OIKEUSMINISTERIÖ

Lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto
Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto

Lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä
Demokratia- ja julkisoikeus-osasto

27.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Täydentävät kysymykset: 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 kirjallisesti vastausta lakivaliokunnan kuulemisessa 11.6.2021 esitettyihin täydentäviin kysymyksiin otsikossa mainituista lakialoitteesta LA 38/2019 vp ja toimenpidealoitteesta TPA 9/2020 vp. Oikeusministeriö esittää vastauksinaan seuraavaa**.**

1. Mikä on yksityisen pysäköinninvalvonnan valvontamaksuja koskevien riitojen tilanne Kuluttajariitalautakunnassa (käsittelyajat, suositusten noudattaminen, ilmoitusmäärät yhteensä/pysäköinninvalvonnan osalta) ja mitkä ovat juttumäärät Helsingin hovioikeudessa?

Kuluttajariitalautakunta

Jos kuluttaja katsoo saaneensa perusteettoman yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen määräämän virhemaksun, hän voi viedä asian kuluttajariitalautakuntaan. Lisäksi henkilö – kuluttaja tai muu henkilö –, jolle on perusteetta määrätty pysäköintivirhemaksu, voi viedä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan riita-asian tarvittaessa yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kuluttajariitalautakunnan on lähtökohtaisesti annettava asiaa koskeva ratkaisu 90 päivän kuluessa siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Tämä perustuu muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta annetun lain (1696/2015) 10.1 §:ään. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa riidanratkaisuelin voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaikaa. Osapuolille on ilmoitettava määräajan pidentämisestä sekä ratkaisusuosituksen antamisen arvioidusta ajankohdasta.

Kuluttajariitalautakunnalta saadun tiedon mukaan lautakunnan keskimääräinen käsittelyaika oli noin 13,07 kuukautta vuonna 2020. Lautakunnan antamia suosituksia noudatettiin 69,6 prosenttisesti vuonna 2020.

Pysäköinninvalvonnasta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehdyt ilmoitusmäärät

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) Kuti-tietohallintojärjestelmään tuli yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevia ilmoituksia 1 087 vuonna 2016, 995 yhteydenottoa vuonna 2017, 902 yhteydenottoa vuonna 2018, 1 220 yhteydenottoa vuonna 2019 ja 995 yhteydenottoa vuonna 2020. Alkuvuodesta 2021 (1.1.–30.6.2021) yhteydenottoja on tullut yhteensä 386 kappaletta. KKV:n mukaan lukumäärissä saattaa olla myös jokunen kunnallista pysäköinnin valvontaa koskeva tapaus.

Kaiken kaikkiaan KKV:lle on tehty Kuti-tietohallintojärjestelmään yhteensä 63 300 ilmoitusta vuonna 2018, 66 700 ilmoitusta vuonna 2019 ja 66 900 ilmoitusta vuonna 2020. Pysäköinninvalvontaa koskevien ilmoitusten prosentuaalinen osuus kaikista KKV:lle tehdyistä ilmoituksista ei siten ole kovin suuri. Vertailun vuoksi todettakoon, että suurimmat hyödykekohtaiset ilmoitusmäärät vuonna 2020 koskivat ajoneuvoja (20,9 prosenttia) sekä matkustamista ja majoitusta (10,61 prosenttia).

Tiedot hovioikeudesta

Helsingin hovioikeudesta 10.6.2021 saadun tiedon mukaan kahta suurta pysäköinninvalvontaa harjoittavaa yritystä (APV Alueellinen Pysäköintivalvonta Oy ja ParkkiPate Oy) koskien on Helsingin hovioikeudessa ollut vireillä yhteensä 4 tapausta vuodesta 2017 lukien. Muissa hovioikeuksissa tapauksia on ollut yhteensä 6 kappaletta vuodesta 2017 lukien (tilanne kesäkuun 2021 alussa).

2. Voisiko muutoksenhakujärjestelmän yksityisen pysäköinninvalvonnan antamasta valvontamaksusta rakentaa siten, että valvontamaksusta vaadittaisiin ensi vaiheessa oikaisua kunnalta sekä käsitellä riita-asia muutoinkin hallintoprosessin järjestyksessä?

