

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2012 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi

*Lakivaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 79/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Tiina Nuutinen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Marko Peltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

- kunnallinen pysäköinninvalvoja Kaija Kossila, Helsingin kaupunki
- lakimies Sampsa Matilainen, Suomen Kuntaliitto
- lakiasiantuntija Marina Furuhjelm, Suomen Isännöintiliitto ry
- päälakimies Anu Kärkkäinen, Suomen Kiinteistöliitto ry
- puheenjohtaja Juha Sirelius, Suomen pysäköintialan liitto ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Helsingin hallinto-oikeus
- Poliisihallitus
- Muhoksen kunta
- APV Alueellinen Pysäköintivalvonta Oy
- Q-park Services Oy.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pysäköinninvalvonnasta annettua lakia ja säädettäväksi laki pysäköinninvalvontaluvasta ja valvontavaltuutuksesta.

Kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi voisi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen mukaan käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueel-

la ja maastossa apunaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla olisi pysäköinninvalvontalupa. Avustamiseen vaadittaisiin sekä viranomaisen antama valtuutus että alueen omistajan tai haltijan suostumus.

Pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä olisi tehdä kunnalle tai poliisille esityksiä seuraamuksen määräämiseksi havaituista pysäköin-

tivirheistä. Viranomainen päättäisi esityksen ja muun sille esitetyn selvityksen perusteella pysäköintivirhemaksusta, kirjallisesta huomautuksesta tai toimenpiteistä luopumisesta.

Ehdotuksen mukaan aluehallintovirasto myöntäisi pysäköinninvalvontaluvan laissa säädetty edellytykset täyttävälle. Valvonta-avustajia koskevien edellytysten täyttymistä valvoisi se kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi,

jota valvonta-avustaja pysäköinninvalvonnassa avustaa.

Valtio tai kunta saisi yksityisten esityksestä määrättyt pysäköintivirhemaksut. Pysäköinninvalvonnassa avustavalle mahdollisesti maksettavasta korvauksesta voitaisiin sopia avustajan ja kunnan tai poliisin kesken.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2013.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yksityisten toiminta pysäköinninvalvonnassa*

Ehdotetuissa laeissa säädettäisiin yksityisen toiminnasta pysäköinninvalvonnassa.

Pysäköintikiellot ja -rajoitukset yksityisillä alueilla ja maastossa perustuvat lain säännöksiin. Poliisi ja kunta valvovat pysäköintiä ja pysäyttämistä koskevien säännösten noudattamista ja määräävät säännöksen rikkomisesta seuraamuksen. Ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien kieltojen ja rajoitusten rikkominen yksityisellä alueella tai luvaton pysäköinti maastossa voi lisäksi erityistapauksissa tulla rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Ehdotetun sääntelyn taustalla on perustuslakivaliokunnan pysäköinninvalvontalainsäädäntöä koskeva lausunto PeVL 57/2010 vp. Peruslähdekohtana on se, että pysäköintivirhemaksun määräämiseen sisältyvää merkittävää julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset.

Esityksen mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja ja poliisi voivat käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueella tai maastossa apunaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on aluehallintoviraston myöntämä pysäköinninvalvontalupa. Avustamiseen vaaditaan viranomaisen antama valtuutus sekä alueen omistajan tai haltijan suostumus. Pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä on tehdä kunnalle tai poliisille esityksiä seuraamuksen määräämiseksi. Viranomainen päättää esityksen ja muun sille esitetyn selvityksen perusteella pysäköintivirheen seuraamuksesta. Laissa säädet-

täisiin myös kunnallisen pysäköinninvalvojan ja poliisin sekä aluehallintoviraston toimivaltuuksista puuttua pysäköinninvalvonnassa avustavan lainvastaiseen toimintaan tai tehtävien laiminlyöntiin.

