Eduskunta

Lakivaliokunta 18.11.2021

Oikeusministeriölle

Lakialoite LA 38/2019 vp – Lakialoite laiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Toimenpidealoite TPA 9/2020 vp – Toimenpidealoite yksityisen pysäköinninvalvonnan tiukemmasta sääntelystä ja paremmasta valvonnasta

Eduskunta-aloitteet

Eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä on lakialoite LA 38/2019 vp (Kimmo Kiljunen/sd ym.), jossa esitetään, että pysäköinninvalvonta rajataan lailla julkiseksi tehtäväksi, jotta voidaan välttyä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa vallitsevilta epäkohdilta ja jotta oikeudenmukaisuuden periaate ja kohtuullisuusharkinta toteutuvat pysäköintivirhemaksujen määräämisessä. Lakialoitteessa ehdotetaan, että pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin (727/2011) lisätään uusi 2 a § seuraavasti:

> "Sopimusehto, jolla määrätään sopimussakko tai sitä vastaava tosiasiallisesti sanktioluontoinen maksu 1 §:ssä tarkoitetusta pysäköintivirheestä, on mitätön."

Lisäksi lakivaliokunnan käsiteltävänä on toimenpidealoite TPA 9/2020 vp (Pia Kauma/kok ym.), jossa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin selkeän ja yhdenmukaisen lainsäädännön luomiseksi yksityiselle pysäköinninvalvonnalle, jotta alalle saadaan tiukempi yhdenmukaisempi sääntely ja parempi valvonta.

Lakivaliokunta on kuullut aloitteista oikeusministeriötä ja saanut ministeriöltä asiassa myös lisäselvitystä. Aloitteista ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta saattaa oikeusministeriön tietoon ja huomioon otettavaksi seuraavaa.

Nykytila

Julkisesta pysäköinninvalvonnasta säädetään pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa (727/2011). Julkisesta pysäköinninvalvonnasta huolehtivat poliisi sekä kunnallinen pysäköinninvalvoja, jos kunnassa on järjestetty kunnallinen pysäköinninvalvonta. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain nojalla saadaan määrätä pysäköintivirheestä pysäköintivirhemaksu. Pysäköintivirheitä ovat muun muassa tieliikennelain, maastoliikennelain ja pelastuslain säännöksen, määräyksen tai kiellon vastainen menettely (1 §:n 1 mom.). Jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta (2 §:n 2 mom.).

Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole tällä hetkellä erityislainsäädäntöä. Yksityinen pysäköinninvalvonta perustuu pitkälti oikeuskäytännössä omaksuttuun linjaukseen. 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).

Aiemmat lainsäädäntöhankkeet

Hallitus on aiemmilla vaalikausilla antanut lakiehdotuksia yksityisen pysäköinninvalvonnan järjestämiseksi.

Hallituksen esitykseen HE 223/2010 vp sisältyvässä lakiehdotuksessa yksityisellä alueella tapahtuvasta luvattomasta pysäköinnistä asetettava valvontamaksu perustui ajoneuvon kuljettajan ja kiinteistön omistajan tai haltijan taikka sen, jolle oli siirretty oikeus valvoa pysäköintiä kiinteistöllä, väliseen niin sanottuun reaalisopimukseen. Esityksessä valvontamaksua ei pidetty suoraan rinnastettavissa pysäköintivirhemaksuun tai muuhun julkisoikeudelliseen seuraamukseen, vaan sopimusrikkomukseen perustuvana yksityisoikeudellisena seuraamuksena, sopimussakkona.

Eduskunta kuitenkin hylkäsi kyseisen lakiehdotuksen, koska perustuslakivaliokunta katsoi, ettei yksityistä pysäköinninvalvontaa voitu toteuttaa ehdotetulla tavalla tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 57/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 sisältyi perustuslain 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta katsoi samalla, 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 tuli täyttää perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä. Olennaisena pidettiin myös toimivaltuuksien sellaista rajausta, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 57/2010 vp, s. 5).

Seuraavalla vaalikaudella hallitus antoi uuden esityksen (HE 79/2012 vp), jolla pyrittiin järjestämään yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset täyttävällä tavalla. Esityksessä ehdotettiin yksityisten pysäköinninvalvojien toiminnan rajaamista kunnallista pysäköinninvalvojaa tai poliisia avustavaksi toiminnaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 23/2013 vp). Hallituksen esitys kuitenkin raukesi vaalikauden päättyessä.

Valiokunnan eduskunta-aloitteista ja oikeustilasta saama selvitys

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lakivaliokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut lakialoitteessa LA 38/2019 vp ehdotetun kaltaista säännöstä. Lakialoitteessa ehdotetun sääntelyratkaisun perusteellinen valtiosääntöinen arviointi vaatisi oikeusministeriön mukaan tarkempaa tietoa sääntelyn yksityiskohdista, minkä vuoksi ministeriö on arvioinut aloitetta yleisemmällä tasolla.

Oikeusministeriön mukaan sopimusehdon säätämistä lakialoitteessa ehdotetuin tavoin mitättömäksi voidaan pitää jokseenkin epätavanomaisena sääntelytapana etenkin kuluttajasopimusten ulkopuolella. Sopimusehdon mitättömyys tarkoittaisi sitä, että sopimussakon saajan ei tarvitsisi vedota ehdon mitättömyyteen esimerkiksi tuomioistuimessa

tai kuluttajariitalautakunnassa, vaan ehdon mitättömyys otettaisiin viran puolesta huomioon. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei tällaisen sopimusehdon käyttäminen olisi sallittua.