Oikaisuvaatimusmenettely on ensi vaiheen muutoksenhakukeinona käytössä niistä hallintopäätöksistä, joiden kohdalla oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä on erikseen laissa säädetty (hallintolain 7 a luku). Kyse on nimenomaan viranomaismenettelystä ja hallintopäätökseen haettavasta oikaisusta. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen antamassa valvontamaksussa on katsottu olevan kyse sopimuksesta. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2011:43 kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan toimijan asettama valvontamaksu on yksityisoikeudellinen, sopimukseen perustuva saatava. Yksityisoikeudellisessa sopimusriidassa ei ole kyse hallintopäätöksestä eikä sitä ole mahdollista siten käsitellä oikaisuvaatimusmenettelyssä. Myöskään muutoksenhakua tällaiseen sopimussakkoon perustuvaan valvontamaksuun ei ole mahdollista ohjata hallintotuomioistuimiin, jotka käsittelevät hallintoasioita ja muita julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskevia lainkäyttöasioita (perustuslain 98 §:n 2 mom., laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 1 ja 2 §).

Yksityisoikeudellisia sopimussuhteita koskevien riita-asioiden osoittamista oikaisuvaatimusmenettelyyn ei ole tiettävästi ehdotettu, joten tästä ei ole perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt muun muassa lausunnossaan PeVL 55/2014 vp kattavasti oikaisuvaatimusmenettelyä ja oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöala on vakiintunut.

3. Mitkä ovat uuden 1.6.2020 voimaan tulleen tieliikennelain vaikutukset pysäköinninvalvontaan ja sitä koskevaan sääntelyyn / sääntelytarpeisiin; selkeyttääkö uusi tieliikennelaki nykytilaa vai aiheuttaako mahdollisesti uusia kysymyksiä (suhteessa julkiseen ja yksityiseen pysäköinnin valvontaan/kiinteistön omistajan asemaan/pysäköijän asemaan); eriyttääkö julkisen ja yksityisen pysäköinnin eri alueille vai voiko olla päällekkäistä valvontaa?

Tieliikennelaki on uudistettu kokonaisuudessaan (HE 180/2017 vp). Laki (729/2018) on tullut voimaan 1.6.2020 eli toimenpidealoitteen ja lakialoitteen tekemisen jälkeen.

Voimassa oleva pysäköinninvalvonnasta annettu laki koskee laissa säädetyn pysäköintisäännön viranomaisvalvontaa ja rikkomuksiin liitettyjä seuraamusmaksuja. Muussa laissa on säädetty, millä tavalla auto on pysäköitävä eli velvoitteen sisältö tulee muusta lainsäädännöstä, kun taas pysäköinninvalvontalaissa muun lainsäädännön rikkominen on sanktioitu seuraamusmaksulla sekä säädetty toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen tietyille viranomaisille. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain nojalla saadaan määrätä pysäköintivirheestä pysäköintivirhemaksu. Pysäköintivirhe on 1 kohdan mukaan tieliikennelain tai sen nojalla annetun ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä taikka pysäköintikiekon käyttöä koskevan säännöksen tai määräyksen vastainen menettely.

Viranomaisten toimivalta pysäköinninvalvontaan yksityisillä alueilla on perustunut pysäköinninvalvontalakiin ja sittemmin kumotun tieliikennelain 28 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty. Ehdotuksen 223/2010 vp mukaan valvontamaksun perusteena oli tieliikennelain 28 §:n 3 momentin, maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin ja pelastuslain 33 §:n 2 momentin vastainen menettely. Lausunnossaan perustusvaliokunta (PeVL 57/2010 vp) totesi, että kyse on lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta sekä niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä. Tämän vuoksi tällaista tehtävää oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta (julkisen hallintotehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle). Valiokunta katsoi, että hallinnollisen seuraamuksen määrääminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka siirtäminen yksityiselle ei PL 124 §:n mukaan ole mahdollista.

