Erityisasiantuntija Sofia Johansson

Tieto- ja turvallisuusosasto, automaatioyksikkö

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto lakialoitteesta laiksi yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta (LA 23/2023 vp)

Lakialoite

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijalausuntoa lakialoitteesta laiksi yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta (LA 23/2023 vp).

Aloitteessa esitetään säädettäväksi laki yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta. Aloitteen tarkoituksena on tuoda yksityinen pysäköinninvalvonta sääntelyn piiriin ja luoda sille selkeät lakisääteiset pelisäännöt ja raamit. Aloitteen mukaan oikeus periä maksua perustuisi jatkossa suoraan lakiin eikä osapuolten väliseen sopimukseen.

Aloitteen mukaan valvontamaksua voitaisiin periä pysäköinnistä, joka rikkoo pysäköintitilaa tarjoavan yksityisen maanomistajan asettamia pysäköinnin ehtoja, tai pysäköinnistä, joka tapahtuu vastoin maanomistajan nimenomaisesti ilmoittamaa kieltoa. Muut kuin ehdotettavaan lakiin perustuvat maksuvaatimukset pysäköintioikeuden ehtojen tai nimenomaisen pysäköintikiellon rikkomisesta olisivat mitättömiä. Aloitteen mukaan maksun perimisen edellytyksenä on, että pysäköinnin ehdot tai pysäköintikielto on ilmoitettu selkeästi ja ymmärrettävästi kirjallisessa muodossa liikennemerkeillä, kylteillä tai vastaavalla tavalla niin, että alueelle ajoneuvolla saapuneen voidaan olettaa olevan niistä tietoinen. Valvontamaksun perimisen olisi oltava olosuhteisiin nähden kohtuullista.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Pysäköintiä ja pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö

Tieliikennelainsäädäntöä koskeva kokonaisuudistus toteutettiin 2010-luvun loppupuolella ja uusi tieliikennelaki (729/2018) tuli voimaan 1.6.2020. Tieliikennelaki kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle.

Tieliikennelain 3 luvussa säädetään liikennesäännöistä. Liikennesääntöihin sisältyvät myös ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevat liikennesäännöt, joista säädetään tieliikennelain 36–46 §:ssä. Pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevista kielloista säädetään tieliikennelain 37 ja 38 §:ssä. Pysäyttämistä ja pysäköintiä koskeva kiellot muodostavat keskeisen osan pysäyttämisen ja pysäköinnin liikennesäännöistä. Erilaisia pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevia kieltoja on runsaasti,

koska niillä on merkittäviä vaikutuksia liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden sekä tilankäytön kannalta.

Pysäköinninvalvonnasta säädetään pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa (727/2011). Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain nojalla saadaan määrätä pysäköintivirheestä pysäköintivirhemaksu. Pysäköintivirheitä ovat pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaan muun muassa tieliikennelain tai sen nojalla annetun ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä taikka pysäköintikiekon käyttöä koskevan säännöksen tai määräyksen vastainen menettely.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalan rajoituksista. Lain mukaan pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus käsitellään rikosasioista säädetyssä järjestyksessä taikka jos pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta. Lisäksi jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa, pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Pysäköinninvalvonnasta annettu laki kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle.

Tieliikennelain soveltamisala

Tieliikennelain 1 §:ssä säädetään tieliikennelain soveltamisalasta. Pykälän mukaan tieliikennelaki koskee liikennettä tiellä, jos tieliikennelaissa ei toisin säädetä. Tieliikennelain 2 §:n 1 kohdan mukaan tiellä tarkoitetaan maantietä, katua, yksityistä tietä, moottorikelkkailureittiä tai muuta yleiselle liikenteelle tarkoitettua taikka yleisesti liikenteeseen käytettyä aluetta.

