhoon tuomittu perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen, ja lopputuloksena oli vääjäämätön esityksen raukeaminen.

Mutta mikä ratkaisuksi lainsäätäjää jo yli viisi vuotta vaivanneeseen ongelmaan saada yksityinen pysäköinninvalvonta säänneltyä lailla? Mielestäni tähän tarvitaan hallituksen esitykseen (HE 79/2012 vp) verrattuna yksinkertaistettu lähestymiskulma:

Pysäköinninvalvontalakiin tulisi ottaa luku yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, missä säädetään, että yksityinen valvontayritys voi harjoittaa *sopimusvapauteen perustuvaa*

valvontatoimintaa yksityisillä alueilla. Sopimusvapautta kuitenkin rajoitettaisiin lailla. Yksityisen alueen omistajan tai haltijan sekä yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen välisen sopimuksen (*valvontasopimus*) pitäisi olla kirjallinen ja siinä pitäisi käydä selville sopimuksen osapuolet, valvottava alue sekä valvottavan alueen pysäköintisäännöt.

Valvontayrityksen toiminta olisi *luvanvaraista*. Vertaisin lupaa turvallisuusalan vartioimisliikelupaan. Luvan saamisen edellytykset voisivat olla samat kuin mitä laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) vaaditaan koskien vartioimisliikeluvan myöntämistä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Lupa olisi myös tietyin edellytyksin viranomaisen peruutettavissa. *Lupaviranomaisena* pysäköintivalvontaluvissa voisi olla toimivaltainen aluehallintovirasto, mutta myös poliisihallitus ja poliisilaitokset olisivat hyviä ehdokkaita lupien myöntäjiksi. Syynä lupajärjestelmään olisi se, että viranomaisella olisi keino puuttua väärinkäyttöihin ja toimijoiden epäpätevyyksiin sulkemalla lupaehdoja rikkonut tai muutoin yksityiseksi pysäköinnintarkastajaksi sopimaton toimija toistaiseksi tai määräajaksi pois valvontatoiminnan harjoittamisesta.

Myös *valitustie* yksityisoikeudellisista valvontamaksuista pitäisi selkeyden vuoksi kirjoittaa lakiin. Valitustietä valvontamaksujen osalta voisi olla helpotettu vaikka toteuttamalla kanteen nostaminen sähköisesti käräjäoikeuteen, kuten se jo on tehty julkisten pysäköintivirhemaksujen osalta hallinto-oikeuteen. Selkeyden ja oikeusvarmuuden vuoksi myös *valvontamaksu* voisi olla kirjattuna lakiin, ja sen suuruus kohtuullistettu lain määräämään summaan. Valvontamaksu olisi maksu pysäköintisääntöjen vastaisesta pysäköinnistä aiheutuneesta sopimusrikkomuksesta. Valvontamaksua ei annettaisi samoilla perusteilla kuin julkisoikeudellista pysäköintivirhemaksua, vaan yksityisen alueen omistajan tai haltijan päättämien sääntöjen mukaisesti.

Yksityinen pysäköinninvalvonta olisi tällä tapaa edelleenkin sopimukseen perustuvaa ja viranomaiskoneistosta erillistä, mutta julkisen intressin vuoksi luvanvaraista toimintaa. Kirjaamalla kaikki tämä lakiin, tunnustettaisiin yksityisten pysäköintivalvontayritysten toiminnan lainmukaisuus, ja annettaisiin viranomaiselle

keinot toiminnan valvomiseen. Ehdotukseni *ei siten sisältäisi julkisen vallan siirtoa yksityiselle*, vaan sillä korostettaisiin perustuslain mukaista kiinteistön omistajan ja haltijan oikeutta määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä.

Tehostetulle pysäköinninvalvonnalle yksityisillä alueilla on useiden eri tahojen mielestä selvä tarve. Tässä tutkimuksessa on käynyt myös selväksi, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä. Tämä sisältää myös oikeuden määrätä pysäköinnistä. Tutkimuksessa on käynyt selväksi, että suurella yleisöllä on epätietoisuus siitä, onko yksityinen pysäköinninvalvonta oikeutettua. Hallituksen lainsäädäntöhankkeet saada yksityinen pysäköinninvalvonta laintasoiseen sääntelyyn ovat kaatuneet eri syistä, mutta tarve sääntelylle on pysynyt.

Oman ongelmansa pysäköinninvalvonnalle asettaa *yksityisen ja julkisen alueen määritelmä*, tai oikeastaan tämän määritelmän puute lainsäädännössä. Yksityisen pysäköinninvalvonnan sopimukseen perustuva valvontavalta on rajoitettu yksityiselle alueelle, ja pysäköintivalvontaviranomaisten toimivalta julkisille alueille ja maastoon. Pysäköinninvalvontaviranomaiset voivat lisäksi harjoittaa pysäköinninvalvontatoimintaa yksityisillä alueilla, jos siitä erikseen alueen omistajan tai haltijan kanssa sovitaan. Tällä tapaa yksityisen ja julkisen alueen määrittelemisestä tulee kriittisen tärkeätä, kun haetaan yksityistä tai julkista pysäköinninvalvontaa harjoittavien *toimivaltarajoja*. Pidän ajankohtaisena, että lainsäätäjät lisäisi yksityisen ja julkisen alueen määritelmän lakiin. Sopivia kohteita voisi olla maankäyttö- ja rakennuslaki tai tieliikennelaki.

Joka tapauksessa tarvitaan kokonaan uusi lähestymiskulma yksityiseen pysäköinninvalvontaan. Jos tällaista uutta mallia ei keksitä, niin oikeusturvan kannalta olisin vahvasti sillä kannalla, vastoin korkeimman oikeuden ratkaisua ParkCom-oikeustapauksessa, että yksityiset valvontayritykset eivät voisi jatkaa toimintaansa entiseen tapaan. Jos yksityistä pysäköinninvalvontaa ei saada lailla säänneltyksi, niin mielestäni lakiin pitäisi ottaa selkeä säädös sopimusperustaisen yksityisen pysäköinninvalvonnan harjoittamisen *kieltämiseksi*. Yksityisen pysäköinninvalvonnan toiminta perustuu sopimusvapaudelle, mutta sopimusvapaus ei ole rajoittamaton. Perusteena sopimusvapauden rajoittamiselle voisi olla yleinen etu, oikeusvarmuus ja perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntoa (PeVL 57/2010 vp) mukaillen se, että yksityinen pysäköinninvalvonta on verrattavissa julkiseen

pysäköinninvalvontaan, ja yksityisen toiminta olisi julkisen vallankäytön vuoksi lainvastaista. Se, että perustuslakivaliokunta jätti omassa lausunnossaan (PeVL 23/2013 vp) portin auki yksityiselle pysäköinninvalvonnalle perustaen sen vain muutamalla lauseella sopimusvapaudelle, kuvastaa mielestäni sitä, että perustuslakivaliokunnalta puuttui lausuntoa tehdessään uskallus ottaa oikeasti kantaa tilanteen selkeyttämiseksi.

Koska hallituksen esitys (HE 79/2012 vp) raukesi, ei näköpiirissä ole yksityisen pysäköinninvalvonnan sisältävää pysäköintilainsäädännön uudistamista. Voisin kuitenkin olettaa, että tällainen lainsäädäntöhanke aloitetaan pikimmiten. Uudistuva pysäköintilainsäädäntö ei missään muodossa varmastikaan miellytä kaikkia, mutta nyt on aika ottaa härkää sarvista ja saada yli viisi vuotta jatkunut prosessi päätökseen.