Voimassa olevassa tieliikennelaissa ei kuitenkaan ole kumotun tieliikennelain 28 §:n 3 momentin mukaista säännöstä pysäköintikiellosta yksityisellä alueella eikä laissa siten nimenomaisesti säädetä tällaisesta pysäköintikiellosta. Toimivaltaisen viranomaisen toimivalta rajoittuu tällä hetkellä niille yksityisille alueille, joille sovelletaan selkeästi tieliikennelakia tai maastoliikennelakia. Jos yksityinen alue kuitenkin on tieliikennelaissa tarkoitettu tiealue, sovelletaan siihen tieliikennelakia ja pysäköinninvalvontalakia. Tällaisissa tilanteissa jos samalla alueella toimii myös yksityinen pysäköinninvalvonta, vaikuttaa olevan kyse mahdollisesta päällekkäisestä valvonnasta (yksityinen pysäköinninvalvonta ja pysäköinninvalvontalain mukainen viranomaisvalvonta). Tieliikennelain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä tai sen eduskuntakäsittelyssä ei ole arvioitu ehdotettuja muutoksia suhteessa pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin eikä perusteltu sitä, että 28 §:n 3 momenttia ei sisällytetty uuteen tieliikennelakiin. Liikenne- ja viestintäministeriö on vastannut tieliikennelain valmistelusta.

Edelleen pysäköinninvalvontalain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lain nojalla saadaan määrätä pysäköintivirhemaksu myös maastoliikennelain (1710/1995) tai sen nojalla annetun pysäköintiä tai pysäyttämistä maa-alueella koskevan säännöksen tai määräyksen vastaisesta menettelystä. Maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin mukaan moottorikäyttöistä ajoneuvoa ei saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa.

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt yksityisen pysäköinninvalvonnan valvontamaksua sopimusrikkomuksen yksityisoikeudellisena seuraamuksena, vaan lainvastaisesta menettelystä seuraavana pysäköintivirhemaksulle ja rikosoikeudelliselle sanktiolle vaihtoehtoisena hallinnollisena seuraamuksena, kun ehdotuksen mukaan valvontamaksun perusteena oli tieliikennelain 28 §:n 3 momentin, maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin ja pelastuslain 33 §:n 2 momentin vastainen menettely. (PeVL 23/2013 vp).

Pysäköinninvalvontalain 2 §:n 2 momentin mukaan, jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Pysäköinninvalvontalaki ei siten tule sovellettavaksi yksityisellä alueella tai maastossa ilman erillistä pyyntöä tai valtuutusta. Näin ollen, jos tällaista pyyntöä tai valtuutusta ei ole tehty, kyse ei olisi

laissa säädetyn velvollisuuden valvomisesta eikä merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Jos puolestaan alue kuuluu tieliikennelain soveltamisalaan, kyse on pysäköinninvalvontalain mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tieliikennelain 36 – 46 §:ssä säädetään ajoneuvon pysäköimisestä. Näiden säännösten vastaisesta menettelystä voidaan määrätä pysäköintivirhemaksu pysäköinninvalvontalain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla.

Yksityisen omistamalla tai hallitsemalla alueella, esimerkiksi kiinteistön alueella, pysäköintikieltoa osoittavan liikennemerkin asettaminen edellyttää 71 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla kunnan suostumuksen, jotta asetetulla kiellolla on tarkoitettu oikeusvaikutus. Tällöin tieliikennelain tulkinnan mukaan ko. yksityinen alue katsotaan tieksi, jolla kunnallisella pysäköinninvalvonnalla ja poliisilla on toimivalta valvoa tieliikennelain noudattamista. Tieliikennelain esitöissä (HE 180/2017 vp) on asianmukaisesti arvioitu, että ”liikenteenohjauslaitteesta päättäminen on hallintotoimi ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan käyttöä. Ohjauslaite velvoittaa, määrää tai ohjaa tienkäyttäjää tekemään tiellä jotakin. Sen noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä rangaistus. Siksi suostumuksen hankkiminen kunnalta liikenteenohjauslaitetta asetettaessa olisi uudessakin tieliikennelaissa välttämätöntä.”

Uudessa tieliikennelaissa on luovuttu yksityisen alueen käsitteestä, johon kuitenkin voimassa oleva pysäköinninvalvontalaki nojautuu. Koska uutta tieliikennelakia säädettäessä ja sen esitöissä (HE 180/2017 vp)) ei ole arvioitu muutosten suhdetta pysäköinninvalvontalakiin, on jossain määrin epäselvää, millä tavalla muutosten on ajateltu vaikuttavan pysäköinninvalvontalain soveltamiseen ja yksityiseen pysäköinninvalvontaan.

Sopimusvapaus

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että koska julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei siten kuulu sopimusvapauden (*eikä myöskään elinkeinovapauden)* piiriin. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella. (myös PeVL 23/2013 vp).

Mikäli kyse ei ole eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä, kyse ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ja toiminnan sääntelyä tulee arvioida mm. sopimusvapauden ja elinkeinonvapauden kautta.