Voimassa olevassa laissa ei ole yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevia säännöksiä, vaan toiminta on rakentunut yleisten periaatteiden ja oikeuskäytännön varaan. Myös hallintovaliokunta katsoo, että oikeustila on epäselvä. Valiokunta toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä selkeytetään yksityisten toimijoiden oikeuksia, tehtäviä, toimivaltuuksia, velvollisuuksia ja vastuuta pysäköinninvalvonnassa. Tämä selkeyttää tilannetta myös kiinteistönomistajan näkökulmasta. Samalla sääntely parantaa ajoneuvon kuljettajien, haltijoiden ja omistajien oikeusturvaa. Esityksen voidaan arvioida parantavan oikeusvarmuutta. Valiokunta pitää myös kannatettavana, että yksityinen pysäköinninvalvonta muuttuu luvanvaraiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on tarvetta. Viranomaisten voimavarat eivät käytännössä riitä siihen, että luvatonta pysäköintiä valvottaisiin yksityisillä alueilla yhtä tehokkaasti kuin esimerkiksi katujen varsilla. Liikennesääntöjen vastaisella pysäköinnillä voidaan loukata kiinteistön omistajan tai haltijan oikeutta määrätä omaisuudestaan. Luvaton pysäköinti voi myös haitata kiinteistöllä asianmukaisesti liikkuvia henkilöitä ja siellä harjoitettua toimintaa sekä kiinteistöllä suoritettavia huoltotöitä. Lisäksi virheellinen pysäköinti saattaa aiheuttaa vaaraa

yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle esimerkiksi silloin, kun haitataan hälytysajoneuvojen pääsyä paikalle tai estetään ihmisten liikkuminen vaaratilanteessa.

Käytännössä toiminta voi käynnistyä esimerkiksi niin, että kiinteistönomistaja ottaa yhteyttä kuntaan tai poliisiin valvonnan järjestämiseksi alueellaan. Kiinteistönomistaja voi käänntyä myös suoraan yksityisen toimijan puoleen, mikä perusteella yksityinen toimija voisi hakea viranomaiselta valtuutusta. Periaatteellista estettä ei ole myöskään sille, että esimerkiksi kunta ottaa asiassa aktiivisen roolin. Vähimmäisvaatimus on tällöin se, että kiinteistönomistaja tai -haltija antaa suostumuksensa avustajan käytölle.

Hallintovaliokunta tähdentää, että riippumatta esitetyistä laeista on selvää, ettei toisen kiinteistöllä ole sallittua pitää ajoneuvoa ilman lupaa. Jos luvattomasta pysäköinnistä on aiheutunut vahinkoa alueen omistajalle tai haltijalle, tällä on mahdollisuus vaatia korvausta aiheutetusta vahingosta, viime kädessä kanteella.

Selvityksen mukaan viranomaisen ja pysäköinninvalvonnassa avustavan väliseen vastuunjakoon on tarkoitus soveltaa vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:ää. Sen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Valiokunnan käsityksen mukaan pysäköinninvalvonnassa avustavan vahingonkorvausvastuu järjestyy riittävällä tavalla mainitun säännöksen mukaisesti.

Pysäköintivirhemaksun saajaa ja valvontakustannuksia koskevaa pysäköinninvalvonnasta annetun lain 20 §:ää ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Säännöksen perusteella pysäköinninvalvontaluvan haltijan esityksestä määrättyt pysäköintivirhemaksut saa siten valtio tai — kunnallisessa valvonnassa olevalla alueella tehdyistä pysäköintivirheistä — asianomainen kunta.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella on arvioitavissa, että yksityisiä käyttäisivät apu-

na pysäköinninvalvonnassa lähinnä kunnat. Lisäksi pysäköinninvalvonnan olosuhteet vaihtelevat maan eri osissa varsin paljon. Näistä syistä on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, että avustettava viranomaisen voi itse päättää, minkälaisen perusteiden mukaan korvauksia pysäköinninvalvonnassa avustavalle maksetaan. Tällainen peruste voi olla esimerkiksi kunnan vahvistama taksa. Lakiehdotuksissa ei myöskään aseteta estettä sille, että yksityisen alueen omistaja tai haltija maksaisi pysäköinninvalvonnassa avustavalle korvausta.

