

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 57/2010 vp**

Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- professori Heikki Halila
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- yliopistonlehtori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Niemivuo
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö.

Julkisesta pysäköinninvalvonnasta huolehtivat poliisi sekä kunnallinen pysäköinninvalvoja ja pysäköinnintarkastaja, jos kunnassa on järjestetty kunnallinen pysäköinninvalvonta. Lain soveltamisalaan kuuluisivat pysäyttämistä, pysäköintiä ja pysäköintikiekon käyttöä sekä joutokäyntiä koskevat rikkomukset.

Pysäköintivirheestä voitaisiin määrätä 20—80 euron suuruisen pysäköintivirhemaksu. Ajoneuvoon voitaisiin kiinnittää sen liikuttamisen estävä rengaslukko, jos pysäköintivirhe on jatkunut kaksi vuorokautta tai jos samalla ajoneuvolla on tehty viisi pysäköintivirhettä, joista määrättyt lainvoimaiset pysäköintivirhemaksut ovat maksamatta. Joutokäyntirikkomuksesta voitaisiin määrätä pysäköintivirhemaksu.

Pysäköintivirhemaksua ja rengaslukkoa koskevasta päätöksestä voitaisiin tehdä oikaisuvaatimus pysäköinninvalvojalle, jonka päätöksestä voisi hakea muutosta hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen muutosta voitaisiin hakea korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jos se myöntää valitusluvan.

Esitykseen sisältyvän yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen mukaan yksityisellä alueella ja maastossa voisi pysäköintiä valvoa kiinteistön omistaja tai haltija, jotka voisivat myös siirtää oikeuden valvoa pysäköintiä muulle henkilölle.

Luvattomasta pysäköinnistä voitaisiin veloitaa valvontamaksu, jonka määrä saisi olla enintään sama kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä pysäköintivirhemaksu. Pysäköintiä koskevat ehdot ja valvonta-

maksu luvattoman pysäköinnin seuraamuksena olisi ilmoitettava selvästi havaittavalla ja yksiselitteisellä tavalla. Jollei valvontamaksua suoritettaisi vapaaehtoisesti, maksun saamiseksi olisi nostettava kanne käräjäoikeudessa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan syksyllä 2011.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa julkista pysäköinninvalvontaa ja yksityistä pysäköinninvalvontaa tarkastellaan suhteessa perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvat-

tuun omaisuuden suojaan, perustuslain 21 §:n säännökseen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja siihen sisältyvään syyttömyysolettamaan sekä perustuslain 124 §:n säännökseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään yksityistä pysäköinninvalvontaa elinkeinovapautta koskevan perustuslain 18 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lait voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkinen pysäköinninvalvonta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisesta pysäköinninvalvonnasta, joka korvaa nykyisen pysäköintivirhemaksusta annetun lain. Vuonna 1970 voimaan tullut laki on säädetty poikkeuslakina ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Säätämisyjärjestystä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että kysymys oli uudentyypisestä julkisoikeudellisesta rasisituksesta, eräänlaisesta rangaistuksenluonteisesta maksusta. Toiseksi pysäköintivirhemaksu kohdistui muuhunkin kuin rikkomukseen syylistyneeseen. Kolmanneksi viranomaisen oikeuden siirtää ajoneuvo pysäköintivirheen johdosta katsottiin rajoittavan omistajan tai haltijan oikeutta käyttää omaisuuttaan.

Kyseisen lain säätämisen jälkeen hallinnolliset seuraamukset ovat vakiintuneet osaksi oikeusjärjestelmää. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä viranomaisen määrättävissä oleva joukkoliikenteen tarkastusmaksu (PeVL 3/1977 vp ja PeVL 55/2005 vp), ylikuormamaksu (PeVL 2/1981 vp), ilmoitusrikemaksu (PeVL 19/1993 vp), ulkomaalaislain mukainen seuraamusmaksu (PeVL 4/2004 vp), öljypäästömaksu (PeVL 32/2005 vp) ja rahoitustarkastuksesta annetun lain mukainen rikemaksu (PeVL 4/2005 vp).

Poliisi, kunnallinen pysäköinninvalvoja ja pysäköinnintarkastaja voi määrätä pysäköintivirheestä pysäköintivirhemaksun, kiinnittää renkaslukon taikka antaa suullisen tai kirjallisen huomautuksen. Pysäköintivirheet määrittellään lakiehdotuksen 1 §:n 1 ja 2 momentissa. Ne ovat rikkomuksia, jotka on säädetty rangaistaviksi tieliikennelaisissa, maastoliikennelaisissa, pelastuslainsäädännössä tai ympäristölainsäädännössä. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut sen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 4/2001 vp, s. 7/II, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta (PeVL 32/2005 vp, s. 2—3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I).