Valiokunta edelleen on korostanut, 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. (PeVL 23/2013 vp).

Keskeistä on siten arvioida, milloin toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja milloin ei. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneet kannanotot siitä, että seuraamusmaksujen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, on selkeä. (vrt. PeVL 57/2010 vp). Puolestaan se toiminta, jossa ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, kuuluu lähtökohtaisesti elinkeinovapauden piiriin.

4. Miten arvioisitte vielä tarkemmin lakialoitetta sekä säännösehdotuksen että perustelujen osalta (sopimusehdon mitätöinti/pätemättömyys, pysäköinninvalvonnan rajaaminen julkiseksi toiminnaksi; mitä eri oikeudellisia kysymyksiä tulisi pohtia eli suhde sopimusvapauteen, elinkeinovapauteen, taannehtivuuskysymykset ja mitä muuta mahdollista sääntelyä tarvittaisiin ohella)?

Lakialoitteen arviointi

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kahta yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa hallituksen esitystä (PeVL 57/2010 vp ja 23/2013 vp). Lakialoitteessa ehdotettu sääntelytapa poikkeaa näistä perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleiden hallitusten esitysten sääntelytavasta eli lakialoitteessa ehdotetun kaltaista säännöstä perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut. Aloitteessa esitettyjen sääntelyratkaisujen perusteellinen valtiosääntöinen arviointi vaatisi tarkempaa tietoa sääntelyn yksityiskohdista, minkä vuoksi oikeusministeriö arvioi aloitetta yleisemmällä tasolla.

Lakialoitteessa LA 38/2019 vp ehdotetaan pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin (727/2011) lisättäväksi uusi pykälä, jonka mukaan sopimusehto, jolla määrätään sopimussakko tai sitä vastaava tosiasiallisesti sanktioluontoinen maksu 1 §:ssä tarkoitetusta pysäköintivirheestä, on mitätön.

Sopimusehdon mitättömyys tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitetun sopimussakon saajan tarvitsisi vedota ehdon mitättömyyteen esimerkiksi tuomioistuimessa tai kuluttajariitalautakunnassa, vaan tuomioistuimen tai lautakunnan olisi otettava ehdon mitättömyys viran puolesta huomioon. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei tällaisen sopimusehdon käyttäminen olisi sallittua.

On huomattava, että sopimusehdon mitättömäksi säätäminen tarkoittaisi kiinteistön omistajien ja haltijoiden sopimusvapauteen puuttumista. Tällaisella menettelyllä puututtaisiin myös kiinteistön omistajien omaisuudensuojaan (ks. myös maastoliikennelaki 4 §:n 1 mom. maan omistajan ja haltijan lupa pysäköintiin). Kuten perustuslakivaliokuntakin on lausunnossaan PeVL 23/2013 vp todennut, 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. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei kuulu sopimusvapauden piiriin eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä ole mahdollista viranomaiskoneiston ulkopuolella. Tällainen tietyn elinkeinotoiminnan ja sopimusvapauden rajoittaminen vaatii huolellista lainvalmistelua, nykytilan arvioimista ja vaikutusten arviointia. Sääntelytapaa, jossa säädetään sopimusehto mitättömäksi, voidaan pitää jokseenkin epätavanomaisena sääntelytapana etenkin kuluttajasopimusten ulkopuolella. Lisäksi sääntelytavan osalta tulisi ensin harkita suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sellaisia keinoja, joilla asiaan liittyvien tahojen oikeuksia tai etuja ei rajoitettaisi enempää kuin haitan minimoiminen tai poistaminen edellyttää.

Niiltä osin kuin toiminnassa ei olisi kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä ja elinkeinotoiminta olisi ongelmatonta PL 124 §:n kannalta, uutta sopimusvapautta ja elinkeinotoimintaa rajoittavaa sääntelyä tulisi arvioida näiden perusoikeuksien rajoittamisen kannalta (mm. välttämättömyys, hyväksyttävyys suhteessa suojeltaviin oikeushyviin). Elinkeinoja ja sopimusvapautta rajoittavaa voimassaolevaa sääntelyä on mm. perintätoimintaan ja pikavippeihin kohdistuva sääntely. Välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen sellaisessa ehdotuksessa, joka kieltäisi kategorisesti tietyt sopimukset tai johtaisi käytännössä tietyn elinkeinotoiminnan kieltämiseen/lakkauttamiseen on varsin epätodennäköistä. On edelleen muistettava, että julkisen vallan käyttö ei kuulu sopimusvapauden tai elinkeinovapauden piiriin jo perustuslain 124 §:n vuoksi (vrt. HE 223/2010 vp, jossa ehdotettiin laissa säädettäväksi yksityisille lakisääteisen velvoitteen noudattamisen valvonta ja sanktiointi).