Oikeusministeriön mukaan lakialoitteessa ehdotettu sopimusehdon mitättömäksi säätäminen tarkoittaisi kiinteistön omistajien ja haltijoiden sopimusvapauteen ja omaisuudensuojaan puuttumista. Lisäksi sopimusvapautta ja elinkeinotoimintaa rajoittavaa sääntelyä tulisi arvioida näiden perusoikeuksien rajoittamisen kannalta (mm. välttämättömyys, hyväksyttävyys suhteessa suojeltaviin oikeushyviin).

Tällä hetkellä ei ole vireillä yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa lainsäädäntöhanketta eikä hallitusohjelma sisällä kirjausta tällaisesta hankkeesta. Vaikka lainsäädäntöuudistus saattaisi selventää yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa oikeustilaa, uudistukseen ei oikeusministeriön mukaan ole välitöntä tarvetta, sillä merkkejä ei ole siitä, että kansalaisten oikeusturva yleisesti vaarantuisi yksityisten pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten toiminnan vuoksi. Jos kuluttaja katsoo saaneena perusteettoman yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen määräämän virhemaksun, hän voi viedä asian kuluttajariitalautakuntaan tai saattaa pysäköinninvalvontaa koskevan riita-asian yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Toisaalta oikeusministeriön selvityksessä tuodaan esiin, että 1.6.2020 voimaan tulleessa uudessa tieliikennelaissa (729/2018) ei ole kumotun tieliikennelain 28 §:n 3 momentin mukaista säännöstä, jonka mukaan pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty. 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. Uudessa tieliikennelaissa on saadun selvityksen mukaan luovuttu myös yksityisen alueen käsitteestä, johon kuitenkin voimassa oleva pysäköinninvalvontalaki nojautuu. Uutta tieliikennelakia säädettäessä (HE 180/2017 vp) ei ole arvioitu ehdotettuja muutoksia suhteessa pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin eikä perusteltu, miksi aiemman tieliikennelain 28 §:n 3 momenttia ei ole sisällytetty uuteen lakiin, minkä seurauksena on jossain määrin epäselvää, millä tavalla muutosten on ajateltu vaikuttavan pysäköinninvalvontalain soveltamiseen ja yksityiseen pysäköinninvalvontaan.

Koska uudessa tieliikennelaissa ei enää nimenomaisesti säädetä pysäköintikiellosta yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa, pysäköintivalvonta on saadun selvityksen mukaan joissakin kunnissa kieltäytynyt valvomasta pysäköintiä taloyhtiön parkkialueella. Kuntaliitto, Pysäköinninvalvonnan neuvottelukunta ja Poliisihallitus ovat 21.4.2021 tehneet asianomaisille ministeriöille esityksen, että pysäköinninvalvonnasta annetun 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. Saadun selvityksen mukaan esitystä ei ole oikeusministeriössä vielä arvioitu.

Valiokunnan johtopäätökset

Lakialoitteessa LA 38/2019 vp ehdotetaan pysäköinninvalvonnan rajaamista julkiseksi tehtäväksi säätämällä, että sopimusehto, jolla määrätään sopimussakko tai vastaava sanktioluonteinen maksu pysäköintivirheestä, on mitätön. Valiokunnan saaman selvityksen valossa lakialoitteessa ehdotettu sopimusehdon mitättömyydelle perustuva sääntelyratkaisu ei ole sellaisenaan toteuttavissa, vaan se vaatisi huolellista ja perusteellista lainvalmistelua perusoikeuksien ja vaikutusten arviointeineen.

Lakivaliokunta pitää aloitteissa käsiteltyä teemaa ja niissä esitettyjä havaintoja yksityisestä pysäköinninvalvonnasta kuitenkin tärkeinä. Nykyistä oikeustilaa, jossa yksityinen pysäköinninvalvonta perustuu ja on jo pitkään perustunut pelkästään oikeuskäytännössä omaksuttuihin linjauksiin, ei voida pitää selkeänä. Tätä ilmentää osaltaan se, että yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ja sitä harjoittavien yritysten määräämistä pysäköinnin virhemaksuista tulee yhteydenottoja Kilpailu- ja kuluttajavirastoon ja niitä koskevia tulkinta- ja kiistatilanteita käsitellään kuluttajariitalautakunnassa ja tuomioistuimissa. Yksityisen pysäköinninvalvonnan erityissääntely selkeyttäisi oikeustilaa ja käytäntöä, mikä olisi myönteistä pysäköijien, kiinteistön omistajien ja pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten kannalta. Edellä esitetyn vuoksi valiokunta pitää yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan erityissääntelyn aikaansaamista tavoiteltavana.

Saadun selvityksen valossa yksityisellä alueella tapahtuvan pysäköinnin ja pysäköinninvalvonnan oikeustilaan liittyy muutoinkin kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeita ottaen huomioon edellä mainitut seikat tieliikennelain uudistamisesta ja sen vaikutuksista julkiseen ja yksityiseen pysäköinninvalvontaan. Esiin on tullut myös maastoliikennelain arviointitarpeita, sillä kyseistä lakia ei ole pysäköinnin osalta uudistettu samanaikaisesti tieliikennelain kanssa.

Edellä esitettyä ja saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriö yhdessä asianomaisten muiden ministeriöiden, kuten liikenne- ja viestintäministeriön ja sisäministeriön, kanssa kokonaisvaltaisesti selvittää ja arvioi yksityisellä alueella tapahtuvan pysäköinnin ja pysäköinninvalvonnan oikeustilaa ja sääntelytarpeita edellä mainitut seikat huomioon ottaen sekä ryhtyy selvityksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin.

Lakivaliokunnan puolesta

Leena Meri

puheenjohtaja

Marja Tuokila

valiokuntaneuvos