

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lausunto

18.1.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Yhdistetyt asiat lakialoite LA 38/2019 vp laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja toimenpidealoite TPA 9/2020 vp yksityisen pysäköinninvalvonnan tiukemmasta sääntelystä ja paremmasta valvonnasta

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainituista lakialoitteesta LA 38/2019 vp ja toimenpidealoitteesta TPA 9/2020 vp. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Vireillä ei ole tällä hetkellä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa lainsäädäntöhanketta eikä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma sisällä kirjausta pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi tällä hallituskaudella. Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevien sääntelyvaihtoehtojen arviointi edellyttäisi huolellista lainvalmistelua vaikutusarvioineen. Oikeusministeriö voikin vain yleisellä tasolla esittää huomioita tehdyistä aloitteista.

Lakialoitteen LA 38/2019 vp ja toimenpidealoitteen TPA 9/2020 vp sisältö

Lakialoitteessa LA 38/2019 vp esitetään, että pysäköinninvalvonta rajataan lailla julkiseksi tehtäväksi. Tavoitteena on välttyä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa tällä hetkellä vallitsevilta epäkohdilta ja edesauttaa oikeudenmukaisuuden periaatteen ja kohtuullisuusharkinnan toteuttamista pysäköintivirhemaksujen määräämisessä. Tarkemmin lakialoitteessa esitetään säädettäväksi, ettei yksityisoikeudellista sopimusta pysäköinnistä voida tehdä ja että sellainen sopimusehto on mitätön, jolla asetetaan

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

sopimussakko tai vastaava maksuvelvollisuus pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 1 §:ssä tarkoitetusta virhepysäköinnistä. Ehdotuksen mukaan tämä toteutettaisiin siten, että pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin lisätään uusi yksityisen pysäköintivirheseuraamuksen kieltoa koskeva 2 a §. Kyseisen pykälän mukaan sopimusehto, jolla määrätään sopimussakko tai sitä vastaava tosiasiallisesti sanktioluontoinen maksu 1 §:ssä tarkoitetusta pysäköintivirheestä, olisi mitätön.

Edellä kuvatun lakialoitteen LA 38/2019 vp lisäksi eduskunnalle on annettu toimenpidealoite TPA 9/2020 vp. Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin selkeän ja yhdenmukaisen lainsäädännön luomiseksi yksityiselle pysäköinninvalvonnalle, jotta alalle saadaan tiukempi yhdenmukaisempi sääntely ja parempi valvonta. Ehdotusta perustellaan tämänhetkisen oikeustilan epäselvyydellä ja sääntelyn puuttumisella koskien yksityistä pysäköinninvalvontaa. Toimenpidealoitteen mukaan sääntelyä tarvitaan erityisesti yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeviin valitusmenettelyihin ja valvontaan. Aloitteessa katsotaan, että hyvällä ja ammattimaisella valvonnalla varmistetaan pysäköinnin ja liikenteen sujuvuus, mikä vaikuttaa keskeisesti ihmisten arjen sujuvuuteen.

Asian tausta

Asiaa koskeneet aiemmat lainsäädäntöhankkeet

Eduskunnalle annettiin syksyllä 2010 lakiehdotus (HE 223/2010 vp), jonka mukaan pysäköinninvalvonnasta yksityisellä alueella tai maastossa olisi huolehtinut kiinteistön omistaja tai haltija taikka se, jolle omistaja tai haltija on siirtänyt oikeuden huolehtia pysäköinninvalvonnasta. Lakiehdotuksessa yksityisellä alueella tapahtuvasta luvattomasta pysäköinnistä asetettava valvontamaksu olisi perustunut ajoneuvon kuljettajan ja kiinteistön omistajan tai haltijan taikka sen, jolle on siirretty oikeus valvoa pysäköintiä kiinteistöllä, väliseen niin sanottuun reaalisopimukseen. Eduskunta kuitenkin hylkäsi kyseisen lakiesityksen perustuslakivaliokunnan katsottua, että lakia ei voitu säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esityksen 223/2010 vp hylkäämisen jälkeen eduskunnalle annettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva hallituksen esitys 79/2012 vp. Esityksessä ehdotettiin, että yksityisten pysäköinninvalvojien toiminta rajattaisiin kunnallista pysäköinninvalvojaa tai poliisia avustavaksi toiminnaksi. Esityksen mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi olisi voinut käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueella ja maastossa apunaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on pysäköinninvalvontalupa. Pysäköinninvalvontaluvan haltijan tehtävänä olisi ollut tehdä kunnalliselle pysäköinninvalvojalle tai poliisille esityksiä seuraamuksen määrittämiseksi havaituista pysäköintivirheistä. Viranomaisen olisi päättänyt esityksen ja muun sille esitetyn selvityksen perusteella pysäköintivirhemaksusta, kirjallisesta huomautuksesta tai toimenpiteistä luopumisesta. Ehdotuksen mukaan avustamiseen olisi vaadittu sekä viranomaisen antama valtuutus että alueen omistajan tai haltijan suostumus. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain

säättämisyksityksessä. Kyseinen hallituksen esitys raukesi vaalikauden päättyessä 2014.