5. Mitä lisäkeinoja on jo tulossa tai voitaisiin muutoin tehdä?

Oikeusministeriössä on keväällä 2021 tehty arviomuistio riita-asioiden oikeudenkäyntikuluista (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163083). Arviomuistio pohjautuu syyskuussa 2020 julkaistuun tutkimukseen, jonka Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti laati oikeusministeriön toimeksiannosta. Tutkimuksen mukaan asianosaisten oikeudenkäyntikulut pääkäsittelyssä ratkaistuissa riita-asioissa ovat vuoden 1995 jälkeen enemmän kuin kaksinkertaistuneet. Vuoden 2008 jälkeen kantajien oikeudenkäyntikuluvaatimukset ovat kasvaneet noin 22 prosenttia ja vastaajien noin 61 prosenttia. Voidaan olettaa, että oikeudenkäyntikulujen

kasvaminen on nostanut etenkin yksityishenkilöiden ja pienten yritysten kynnystä viedä asiansa käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Arviomuistiossa on tarkasteltu 21 eri tapaa, joilla oikeudenkäyntikuluriskiä riita-asioissa voitaisiin pienentää. Arviomuistio on ollut lausunnolla 30.6.2021 asti.

Kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksia puuttua lainvastaiseen menettelyyn on parannettu heinäkuussa 2020 voimaan tulleilla uudistuksilla, joista merkittävin on mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo tai laiminlyö kuluttajansuojalain tiettyjä säännöksiä. Seuraamusmaksu voidaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) mukaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö kuluttajansuojalain eräitä säännöksiä.

Lisäksi oikeusministeriön työryhmä on nk. kuluttajansuojan Omnibus-direktiivin (EU) 2019/2161 täytäntöönpanoon liittyen ehdottanut, että kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin tehdään seuraamusmaksusääntelyn osalta eräitä täydennyksiä. Seuraamusmaksusääntely laajennetaan esimerkiksi koskemaan tilanteita, joissa elinkeinonharjoittaja käyttää menettelyä, jonka käyttämisen tuomioistuin tai kuluttaja-asiamies on kieltänyt kuluttajansuojalain 2 luvun 1 §:n sopimattoman menettelyn kiellon vastaisena. Seuraamusmaksu voitaisiin vastaavasti myös määrätä tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja käyttää sopimusehtoa, jonka käyttämisen tuomioistuin tai kuluttaja-asiamies on kieltänyt kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:n vastaisena kohtuuttomana sopimusehtona. Työryhmämietintöä koskeva lausuntokierros on hiljattain päättänyt, ja käynnissä on HE-luonnoksen jatkovalmistelu.

Toisaalta on huomioitava, että kaikissa tilanteissa pysäköintiä koskevassa sopimussuhteessa kyse ei ole kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisestä suhteesta, jolloin kuluttajasuojaa koskeva lainsäädäntö ei tule sovellettavaksi (esim. taloyhtiö, joka ei ole elinkeinonharjoittaja, antaa sopimussakon tai auton pysäköinyt ei ole kuluttaja). Myös tämän elementin arvioiminen edellyttää perusteellista valmistelua.

6. Onko nykytila ja siihen mahdollisesti jo muutoin tulevat muutokset oikeusministeriön käsityksen mukaan kaikilta osin riittävä ja selkeä vai nähdäänkö arviointi- tai kehittämistarpeita (pysäköintiä koskeva aineellinen lainsäädäntö, seuraamukset, elinkeino-oikeudellinen sääntely)? Jos arviointi- tai kehittämistarpeita nähdään, mitä kysymyksiä ne koskisivat, millaisia linjauksia ja valmistelua edellyttäisivät ja millaisella aikataululla niitä olisi mahdollista viedä eteenpäin (tämä vaalikausi/myöhemmin).

Pysäköinninvalvontalakiin voidaan todeta liittyvän teknisiä päivitystarpeita. Laissa viitataan esimerkiksi kumottuun tieliikennelakiin ja siinä nojaudutaan käsitteeseen yksityisestä alueesta, jota tieliikennelaissa ei enää käytetä.

