

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 23/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinnin-  
valvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi**

*Lakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

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

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö

- korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo
- professori Heikki Halila
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Eija Mäkinen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pysäköinninvalvonnasta annettua lakia ja säädettäväksi laki pysäköinninvalvontaluvasta ja valvontavastajista. Kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi voi ehdotuksen mukaan käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueella ja maastossa apunaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on pysäköinninvalvontalupa. Avustamiseen vaaditaan sekä viranomaisen antama valtuutus että alueen omistajan tai haltijan suostumus.

Esityksen mukaan pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä on tehdä kunnalliselle pysä-

köinninvalvojalle tai poliisille esityksiä seuraamuksen määräämiseksi havaituista pysäköintivirheistä. Viranomainen päättää esityksen ja muun sille esitetyn selvityksen perusteella pysäköintivirhemaksusta, kirjallisesta huomautuksesta tai toimenpiteistä luopumisesta. Ehdotuksen mukaan aluehallintovirasto myöntäisi pysäköinninvalvontaluvan laissa säädetyt edellytykset täyttävälle. Yksityisten esityksestä määrätyt pysäköintivirhemaksut saa valtio tai kunta.

Lait olivat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 124 §:n hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien säännösten suhteen. Lakiehdotukset voidaan

hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Esityksen lähtökohdat**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista sekä muutettavaksi pysäköinninvalvonnasta annettua lakia (727/2011). Tarkoitus on järjestää yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö niin, että se täyttää perustuslain 124 §:n vaatimukset (HE 79/2012 vp, s. 4/II). Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksen taustalla on perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antama lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (PeVL 57/2010 vp). Valiokunta katsoi, että käsiteltävänä olleen 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. Tällaisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy perustuslain 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Tämä vuoksi yksityistä pysäköinninvalvontaa ei voitu valiokunnan mukaan toteuttaa

ehdotetulla tavalla tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunnossaan valiokunta totesi lisäksi, että pysäköinninvalvonnan antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi toiminnan rajaamista siten, ettei kyse ole perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätämällä muun muassa oikeusturvakeinoista. Lisäksi sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä. Olennaista on myös toimivaltuuksien sellainen rajaus, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisien toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 57/2010 vp, s. 5).

Valiokunta pitää aiheellisena todeta, että edellä esitetyt valiokunnan kannanotot perustuvat silloiseen hallituksen esityksen lakiehdotukseen yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Lakiehdotus oli osa pysäköinninvalvonnan kokonaisuudistusta, jonka toisena osana oli julkinen pysäköinninvalvonta. Valiokunta ei pitänyt yksityisen pysäköinninvalvonnan valvontamaksua sopimusrikkomuksen yksityisoikeudellisena seuraamuksena, vaan lainvastaisesta menettelystä seuraavana pysäköintivirhemaksulle ja rikosoikeudelliselle sanktiolle vaihtoehtoisena hallinnollisena seuraamuksena. Ehdotuksen mukaan valvontamaksun perusteena oli tieliikennelain 28 §:n 3 momentin, maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin ja pelastuslain 33 §:n 2 momentin vastainen menettely.

### **Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle**

Esityksen mukaan kunnallista pysäköinninvalvojaa ja poliisia saa pysäköinninvalvonnassa avustaa vain pysäköinninvalvontaluvan haltija. Laissa ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä, jotka luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön on täytettävä, jotta hänelle voidaan myöntää pysäköinninvalvontalupa. Pysäköinninvalvontaluvan myöntää aluehallintovirasto. Lakiehdotus sisältää myös säännökset valvonta-avustajan kelpoisuusvaatimuksista. Kunnallinen pysäköinninvalvoja ja poliisi voi valtuuttaa pysäköinninvalvontaluvan haltijan avustamaan pysäköinninvalvonnassa tietyllä yksityisellä alueella ja maastossa. Valtuutuksen lisäksi valvonnassa avustamiseen tarvitaan alueen omistajan tai haltijan suostumus.