Syyttömyysolettama

Pysäköintivirhemaksun ja rengaslukkokorvauksen suorittamisesta vastaa 9 §:n nojalla pysäköintivirheen tehnyt kuljettaja ja virheellisesti pysäköidyn ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija. Viimeksi mainitut voivat vapautua vastuusta, jos he saattavat todennäköiseksi, että ajoneuvo oli pysäköintivirheen tapahtuessa luvattomasti käytössä tai että seuraamuksen määräämiselle ei ollut perusteita. Ehdotus vastaa voimassa olevan lain säännöstä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei kuitenkaan ottanut lausunnossaan kantaa vastuusäännökseen (PeVL 40/2002 vp).

Ehdotettua vastuusäännöstä perustellaan sillä, että kokemusperusteisen todennäköisyyden mukaan kuljettaja on yleensä ajoneuvon omistaja tai haltija. Yksityisoikeudellisissa asioissa on vakiintuneesti hyväksytty kokemusperusteiseen todennäköisyyteen nojaava näkemys siitä, että todistustaakka asetetaan sille osapuolelle, joka pystyy helpommin esittämään asiaa koskevaa todistelua. Yleensä omistaja tai haltija tietää, kenen käytössä ajoneuvo on ollut.

Syyttömyysolettama kuuluu osana perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Lisäksi syyttömyysolettamasta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esille, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen kanssa ristiriitaisena sitä, että kansallisen lainsäädännön perusteella ajoneuvon omistajalle määrätään liikenne rikkomuksesta hallinnollinen seuraamus, josta hän voi vapautua vain osoittamalla ajoneuvon olleen luvatta käytössä. Seuraamuksen määrääminen oli mahdollisuus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (Falk v. Alankomaat, päätös 66273/01, 19.10.2004).

Esityksessä katsotaan, että perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnollisen sanktion edellytyksiä koskevan todistustaakan asettaminen ehdotetussa muodossa ei ole perustuslain kannalta

ongelmallinen (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II). Päätelmä on valiokunnan käsityksiä yksinkertaistava.

Valiokunta katsoi viitatussa lausunnossa, ettei öljypäästömaksua koskeva päätöksenteko perustu käännettyyn todistustaakkaan ja että siinä noudatetaan syyttömyysolettamaa. Näin ymmärrettynä valiokunta ei katsonut lakiehdotukseen sisältyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II). Tämän lisäksi valiokunta on arvioinut syyttömyysolettaman merkitystä liikenteenharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun yhteydessä. Valiokunta piti ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 4/2004 vp, s. 7/I).

Esityksessä tuodaan esille omistajan ja haltijan mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus ja saattaa oikeus- ja näyttökysymykset tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikaisu- ja muutoksenhakukeinoin omistajan tai haltijan ei kuitenkaan ole mahdollista vapautua maksuvelvollisuudesta, vaikka hän osoittaisi jonkun muun syyllistyneen pysäköintivirheeseen. Vastuusta vapautuakseen hänen on saatettava todennäköiseksi, että ajoneuvo oli luvattomasti kuljettajan käytössä. Valiokunta pitää näin asetettua näyttövelvollisuutta perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena. Pysäköinninvalvonnalle on tyypillistä, ettei ajoneuvon pysäköintyä henkilöä tavata tai hänen henkilöllisyyttään ole muutoin mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää. Pysäköintivirhemaksun määräämismenettely on massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista, mitä ilmentää muun muassa vuosittain annettavien pysäköintivirhemaksujen suuri määrä. Rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöä pyritään vähentämään yksinkertaisemmassa menettelyssä määrättävin hallinnollisin seuraamuksin. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamisrajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Tämän vuoksi todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Ehdotettua

säännöstä on kuitenkin muutettava siten, että omistaja tai haltija on vastuusta vapaa saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeusturva

Hallinto-oikeuden päätökseen saa 16 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valituslupan. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta on huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (ks. esim. PeVL 33/2008 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2—3, PeVL 37/2005 vp, s. 4/I ja PeVL 4/2005 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tule kevyin perustein poiketa (PeVL 19/2002 vp, s. 4/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I, PeVL 37/2005 vp, s. 4/II).

Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa perustellen esityksessä asioiden rahamääräisen intressin pienuudella ja sillä, etteivät pysäköintivirhemaksuasiat ole laadultaan poikkeuksellisen vaikeita. Lisäksi asianomaisen oikeusturva katsotaan (s. 27) riittäväksi, kun otetaan huomioon mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekemiseen, muutoksenhakumahdollisuus hallinto-oikeudessa ja mahdollisuus tehdä perustevalitus.

Valiokunta katsoo, että kaksivaiheista muutoksenhakumenettelyä ennen korkeinta hallinto-oikeutta voidaan pitää oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä ottaen huomioon muutoksenhaun kohteena olevien päätösten merkittävyys ja laatu. Merkitystä on myös sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste.

Yksityinen pysäköinninvalvonta

Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole tällä hetkellä erityislainsäädäntöä. Korkein oikeus on katsonut pysäköinnin riittävin opastetauluin varustetulle yksityiselle alueelle perustavan yksityisoikeudellisen sopimuksen, jonka perusteella opastetaulussa ilmoitettujen ehtojen vastaisesti pysäköinyt voidaan velvoittaa suorittamaan valvontamaksu (KKO 2010:23).

Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen lähtökohtana on kiinteistön omistajan tai haltijan oikeus määrätä kiinteistönkäytöstä. Tieliikennelain 28 §:n 3 momentin nojalla pysäköiminen yksityisellä alueella on ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa kielletty. Yksityisellä alueella tapahtuvasta luvattomasta pysäköinnistä asetettava valvontamaksu perustuu esityksen perusteluiden mukaan ajoneuvon kuljettajan ja kiinteistön omistajan tai haltijan taikka sen, jolle on siirretty oikeus valvoa pysäköintiä kiinteistöllä, väliseen niin sanottuun reaalisopimukseen. Esityksen mukaan valvontamaksu ei ole suoraan rinnastettavissa pysäköintivirhemaksuun tai muuhun julkisoikeudelliseen seuraamukseen, vaan se on sopimusrikkomukseen perustuvana yksityisoikeudellinen seuraamus, sopimussakko (s. 15).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Kiinteistön omistaja, haltija tai se, jolle valvontaoikeus on siirretty, huolehtii lakiehdotuksen perusteella pysäköinninvalvonnasta yksityisellä alueella tai maastossa. Luvaton pysäköinti yksityisellä alueella on säädetty rangaistavaksi tieliikennelaissa, maastoliikennelaissa tai pelastuslaissa ja siitä voidaan tuomita tai määrätä sakko-rangaistus taikka pysäköintivirhemaksu. Lakiehdotuksen mukaan luvattomasta pysäköinnistä saadaan veloittaa valvontamaksu, joka ei saa olla rahamäärältään suurempi kuin vastaavalla alueella määrättävä pysäköintivirhemaksu. Valvontamaksu ja pysäköintivirhemaksu ovat valinnaisia seuraamuksia.

Yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettu-

jen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä. Toimintaan liittyy hallituksen esityksen perusteluidenkin mukaan (s. 39) perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän piirteitä, ja käytännössä toiminta rinnastuu monin tavoin julkiseen pysäköinninvalvontaan.

Lakiehdotusta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (Ks. PeVL 48/2010 vp, s. 4/I).

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5—6). Esitöissä ei arvioida hallinnollisten seuraamusten antamista merkittävänä julkisen vallan käytön kannalta. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, ks. myös kurinpitorangaistuksen määräämisen ja uhkasakon osalta PeVL 18/2007 vp, s. 7/I, perintä PeVL 45/2006 vp, s. 2/II). Hallinnollisten seuraamusten mää-

räämistä on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty riidattomasti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä.¹ Yksityinen pysäköinninvalvonta voidaan toteuttaa ehdotetulla tavalla vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Pysäköinninvalvonnan antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi toiminnan rajaimista siten, ettei kyse ole 124 §:n mukaisesta merkittävänä julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja sääntämällä 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 viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi (esim. PeVL 20/2002 vp, s. 2—3).

Poikkeuslakien välttämisen periaate

Esityksen 2. lakiehdotus voidaan valiokunnan edellä esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten takia käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Poikkeuslakimenettelyyn on kuitenkin suhtauduttava pidätyvästi. Uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II). Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23). Yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamiselle ehdotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä ole tällaisia syitä. Siksi 2. lakiehdotus tulee hylätä.

¹ Ks. Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 453.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että 1., 3., 4. ja 5. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 9 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen hu-

mautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja

että 2. lakiehdotus voidaan valiokunnan tekemien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten takia käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Elisabeth Naclér /r
Ville Niinistö /vihr
Mikaela Nylander /r

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok (osittain)
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Juha Hakola /kok
Hannu Hoskonen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.