Nykytila

Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole tällä hetkellä erityislainsäädäntöä. Yksityinen pysäköinninvalvonta perustuu pitkälti oikeuskäytännössä omaksuttuun linjaan. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2010:23 katsonut, että pysäköinti riittävin opastetauluin varustetulle yksityiselle alueelle muodostaa yksityisoikeudellisen sopimuksen, jonka perusteella opastetaulussa ilmoitettujen ehtojen vastaisesti pysäköinyt voidaan velvoittaa suorittamaan valvontamaksu. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen mukaan yksityinen pysäköinninvalvonta on sallittua, ja pysäköintivirheestä asetettu valvontamaksu on tietyin edellytyksin maksettava. Pysäköimistä koskevista kielloista ja rajoituksista yksityisellä alueella on ilmoitettu kilvillä. Kun ajoneuvo on tullut yksityiselle alueelle, kuljettajan on katsottu alueelle saapuessaan hyväksyneen pysäköintiä koskevat ehdot ja kuljettajan käyttäytymiseen perustuvan sopimuksen on katsottu syntyneen.

Korkein oikeus on edellä mainitussa ratkaisussaan KKO 2010:23 katsonut, ettei voimassa oleva sääntely aseta estettä sille, että yksityisoikeudellista sopimukseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää käytetään rinnakkaisena täydentämään julkisoikeudellista seuraamusjärjestelmää pysäköinninvalvonnassa. Korkeimman oikeuden mukaan yksityisoikeudellista valvontamaksua ei voida pitää lainvastaisena sillä perusteella, että samasta virheellisestä pysäköinnistä voidaan määrätä pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukainen pysäköintivirhemaksu. Korkein oikeus on edelleen ratkaisussaan KKO 2011:43 kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan toimijan asettama valvontamaksu on yksityisoikeudellinen, sopimukseen perustuva saatava.

Tällä hetkellä etenkin suurimmissa kaupungeissa on sekä yksityistä pysäköinninvalvontaa että pysäköinninvalvonnasta annetun lain nojalla tapahtuvaa valvontaa. Elinkeinonharjoittajat ja asuntoyhtiöt ovat voineet tehdä hallitsemiensa ja omistamiensa pysäköintialueiden valvonnasta sopimuksen yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen kanssa.

Pysäköintikielloista säädetään tieliikennelaissa (729/2018). Tieliikennelaki on uudistettu kokonaisuudessaan lailla, joka tuli voimaan 1.6.2020 ja jolla kumottiin aiemmin voimassa ollut tieliikennelaki. Pysäköintivirheistä säädetään pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa (727/2011). Jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, pysäköintivirhemaksua ei saa lain 2 §:n 2 momentin mukaan määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Maksun määrästä säädetään pysäköintivirhemaksusta annetussa sisäministeriön asetuksessa (425/2020).

Oikeusministeriön huomiot lakialoitteesta LA 38/2019 vp ja toimenpidealoitteesta TPA 9/2020 vp

Valtiosääntöiset lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa sääntelyä kahden edellä mainitun hallituksen esityksen pohjalta.

Eduskunta hylkäsi maaliskuussa 2011 yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiesityksen (HE 223/2010), joka perustui olennaisilta osiltaan korkeimman oikeuden ratkaisussa kuvatulle reaalisopimusmallille. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetussa yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä. Tässä yhteydessä kyse oli erityisesti tieliikennelain (267/1981) 28 §:n 3 momentin säädöksestä, jonka nojalla pysäköiminen yksityisellä alueella oli ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa kielletty. Lakiehdotuksessa tarkoitettua tehtävää katsottiin sisältävän merkittävän julkisen vallan käyttöä, joka voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus ei ollut säädettävissä tavallisen lain säätämisyksityksessä ja se oli sen vuoksi hylättävä. (PeVL 57/2010 vp)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa hallituksen esitystä (HE 79/2012 vp), jossa ehdotettiin, että yksityisten toiminta pysäköinninvalvonnassa rajattaisiin viranomaisiin avustavaksi ja että toiminnasta tulisi luvanvaraista. Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Sopimusvapauden näkökulmasta perustuslakivaliokunta totesi, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei kuulu sopimusvapauden piiriin, koska julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella. Valiokunta katsoi, että hallituksen esityksellä ei siten puututa sopimusvapauteen. Edelleen perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti, 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, ja tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja. (PeVL 23/2013 vp)

Lakialoitteessa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ehdotetaan säädettäväksi siten, että sopimusehto, jolla määrätään sopimussakko tai sitä vastaava tosiasiallisesti sanktioluontoinen maksu pysäköinninvalvonnasta annetun lain 1 §:ssä tarkoitettua pysäköintivirheestä, on mitätön.