Esityksessä on lähdetty siitä, että yksityisten toiminta pysäköinninvalvonnassa tulee säänneltyksi ehdotetuilla laeilla. Esityksen mukaan kunnallista pysäköinninvalvojaa tai poliisia saa pysäköinninvalvonnassa avustaa vain pysäköinninvalvontaluvan haltija ja laissa säädetyt edellytykset täyttävä henkilö. Tarkoituksena on sulkea pois muunlainen yksityisten toiminta pysäköinninvalvonnassa. Lakien voimaantulon jälkeen yksityisten toiminta pysäköinninvalvonnassa järjestyisi mainittujen lakien mukaisesti.

Hallintovaliokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöä tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä tästä lausunnosta ilmenevin huomautuksin.

#### *Vaikutukset kuntien toimintaan*

Poliisi huolehtii pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) mukaan pysäköintiä ja pysäyttämistä sekä joutokäyntiä koskevien säännösten noudattamisen valvonnasta sekä pysäköintivirhemaksujen ja muiden sanotussa laissa säädettyjen seuraamusten määräämisestä. Aluehallintovirasto voi antaa luvan siihen, että kunta alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella huolehtii sanotusta valvonnasta ja seuraamusten määräämisestä. Yksityisiä alueita tai maastoa ei ole rajattu poliisin ja kunnan valvontatehtävän ulkopuolelle. Jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, pysäköintivirhemaksua ei kuitenkaan saa määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta.

Hallintovaliokunta tähdentää, että pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin perustuvaa kunnan valvontatehtävää ei esityksessä ehdoteta laa-

jennettavaksi. Esityksessä sen sijaan mahdollistetaan se, että kunta voisi käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisillä alueilla ja maastossa apuna yksityisiä toimijoita.

Pysäköinninvalvontaluvan haltijoiden ja valvonta-avustajien ohjaus ja valvonta sekä näiden esityksestä pysäköintivirheen seuraamuksista päättäminen olisivat kunnalle uusia tehtäviä. Valiokunta korostaa, että pysäköinninvalvonnassa avustavien yksityisten toimijoiden käyttäminen on kunnalle kuitenkin vapaaehtoista.

Esityksen perustelujen mukaan suurimmissa kunnissa on lähes poikkeuksetta järjestetty kunnallinen pysäköinninvalvonta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2011 kunnallinen pysäköinninvalvonta kattoi 12 % kunnista. Selvityksestä käy myös ilmi, ettei kaikissa kunnissa ole intressiä eikä resursseja yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan järjestelmän kustantamiseen. Toisissa kunnissa sen sijaan on halukkuutta yksityisen pysäköinninvalvonnan käyttöön.

Esityksestä ilmenee, että suurimman osan pysäköintivirhemaksun tai muun seuraamuksen määräämisen kokonaisuudesta muodostaisivat viranomaistehtävät, kuten pysäköintivirheen toteaminen, seuraamuksen määrääminen, asiakaspalvelu ja oikaisuvaatimuksen käsittely. Niiden määrä riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, mikälainen tarve kullakin alueella on käyttää apua pysäköinninvalvonnassa. Toisaalta avustajien käyttäminen saattaa parantaa viranomaisresursien riittävyttä. Kunnille aiheutuvan lisätyön kustannusten arvioidaan olevan katettavissa pysäköintivirhemaksuista saatavilla tuloilla.

Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että uuden lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia kuntien toimintaan ja pysäköinninvalvonnan olosuhteisiin seurataan. Lakiehdotukset mahdollistavat myös sen, että poliisi käyttäisi pysäköinninvalvonnan apuna yksityisiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että vaikutuksia myös tältä osin seurataan.