Tieliikennelaki on siis voimassa tiellä. Tieliikennelain soveltamisala ei ole yksiselitteinen, koska tietä on myös alue, joka on tarkoitettu yleiseen liikenteeseen tai joka on yleisesti liikenteeseen käytetty. Tieliikennelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 180/2017 vp) mukaan yleiselle liikenteelle *tarkoitetun* alueen määrittelyssä on ratkaisevaa alueen alkuperäinen käyttötarkoitus, toisin sanoen se, onko alue sitä muodostettaessa tarkoitettu yleisen ja rajoittamattoman henkilöpiirin liikkumiseen. Yleisesti liikenteeseen *käytetyn* alueen määrittelyssä arvioitaisiin alueella tosiasiallisesti esiintyvää liikennettä, siis sitä, onko alueella esiintyvä liikenne määriteltävissä yleiseksi liikenteeksi.

Tieliikennelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yleiselle liikenteelle tarkoitetun alueen ja yleisesti liikenteeseen käytetyn alueen edellytysten arviointi edellyttää tarkasteltavana olevan alueen yksittäistapauksellista tarkastelua. Maa-alueen omistussuhteella ei olisi ratkaisevaa merkitystä, mutta sillä, millä tavalla alueen omistaja tai haltija on tarkoittanut aluetta käytettävän, voisi olla merkitystä. Yleiselle liikenteelle tarkoitettu tai yleisesti liikenteeseen käytetty alue olisi joko yleinen (esimerkiksi valtion tai kunnan viraston pysäköintialue) tai yksityinen alue (esimerkiksi automarketin pysäköintialue). Tieliikennelain mukaiset liikenteenohjauslaitteet, esimerkiksi liikennemerkit ja tiemerkinnät, ovat tien tunnusmerkkejä.

Pysäköinti yksityisellä alueella

Liikennettä koskevassa pysäköintilainsäädännössä käytetään yksityisen alueen käsitettä. Esimerkiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain 2 §:n 2 momentissa on todettu, että pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä eikä rengaslukkoa käyttää ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta, jos pysäköintivirhe on tehty yksityisellä alueella tai maastossa.

Ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain (1508/2019) 5 §:n 2 momentin mukaan kunta tai kunnallinen pysäköinninvalvoja suorittaa lähi- tai varastosiirron kahden vuorokauden kuluttua alueen omistajan tai haltijan perustellusta pyynnöstä, jos ajoneuvo on pysäköity pysäköimistä koskevan säännöksen vastaisesti yksityiselle alueelle tai maastoon.

Uudessa tieliikennelaissa ei säädetä enää pysäköinnistä yksityisellä alueella. Vanhan, vuoden 1981 tieliikennelain (267/1981) 28 §:n 3 momentin mukaan pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa oli kielletty. Pysäköintiä koskevat määräykset yksityisellä alueella oli ilmaistava selvästi havaittavalla tavalla. Vuoden 1981 tieliikennelaissa ei ollut määritelty, mitä yksityisellä alueella tarkoitettiin, mutta laajassa oikeuskäytännössä yksityisellä alueella viitattiin alueen omistamiseen tai hallitsemiseen.

Yksityisellä alueella tarkoitetaan alueen omistus- tai hallintasuhteen luonnetta. Alue on yksityinen alue, jos sen omistaa tai sitä hallitsee yksityinen taho (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö). Yksityisinä alueina pidetään esimerkiksi kauppaliikkeiden piha-alueita. Yksityisten alueiden osalta on kuitenkin huomattava, että nimestään huolimatta alue voi olla tieliikennelaissa tarkoitettu tietä.

Nykyisen tieliikennelain mukaan lain soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, mikä maa-alueen omistussuhde on. Toisin sanoen merkityksetöntä on se, onko maa-alue yksityisen tai julkisen tahon omistamaa tai hallitsemaa. Merkityksellistä on se, onko alueella yleistä liikennettä tai onko alue tarkoitettu yleiselle liikenteelle. Jos alue on tarkoitettu yleiseen liikenteeseen tai sillä on yleistä liikennettä ja alue on näin ollen tieliikennelaissa tarkoitettua tietä, esimerkiksi pysäköintikielto osoitetaan tällaisella alueella liikenteenohjauslaitteella, esimerkiksi pysäköintikieltoa osoittavalla liikennemerkillä. Yksityisen omistamalla tai hallitsemalla alueella liikennemerkin asettaminen edellyttää tieliikennelain 71 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla kunnan suostumuksen.

Liikenneturvallisuuden kannalta on tärkeää, että esimerkiksi kerrostalojen pihoilla, joilla on yleensä yleistä liikennettä, on voimassa tieliikennelaissa säädetyt liikennesäännöt. Kun piha-alueet ovat tietä, myös kunnallisella pysäköinninvalvonnalla on toimivalta suorittaa pysäköinninvalvontaa näillä alueilla pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaan. Tämä edellyttää kuitenkin pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaan kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta.

Yksityisellä alueella pysäköintiä koskevat rajoitukset perustuvat lähtökohtaisesti kiinteistön omistajan tai haltijan oikeuteen määrätä omistamansa tai hallitsemansa kiinteistön käytöstä. Tämä lähtökohta on todettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 23/2013 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on lähtökohtaisesti oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, mukaan lukien pysäköinti. Hän voi sopia aluetta käyttävän kanssa pysäköinnin ehdoista ja perittävästä korvauksesta. Tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja.

Yksityisen alueen pitäminen tienä ei rajoita kiinteistön omistajan tai haltijan oikeutta määrätä alueensa käytöstä pysäköinnin osalta. Tämä ilmenee korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä KKO 2010:23, jossa on todettu, että yksityisoikeudellista seuraamusjärjestelmää voidaan käyttää rinnakkain julkisen pysäköintivirhemaksujärjestelmän kanssa. Toisin sanoen samalla alueella voi olla sekä julkista poliisin ja kunnan pysäköinninvalvontaa että yksityistä pysäköinninvalvontaa. Tämä viittaa selvästi siihen, että alueen oikeudellisesta luonteesta riippumatta kiinteistön omistaja tai haltija voi antaa määräyksiä pysäköintiin liittyen siitä huolimatta, että alueella sovellettaisiinkin

tieliikennelakia. Alueen oikeudellinen luonne ja siellä voimassa olevat pysäköintijärjestelyt on selvitettävä aina tapauskohtaisesti.

Lakialoitteesta

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ei sisälly kirjausta pysäköintiä tai pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tieliikennelaissa säädettyjen pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien liikennesääntöjen noudattaminen on tärkeää liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan tieliikennelain soveltamisala on laaja. Näin ollen myös pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaisten valvontaviranomaisten toimivalta ulottuu laajalle alueelle. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan jonkin verran epäselvyyttä on aiheuttanut se, että tieliikennelaissa ei enää käytetä yksityisen alueen käsitettä, kun taas liikennettä koskevassa pysäköintilainsäädännössä yksityisen alueen käsitettä käytetään.

Lakialoitteessa esitetyn soveltamisalarajauksen mukaan valvontamaksua ei saa periä pysäköinnistä julkisella paikalla eikä teosta, josta on säädetty muun lain perusteella rangaistus. Koska pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaisten valvontaviranomaisten toimivalta ulottuu laajalle ja pysäköintivirhemaksu on mahdollista määrätä edellytysten täyttyessä myös yksityisellä alueella, jäisi yksityinen valvontamaksu käytännössä erittäin harvoin sovellettavaksi. Jos julkisella paikalla tarkoitetaan kaikille avointa aluetta, johon tienkäyttäjällä on pääsy lupaa kysymättä, ei yksityistä valvontamaksua voisi määrätä esimerkiksi huoltoasemien tai kauppakeskusten pihoilla, mikä vaikuttaisi alueen omistajan mahdollisuuksiin hallita pysäköintiä omistamallaan alueella.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan yksityistä pysäköinninvalvontamaksua koskevan lain säätäminen edellyttäisi huolellista lainvalmistelua ja vaikutusarviointia. Lain soveltamisalan tulisi olla selkeä. Jos yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ja siihen liittyvästä valvontamaksusta säädettäisiin erikseen, tulisi sääntelyn perusteella olla selvää, mihin yksityisen pysäköinninvalvonnan toimivalta ulottuu. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että vain viranomaiset voivat käyttää merkittävää julkista valtaa.