Kuten edellä on todettu, uutta tieliikennelakia säädettäessä ei vaikuta arvioidun ehdotettujen muutosten suhdetta voimassaolleeseen ja edelleen voimassaolevaan sanktiosääntelyyn. Nykyisin pääsääntöisesti seuraamusmaksuja koskeva sääntely on yhdistetty samaan lakiin varsinaisen aineellisen lainsäädännön kanssa (esim. tieliikennelaki ja liikennevirhemaksut).

On lisäksi huomioitava, että hallinnolliset seuraamusmaksut rajoittavat perusoikeuksia, minkä vuoksi seuraamusmaksuja säädettäessä tai säännöksiä muutettaessa on sääntelyn täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Pysäköintikielloilla ja niihin liitettävillä sanktioilla on siten oltava tiettyyn suojeltavaan oikeushyvään (hyväksyttävä syy) ja lisäksi seuraamusten tulee olla oikeasuhtaisia tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Edelleen jos yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten elinkeinotoimintaa tai kiinteistönomistajien oikeutta määrätä omaisuudestaan rajoitetaan tai jos ehdotetaan elinkeinovapauden ja kiinteistöjen omistajien sopimusvapauden rajoittamista, on kyseessä uusi, perusoikeuksia rajoittava sääntely, joka tulee valmistella huolella niin perusoikeusarvioinnin kuin vaikutusarviointien osalta.

Vuodelta 1995 olevaa maastoliikennelakia ei ole uudistettu pysäköinnin osalta samanaikaisesti tieliikennelain muutoksen kanssa. Pysäköinninvalvontalain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan pysäköintivirhe on maastoliikennelain (1710/1995) tai sen nojalla annetun moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä maa-alueella koskevan säännöksen tai määräyksen vastainen menettely. Kuitenkin jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin mukaan moottorikäyttöistä ajoneuvoa ei saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. Tieliikennelain uudistamisen yhteydessä on katsottu, että liikennemerkin, jolla perustetaan tiettyjä oikeusvaikutuksia, asettaminen on PL 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista (ks. tarkemmin tästä edellä). Vaikuttaa siltä, että maastoliikennelain logiikkaa ei ole näiltä osin arvioitu yhdenmukaisesti suhteessa tieliikennelakiin.

7. Kuntaliiton, Pysäköinninvalvonnan neuvottelukunnan ja Poliisihallituksen esitys

Kuntaliitto, Pysäköinninvalvonnan neuvottelukunta ja Poliisihallitus ovat tehneet 21.4.2021 esityksen oikeusministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle ja ympäristöministeriölle lakimuutoksista kunnallisen pysäköinninvalvonnan toimivaltaa ja tehtäviä koskien. Aloite sisältää esityksiä pysäköinninvalvonnasta annetun lain, ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain ja maastoliikennelain muuttamisesta.

Esityksessä todetaan, että tieliikennelain uudistuksen myötä syntyi ongelmallinen tilanne kunnallisen pysäköinninvalvonnan toimivallasta yksityisillä alueilla. Uuteen tieliikennelakiin ei enää sisälly säännöstä, jonka mukaan pysäköinti yksityisellä alueella olisi kiellettyä ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. Joissakin kunnissa pysäköintivalvonta on muutoksen seurauksena kieltäytynyt valvomasta pysäköintiä taloyhtiön parkkialueella. Kuntaliitto, Pysäköinninvalvonnan neuvottelukunta ja Poliisihallitus ovat esittäneet, että pysäköinninvalvontaa koskevan lain soveltamisalaa (1 §) laajennettaisiin siten, että pysäköintivirheeksi katsottaisiin jatkossa myös pysäköinti yksityisellä alueella alueen omistajan tai haltijan asettamien määräysten vastaisesti, ja toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettaisiin oikeus määrätä pysäköintivirhemaksu pysäköintivirheestä alueen omistajan tai haltijan valtuuttamana. Esityksessä todetaan, että tilanne ei ole selkeä ja toimivaltaisen viranomaisen toimivalta rajoittuu tällä hetkellä ongelmallisesti vain niille yksityisille alueille, joille sovelletaan selkeästi tieliikennelakia tai maastoliikennelakia.

Mainittua esitystä ei ole oikeusministeriössä vielä käsitelty tai arvioitu.