#### *Valvonta-avustajien kelpoisuus*

Esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan pysäköinninvalvonnasta annetussa lais-

sa (727/2011) tarkoitettuna valvonta-avustajana voi 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 lain 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla luotettava.

Julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen edellytyksenä on, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotettavan sääntelyn tulee siten täyttää perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset muun muassa asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä.

Selvityksen mukaan valvonta-avustajien kelpoisuuden sääntelyssä on pyritty siihen, että säännökset tarpeellisilta osin vastaisivat asiallisesti sitä, mitä kunnallisen pysäköinnintarkastajan kelpoisuudesta säädetään. 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 tulkittava tarkoittavan esimerkiksi sitä, että pysäköinnintarkastajalla on ajokortti.

Hallintovaliokunta toteaa, että valvonta-avustajan tehtävänä on toimia viranomaisen apuna, ei käyttää itsenäisesti julkista valtaa. Valiokunta pitää kunnallista pysäköinnintarkastajaa tässä suhteessa tarkoituksenmukaisena vertailukohteena. Esimerkiksi 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.

Valvonta-avustajalta tulee edellyttää tarpeellista tieliikennelain, maastoliikennelain ja muiden liikennettä ja pysäköinninvalvontaa koskevien sääntöjen tuntemusta. Valiokunnan näemyksen mukaan tämä voidaan osoittaa esimerkiksi voimassaolevalla ajokortilla. Lisäksi valiokunta viittaa 1. lakiehdotuksen 10 a §:ään, jonka mukaan kunnallisen pysäköinninvalvojan ja po-

liisiin tulee pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaa valtuutusta antaessaan todeta avustavien henkilöiden kelpoisuus hakijan esittämän selvityksen perusteella.

*Muutoksenhaku kunnallisen viranhaltijan päätökseen*

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 20 b §:ssä säädetään muutoksenhausta pysäköinninvalvonnassa avustamista koskeviin päätöksiin. Näitä päätöksiä voivat tehdä sekä kunnallinen pysäköinninvalvoja että poliisi. Mainitun 20 b §:n ja hallintolainkäyttölain mukaan ei kuitenkaan käy selväksi, miltä taholta haetaan muutosta kunnallisen pysäköinninvalvojan päätökseen. Hallintolainkäyttölain 8 §:n 1 momentin mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa. Saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on ohjata muutoksenhaku 20 b §:ssä tarkoitetuista päätöksistä tehtäväksi ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen.

Hallintovaliokunta katsoo, että pykälää tulee sääntelyn selventämiseksi täydentää lisäämällä siihen maininta toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Tämä on mahdollista tehdä esimerkiksi seuraavasti: "... haetaan muutosta *valittamalla hal-*

*linto-oikeuteen* siten kuin hallintolainkäyttölais-  
sa säädetään".

*Lakien voimaantuloaika*

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2013. Esityksessä arvioidaan kuitenkin, että lait voisivat tulla voimaan aikaisintaan neljän kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva oikeustila on ollut epäselvä verraten pitkään. Tällaisen oikeudellisen epäselvyyden pitkittymistä tulee pyrkiä välttämään. Toisaalta on tarkoituksena, että lakia voidaan soveltaa viranomaisissa heti sen tultua voimaan. Toiminnan organisoinnin yhteydessä arvioidaan tulevan muutoksia muun muassa käytettävissä oleviin tietojärjestelmiin. Tämä on valiokunnan mielestä aiheellista ottaa huomioon voimaantuloajankohtaa harkittaessa.

*Lausunto*

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps  
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd  
jäsen. Heikki Autto /kok  
Rakel Hiltunen /sd  
Reijo Hongisto /ps  
Risto Kalliorinne /vas  
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /kesk  
Timo V. Korhonen /kesk  
Tapani Mäkinen /kok  
Markku Mäntymaa /kok  
Ulla-Maj Wideroos /r  
vjäs. Ari Jalonen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.