Pysäköinninvalvontaluvan haltija ja haltijan palveluksessa oleva valvonta-avustaja voivat tehdä toteamastaan pysäköintivirheestä esityksen kunnalliselle pysäköinninvalvojalle tai poliisille seuraamuksen määräämiseksi. Esityksen ja muun selvityksen perusteella viranomaisen määrää pysäköintivirhemaksun, antaa kirjallisen huomautuksen tai luopuu toimenpiteistä. Pysäköinninvalvontaluvanhaltija ja valvonta-avustaja toimivat pysäköinninvalvontatehtävässään kunnallisen pysäköinninvalvojan tai poliisin johdon ja valvonnan alaisina.

Pysäköinninvalvontaluvan haltijan ja valvonta-avustajan viranomaisten toimintaa avustavista ja täydentävistä tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi siten, ettei niihin kuulu perustuslain 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä. Pysäköinninvalvonnassa avustaminen on myös rajattu alueellisesti valtuutuksessa yksilöitäviin yksityisiin alueisiin ja maastoon.

Julkisen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos sen on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, joka on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 53/2010 vp, s. 2/II). Esityksen peruste-

luista ilmenee, ettei poliisilla tai kunnallisella pysäköinninvalvojilla ole riittävästi voimavaroja yksityisten alueiden pysäköinninvalvontaan ja viranomaisia avustavalle toiminnalle voidaan arvoida olevan tarvetta. Valiokunnan mielestä viranomaisia avustavan pysäköinninvalvonnan antaminen yksityisille on perustuslain 124 §:n tarkoitetulla tavalla tarpeen tehtävien tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi.

Lakiehdotuksiin sisältyy täsmälliset säännökset pysäköinninvalvontaluvan haltijoiden ja valvonta-avustajien tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä pysäköinninvalvontaluvan myöntämisedellytyksistä ja valvonta-avustajan kelpoisuusehdoista. Pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin lisättävän pykälän mukaan valvonta-avustajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan valvontatehtävää.

Yksityisen esityksestä määrättyyn pysäköintivirhemaksuun haetaan muutosta samalla tavoin kuin pysäköintivirhemaksuista yleensäkin. Lakiehdotuksiin ei sisälly viittausta hallinnon yleislakeihin. Tällaista viittausta ei perustuslakivaliokunnan uudemman käytännön mukaan enää ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 42/2005 vp, PeVL 13/2010 vp, PeVL 15/2012 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetut lait täyttävät perustuslain 124 §:n vaatimukset.

### **Pysäköinninvalvontaluvan ja valtuutuksen peruuttaminen**

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei viranomaiselle lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden piiriin (PeVL 20/2006 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin pitänyt viranomaisorganisaation kuulumattoman yksityisen toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn

oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että hyväksynnän peruuttamismahdollisuus sidotaan vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että yksityiselle toimijalle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 20/2006 vp, s. 3/I, PeVL 27/2010 vp, s. 3/II). Aluehallintovirasto voi 2. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla peruuttaa pysäköinninvalvontaluvan toistaiseksi tai määräajaksi, jos luvan haltija on toiminut olennaisesti lainvastaisesti, eikä ole korjannut menettelyään aluehallintoviraston antamasta varoituksesta huolimatta. Ehdotus vastaa tältä osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Lisäksi aluehallintovirasto voi sanotun momentin mukaan peruuttaa luvan, vaikkei luvan haltijalle ole annettu varoitusta, jos hänen toimintansa osoittaa vakavaa piittaamattomuutta pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevista säännöksistä. Ehdotettua sääntelyä pidetään välttämättömänä pyrittäessä huolehtimaan siitä, että viranomaista merkittävän julkisen vallan käytössä voi avustaa vain laillisesti ja asianmukaisesti toimiva luvan haltija (HE 79/2012 vp, s. 20/II). Peruuttaminen ilman varoitusta on mahdollista vain törkeimmissä rikkomis- ja laiminlyöntitapauksissa eikä sääntely muodostu tällaisessa asiayhteydessä oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin ehdotetaan (20 a §:n 1 mom.) lisättäväksi säännös pysäköinninvalvontavaluutuksen peruuttamisesta. Kunnallinen pysäköinninvalvoja ja poliisi voi peruuttaa antamansa valuutuksen pysäköinninvalvonnassa avustamiseen, jos luvan haltija tai tämän palveluksessa oleva valvonta-avustaja on toistuvasti tehnyt aiheettomia esityksiä seuraamuksen määrittämiseksi, toiminnassaan menetellyt lainvastaisesti tai muuten vakavasti laiminlyönyt tehtävänsä asianmukaisen hoitamisen. Valuutuksen peruuttaminen ei edellytä, että pysäköinninvalvontaluvan haltijalle olisi annettu huomautus tai varoitus ennen valuutuksen peruuttamista. Peruuttaminen edellyttää kuitenkin virheellisen menettelyn toistuvuutta, lainvastaisuutta tai va-

kavuutta. Lisäksi valuutus pysäköinnissä avustamiseen on alueellisesti rajattu tiettyyn alueeseen, eikä valuutuksen peruuttaminen yhden alueen osalta siten merkitse pysäköinninvalvontaluvan haltijan toiminnan päättymistä mahdollisilla muilla alueilla. Sääntely ei siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

### Jatkovalituskielto

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 16 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei pysäköintivirhemaksua, rengaslukkoa tai maksun palauttamista koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valittamalla muutosta.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn nykyisen säännöksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valiokunta arvioi muutoksenhakusääntelyä silloisen käytäntönsä mukaisesti ja totesi muun muassa, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi. Lisäksi valiokunta piti kaksivaiheista muutoksenhakumenettelyä ennen korkeinta hallinto-oikeutta oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä ottaen huomioon muutoksenhaun kohteena olevien päätösten merkittävyys ja laatu (PeVL 57/2010 vp, s. 4/I). Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on tarkistanut aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta (PeVL 32/2012 vp). Valiokunnan mielestä muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan.

Ehdotettua jatkovalituskieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä perusteellaan sillä, ettei asioiden laatu edellytä ylimmän oikeusasteen ratkaisua (HE 79/2012 vp, s. 21/II). Kysymys on rahamääräisesti vähäisistä asioista, jotka eivät myöskään ole laadultaan poikkeuksellisen vaikeita. Lisäksi pysäköintivirhemaksua ja rengaslukkoa koskevaan päätökseen voidaan vaatia oikaisua pysäköinninvalvojalta. Maksun palauttamista koskeva asia on puolestaan selkeä ja yksinkertainen.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä sääntäjästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74).

Ehdotettu jatkovalituskielto kohdistuu säännöksessä tarkasti rajattuihin asioihin, eikä se ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi. Jatkovalituskielto hallinto-oikeuden päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvana vähäisenä rajoituksena ongelmallinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 11/2009 vp, s. 8/I).

#### **Muutoksenhaku pysäköinninvalvonnassa avustamista koskeviin päätöksiin**

Pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin lisättävässä 20 b §:ssä säädetään muutoksenhausta kunnallisen pysäköinninvalvojan ja poliisin päätökseen valtuuttaa pysäköinninvalvontaluvan haltija avustamaan pysäköinninvalvonnassa, peruuttaa valtuutus sekä kieltää jatkamasta avustajan tehtäviä.

Ehdotuksen mukaan päätöksestä haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäyttölaissa ei kuitenkaan säädetä, mihin tuomioistuimeen kunnallisen pysäköinninvalvojan päätöksestä valitetaan. Sen sijaan hallintolainkäyttölain 10 § edellyttää, että toimivaltaisesta tuomioistuimes-

ta säädetään erikseen lailla. Tämän vuoksi 20 b §:ään on lisättävä maininta toimivaltaisesta tuomioistuimesta esimerkiksi seuraavasti: "Tämän lain 10 a ja 20 a §:n nojalla tehtyihin päätöksiin haetaan muutosta *valittamalla hallinto-oikeuteen* siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään."

#### **Sopimusvapaus**

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei siten kuulu sopimusvapauden piiriin. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella. Hallituksen esityksellä ei siten puututa sopimusvapauteen. Valiokunta korostaa sitä, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on lähtökohtaisesti oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, mukaan lukien pysäköinti. Hän voi sopia pysäköinnin ehdoista ja perittävästä korvauksesta. Tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

**PeVL 23/2013 vp — HE 79/2012 vp**

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.