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin selkeän ja yhdenmukaisen lainsäädännön luomiseksi yksityiselle pysäköinninvalvonnalle, jotta

alalle saadaan tiukempi yhdenmukaisempi sääntely ja parempi valvonta. Aloitteessa todetaan, että yhteistä sääntelyä tarvitaan erityisesti yksityisen pysäköinninvalvonnan valitusmenettelyihin ja valvontaan.

Perustuslakivaliokunnan edellä mainitusta käytännöstä ilmenevät valtiosääntöiset reunaehdot pysäköinninvalvontaa koskeville sääntelyratkaisuille ovat tiukat. Aloitteissa esitettyjen sääntelyratkaisujen perusteellinen valtiosääntöinen arviointi vaatisi tarkempaa tietoa sääntelyn yksityiskohdista.

Nykytilan arviointi

Yksityisen pysäköinninvalvonnan harjoittamista varten ei ole erityistä toimilupajärjestelmää tai muuta vastaavaa erityistä viranomaisvalvontaa. Kuluttaja-asiamies valvoo kuitenkin pysäköinninvalvontaa harjoittavia yrityksiä silloin, kun näiden toiminta kohdistuu kuluttajiin. Jos yritys rikkoo toiminnassaan kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun säännöksiä markkinoinnista ja menettelystä asiakassuhteessa taikka 3 luvun säännöksiä kohtuuttomista sopimusehdoista, kuluttaja-asiamies voi puuttua lainvastaiseen toimintaan mainitun lain 2 luvun 16 ja 17 §:n tai 3 luvun 2 ja 3 §:n nojalla.

Kilpailu- ja kuluttajavirastoon on vuosina 2016–2019 tullut noin tuhat yhteydenottoa pysäköinninvalvontaan liittyen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Kuti-tietohallintojärjestelmään tuli 1 087 yhteydenottoa vuonna 2016, 995 yhteydenottoa vuonna 2017, 902 yhteydenottoa vuonna 2018 ja 1 220 yhteydenottoa vuonna 2019. Vuonna 2020 yhteydenottoja on tullut 4.12.2020 mennessä yhteensä 936. Yhteydenottojen vuosimäärä ei ole kovin korkea ottaen huomioon toiminnan laajuus ja luonne. Kuluttaja-asiamieheltä saadun tiedon mukaan tämä on kohdistanut valvontaa yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittaviin yrityksiin erityisesti vuosien 2005–2010 aikana sekä vuonna 2017.

Jos kuluttaja katsoo saaneensa perusteettoman yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen määräämän virhemaksun, hän voi viedä asian kuluttajariitalautakuntaan. Kuluttajalla on myös mahdollisuus saada riitatilanteissa kuluttajaneuvonnalta opastusta. Kuluttajariitalautakunta on antanut useita yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevia ratkaisusuosituksia viime vuosien aikana. Ratkaisut ovat koskeneet esimerkiksi tilanteita, joissa kuluttaja on tehnyt maksutilanteessa vähäisen virheen, minkä johdosta valvontamaksua on pidetty kohtuuttomana.

Lisäksi henkilö, jolle on määrätty pysäköintivirhemaksu, voi viedä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan riita-asian tarvittaessa yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Myös pysäköinninvalvontaa harjoittava yritys voi saattaa vaatimaansa valvontamaksua koskevan asian yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja vaatia siellä asianomaisen henkilön velvoittamista valvontamaksun suorittamiseen. Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa ja osaltaan toimintaa ohjaavaa oikeuskäytäntöä on edellä mainitun korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun lisäksi hovi- ja käräjäoikeuksista.

Vaikka lainsäädäntöuudistus saattaisi selventää yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa oikeustilaa, uudistukseen ei ole välitöntä tarvetta, sillä merkkejä ei ole siitä, että kansalaisten oikeusturva yleisesti vaarantuisi yksityisten pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten toiminnan vuoksi. Yksittäisissä riitatapauksissa kansalaisilla on käytettävissään edellä mainittuja oikeusturvakeinoja tilanteessa, jossa pysäköintivirhemaksu on määrätty perusteetta.

Lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto

Lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä