Muistio lakialoitteesta LA 23/2023 vp

1. Esityksen tausta

Lakialoitteessa LA 23/2023 vp esitetään säädettäväksi laki yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta. Yksityistä pysäköinninvalvontaa ei säännellä tällä hetkellä lainsäädännössä lainkaan, vaan oikeus periä maksuja pysäköinnin ehtojen rikkomisesta perustuu korkeimman oikeuden ratkaisuun, jossa korkein oikeus katsoi auton pysäköinnin muodostavan sopimussidonnaisuuden auton pysäköineen ja maanomistajan puolesta toimineen pysäköintiä ilmoittamiensa sopimusehtojen mukaisesti tarjoavan yrityksen välille. Lakialoitteen tarkoituksena on tuoda yksityinen pysäköinninvalvonta sääntelyn piiriin ja luoda sille selkeät lakisääteiset pelisäännöt ja raamit.

Lakialoitteen perusteluiden mukaan ehdotettava yksityinen pysäköinnin valvontamaksu vastaisi juridisena ratkaisuna pitkälti Ruotsissa omaksuttua mallia, jota on sovellettu maassa vuodesta 1984, jossa oikeus periä maksua perustuisi suoraan lakiin eikä osapuolten väliseen sopimukseen. Näin ei kuitenkaan todellisuudessa ole, vaikka lakialoite yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta jäljitteleekin Ruotsissa voimassa olevaa yksityisoikeudellista lakia *Lag om kontrollavgift vid olovlig parkering* (1984:318, jäljempänä "**laki valvontamaksuista**"). Lakialoitteen ei voida katsoa aloitteen perusteluiden mukaisesti vastaavan Ruotsissa omaksuttua mallia.

2. Lain soveltamisala

Ruotsin järjestelmä

Ruotsissa pysäköinninvalvonta on järjestetty käytännössä kolmen eri säädöksen kautta. Nämä ovat julkisoikeudelliset *Lag om felparkeringsavgift* (1976:206, jäljempänä "**laki pysäköintivirhemaksuista**") ja *Lag om kommunal parkeringsövervakning m.m.* (1987:24, jäljempänä "**laki kunnallisesta pysäköinninvalvonnasta**") sekä yksityisoikeudellinen laki valvontamaksuista. Erottava tekijä julkis- ja yksityisoikeudellisen pysäköinninvalvonnan välillä on se, onko virheellisesti pysäköity auto pysäköity yksityisomistuksessa olevalle maalle vai yleiselle katualueelle, joka yleensä on kunnan omistuksessa.[1]

Julkisoikeudellisesti säännellylle yleiselle katualueelle pysäköidessä valvontaa voivat suorittaa ja pysäköintivirhemaksuja määrätä joko poliisi tai laissa kunnallisesta pysäköinninvalvonnasta tarkoitettu pysäköinninvalvoja.[2] Kunnan pysäköinninvalvojat nimittää kunta ja tehtävään voidaan nimetä soveltuvan koulutuksen saanut henkilö, joka on joko kunnan, jonkin toisen kunnan, kunnallisen pysäköintiosakeyhtiön, kunnallisen liikenneosakeyhtiön tai vartiointiyrityksistä annetussa laissa[3] tarkoitetun vartiointiyrityksen työntekijä.[4] Useat kunnat Ruotsissa ovatkin nimittäneet yksityisen vartiointiyrityksen hoitamaan julkista pysäköinninvalvontaa alueellaan.[5]

[1] Lag (1984:318) om kontrollavgift vid olovligt parkering 1 § sekä esimerkiksi Ruotsalaisten kuntien ja pysäköintiyritysten yhdistys Sveparkin ohjeistus, saatavilla osoitteessa https://svepark.se/skillnaden-mellan-tomtmark-gatumark/#.

[2] Lag (1976:206) om felparkeringsavgift, 5 §.

[3] Lag (1974:191) om bevakningsföretag.

[4] Lag 1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m., 5 ja 6 §§:t.

[5] Esimerkiksi Haaparanta nimitti vuonna 2021 Securitaksen hoitamaan pysäköinninvalvontaa ja Helsingborgissa pysäköintiä valvoo yksityinen QSG Bevakning AB.

Sen, valvooko yleisellä katualueella pysäköintiä poliisi vai kunnan pysäköinninvalvoja, määrittää kunta itse. Kunnat voivat itse omalla päätöksellään ottaa vastattavakseen pysäköinnin valvonnan ja tällaisesta päätöksestä niiden on tiedotettava Ruotsin poliisiviranomaista (*Polismyndigheten*).[6] Kunnan ja Poliisiviranomaisen on lain nojalla tehtävä yhteistyötä pysäköinninvalvonnan yleisen kattavuuden ja suunnan suhteen.[7]

Yksityisomisteisella maalla tapahtuvan pysäköinnin valvonnasta ja valvontamaksun perimisestä vastaa pääasiassa maanomistaja. Tämä toimivalta on kuitenkin esitöiden perusteella mahdollista siirtää esimerkiksi kunnalliselle pysäköinninvalvontayhtiölle.[8]

Suomen järjestelmä

Suomessa pysäköinninvalvontaa säätelee tällä hetkellä julkisoikeudellinen pysäköinninvalvonnasta annettu laki (727/2011). Lain 10 §:n mukaan pysäköintivirhemaksujen määräämisestä huolehtii poliisi taikka kunta, jos sille on myönnetty aluehallintaviraston toimesta tähän lain 11 §:n mukainen lupa. Suomessa pysäköintivirhemaksua ei voida pysäköinninvalvonnasta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan määrätä yksityisellä alueella tai maastossa ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä tai valtuutusta. Laki pysäköinninvalvonnasta sääntelee siis pysäköinninvalvontaa julkisiksi katsotuilla alueilla.

Suomessa on kuitenkin tällä hetkellä paljon yksityisen pysäköinninvalvonnan piirissä olevia alueita, joiden voidaan mieltää olevan julkisia paikkoja. Tällaisia ovat esimerkiksi sairaaloiden, kaupungin liikuntapaikkojen, ostoskeskusten ja bensa-asemien pysäköintialueet, joiden pysäköinninvalvonnan kunnat kilpailuttavat tavanomaisesti yksityisille pysäköinninvalvontayhtiöille.

Yksityisoikeudellista pysäköinninvalvontaa koskevan lakialoitteen 1 §:n 2 momentti kieltää nimenomaisesti pysäköintimaksun perimisen julkisella paikalla. Yksityisellä pysäköinninvalvonnalla on tärkeä rooli julkisiksi paikoiksi miellettyjen alueiden pysäköinninvalvonnan järjestämisessä ja mikäli lakialoite tulisi sellaisenaan voimaan, näiden alueiden pysäköinninvalvonta muodostuisi mahdottomaksi.

Myös pysäköinninvalvonnasta annetun lain esitöissä nostettiin lain säätämisen yhteydessä esiin julkisen ja yksityisen pysäköinninvalvonnan suhde. Julkinen pysäköinninvalvonta keskittyy ensisijaisesti valvomaan pysäköimistä katujen varsilla ja vastaavilla alueilla jättäen esimerkiksi kauppakeskusten parkkipaikkojen ja virastojen pihojen valvonnan toissijaiseksi. Viranomaisvoimavarat eivät välttämättä riitä siihen, että luvatonta pysäköintiä pystyttäisiin valvomaan tehokkaasti ja rikkomuksista pystyttäisiin määräämään asianmukaiset seuraamukset kaikilla julkisiksi katsotuilla alueilla. Tästä syystä yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten rooli väärinpysäköinnin ehkäisemisessä on korostunut ja niiden asiakkaina onkin vakiintuneesti ollut muun muassa kauppakeskuksia ja virastoja.[9] Jos yksityisoikeudellista pysäköinninvalvontaa koskeva lakialoite toteutuisi sellaisenaan, tekisi se pahimmillaan mahdottomaksi esimerkiksi edellä mainittujen pysäköintialueiden pysäköinninvalvonnan. Väärinpysäköinti, josta yksityinen taho ei saa periä valvontamaksuja julkisella paikalla, saattaa

[6] Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. 2 ja 3 §§:t.

[7] Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. 4 §.

[8] Regeringens proposition 1983/84:104, s. 69.

[9] HE 223/2010 vp, s. 13–14.

jossain tapauksissa jopa uhata turvallisuutta, jos henkilöiden tai ajoneuvojen liikkuminen vaaratilanteessa estyy tai vakavasti vaikeutuu.

3. Vastuu valvontamaksusta

Ruotsin järjestelmä

Ruotsin järjestelmässä virheellisestä pysäköinnistä vastaavat niin julkis- kuin yksityisoikeudellisten säädösten nojalla käytännössä niin väärin pysäköidyn auton omistaja tai haltija kuin sen pysäköinyt kuljettajakin. Julkisoikeudellisen pysäköintivirhemaksun maksamisesta vastaa viimekädessä auton omistaja, mutta maksu voidaan antaa ja siihen voi hakea muutosta myös auton kuljettaja. Yksityisoikeudellisen valvontamaksun maksamisesta vastaavat auton omistaja ja kuljettaja nimenomaisen säännöksen nojalla yhteisvastuullisesti. Omistaja on vastuusta vapaa, kun olosuhteiden perusteella on todennäköistä, että ajoneuvo on viety häneltä rikoksen johdosta.[10]

Esitöiden perusteella järjestely perustuu pysäköintivirhemaksuista annetun lain esimerkkiin, vaikka kyseisessä laissa kuljettajaa ei nimenomaisesti vastuunalaisena nimetäkään. Lisäksi esitöissä todetaan, että samoin kuin julkisten pysäköintivirhemaksujen kohdalla, olisi yksityisoikeudellisen valvontamaksun kuljettajan menettelyn johdosta maksamaan joutunut omistaja oikeutettu perimään maksuun menettämänsä rahamäärän takaisin kuljettajalta. Muodollinen ero julkista ja yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevien lakien välillä on siinä, että yksityisellä puolella laissa luvattoman pysäköinnin valvontamaksusta selvästi todetaan myös kuljettajan olevan maksuvelvollinen ja että tontinomistaja voi siviilioikeudellisessa järjestelmässä vaatia maksua joko kuljettajalta tai ajoneuvon omistajalta, jos nämä eivät ole sama henkilö.[11] Omistajan vastuu on yksityisoikeudellisia saatavia koskien lainsäädäntöteknisesti siis jopa hieman korostuneempi, kuin julkisella puolella asetettu vastuu.

Suomen järjestelmä

Lakialoitteen 5 §:n mukaan valvontamaksusta vastaa ajoneuvon ehtojen vastaisesti pysäköinyt kuljettaja. Pykälässä säädetään tämän lisäksi nimenomaisesti siitä, että valvontamaksua koskevia vaatimuksia ei voi esittää pelkästään ehtojen vastaisesti pysäköidyn ajoneuvon omistuksen tai hallinnan perusteella. Lakialoitteessa ei ole millään tavalla perusteltu vastuunjaon rajoittamista vain kuljettajaan. Valinta poikkeaa oikeusjärjestyksen tavanomaisesta ratkaisusta, jossa vastuuhenkilöiden piiri on liikennekäyttämisen virheiden ja puutteiden käsillä ollessa yleensä varsin laaja.

Suomessa julkista pysäköinninvalvontaa sääntelevän pysäköinninvalvonnasta annetun lain 9 §:n mukaan pysäköintivirhemaksusta vastaa ajoneuvon kuljettaja, sekä ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija. Vastaavaa vastuunjakoa ei ole otettu mukaan lakialoitteeseen yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta, kuten Ruotsin mallissa on omaksuttu. Lakialoitteessa vastuu on rajoitettu nimenomaisesti ajoneuvon kuljettajalle, minkä perusteella lakialoite ei vastaa Ruotsin mukaista mallia, eikä myöskään Suomessa tavanomaisesti valittua ratkaisua koskien liikennerikkomuksesta aiheutuneen vastuun määräytymistä. Esimerkiksi laissa sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) rikesakko määrätään ajoneuvon omistajalle, kun kyse on ajoneuvoa pysäyttämättä havaitusta liikennerikkomuksesta. Lain 15 §:n mukaan rikesakkomääräys annetaan rikkomukseen käytetyn ajoneuvon kuljettajaa selvittämättä sille luonnolliselle henkilölle, joka

[10] Lag (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering, 7 §.

[11] Regeringens proposition 1983/84:104, s. 70–71.

rikkomuksen tekoaikana oli rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä.

Tällä hetkellä Suomessa yksityisoikeudellinen valvontamaksu perustuu sopimukseen auton pysäköineen ja maanomistajan puolesta toimineen pysäköintiä tarjoavan yrityksen välille. Suomessa omaksutussa käytännössä pysäköintiä koskevan sopimuksen tekee autoa kuljettava henkilö, eikä näin ollen auton omistus ole maksuvelvollisuuden peruste.[12] Maksua vaativan yhtiön on lähtökohtaisesti pystyttävä osoittamaan, kuka on sopimuskumppani eli auton kuljettaja, mikä on monissa tilanteissa usein haastavaa. Tilannetta on pidetty ongelmallisena ja se aiheuttaa lukuisia riitoja siitä, kuka todellisuudessa on auton pysäköijä ja sopimuksen osapuoli. Kun yksityinen pysäköinninvalvonta tuodaan sääntelyn piiriin Ruotsia vastaavasti, ei valvontamaksun perimisessä ole kyse enää sopimussuhteesta, vaan lain mukaisen valvontamaksun perimisestä, joka perustuu pysäköintioikeuden ehtojen tai nimenomaisen pysäköintikiellon rikkomiseen. Ruotsin valitseman kaltainen sääntelyratkaisu vähentänee asiaryhmän oikeudenkäyntejä ja edesauttaa paremmin aiheuttamisperiaatteen toteutumista.

4. Muita eroja

Lakialoitteessa yksityisestä pysäköinnin valvontamaksusta ja Ruotsin mallissa on myös muita pienempiä eroja. Esimerkiksi valvontamaksun määrän osalta lakialoitteen mukaan yksittäisestä jatkuvasta ehtojen vastaisesta pysäköinnistä saadaan periä enintään kolme valvontamaksua. Ruotsin mallissa vastaavasta samasta laittomasta pysäköinnistä voidaan periä enintään viisi valvontamaksua. Lakialoitteen 4 §:n mukaan ehtojen vastaisesta pysäköinnistä ei voida periä muita yksityisoikeudellisia maksuja kuin tässä laissa säädetty valvontamaksu. Mikäli ehtojen vastaisella pysäköinnillä on aiheutettu vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti korvattavaa vahinkoa, voidaan valvontamaksun perimisen sijaan kuitenkin hakea korvausta vahingonkorvauslain perusteella. Ruotsin mallissa tätä mahdollisuutta ei ole.

Muita eroja säännöksissä on muun muassa lain määritelmien, valvontamaksua koskevien säännösten sekä valvontamaksua koskevan vaatimuksen sisällön osalta.

5. Johtopäätökset

Toisin kuin lakialoitteen perusteluissa väitetään, aloite ei todellisuudessa johtaisi Ruotsin mallin kaltaiseen tilanteeseen yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelyssä. Merkittävin ero johtuu siitä, että Ruotsissa julkisen pysäköinninvalvonnan resursseihin liittyvät haasteet on huomioitu siten, että yksityisten vartiointiyritysten työntekijöiden nimittäminen kunnan pysäköinninvalvojiksi on sallittua. Käytännössä Ruotsissa on siis mahdollista ulkoistaa julkisoikeudellinen pysäköinninvalvonta yksityisille toimijoille, joiden toiminta on kuitenkin myös itsessään lakisääteistä. Tällaiset yksityiset julkista tehtävää hoitavat pysäköinninvalvojat käyttävät pysäköintivirhemaksuja määrätessään julkista valtaa, joten järjestelyn kirjaaminen lakiin ja antaminen laissa säänneltyjen toimijoiden vastuulle on perusteltua.

Suomesta vastaava järjestelmä puuttuu kokonaan, joten lakiehdotus nykyisellään ei onnistu huomioimaan sitä jo pysäköinninvalvonnasta annetun lain esitöissä huomioitua seikkaa, että viranomaisvarat eivät välttämättä riitä valvomaan luvatonta pysäköintiä tehokkaasti kaikissa "julkisissa paikoissa". Suomessa tämä ongelma on nykytilanteessa ratkaistu mahdollistamalla

[12] Ks esim. Kilpailu ja kuluttajavirasto: Yksityinen pysäköinnin valvonta, https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/autot-ja-pysakointi/pysakointi/.

yksityisen pysäköinninvalvonnan toiminta sopimusperusteisesti myös tietyissä julkisissa paikoissa, kuten kauppakeskusten ja virastojen pysäköintialueilla. Näin ollen säätämällä ehdotetun kaltainen laki, Suomessa ei päästäisi siihen lopputulokseen, joka Ruotsissa vallitsee. Pahimmillaan ehdotus johtaisi siihen, että yksityinen pysäköinninvalvonta menettäisi edellytyksensä toimia julkisissa paikoissa kokonaan, mikä puolestaan joko tekisi tällaisista pysäköintialueista niin kutsutun valvomattoman villin lännen tai johtaisi julkisten menojen kasvuun.

Toinen merkittävä, Ruotsin järjestelmästä poikkeavaan tilaan johtava puute lakialoitteessa, on valvontamaksun kohdistamisen salliminen vain auton kuljettajaa kohtaan. Edellä todetusti Ruotsissa niin yksityis- kuin julkisoikeudellisetkin pysäköintivirhe- ja valvontamaksut kohdistuvat myös auton omistajaan. Järjestely on ollut Ruotsin lainsäätäjän toimesta tietoinen ratkaisu, jota on jo 1980-luvulta lähtien erityisesti yksityisoikeudellisten maksujen kohdalla haluttu erikseen korostaa. Ruotsissa maksuvelvoitteen oikea kohdistuminen varmistuu viimekädessä omistajan ja kuljettajan välisen regressio-oikeuden avulla. Tämä on perusteltua aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta, eikä regressio-oikeuden käyttö synnyttäne siinä määrin näytöllisesti vaikeita riita-asioita, sillä omistaja tietää lähtökohtaisesti sen, kenen hän on sallinut käyttävän virheellisesti pysäköityä ajoneuvoaan.

Mahdollistamalla yksityisen pysäköintivirhemaksun kohdistaminen vain auton kuljettajaa kohtaan, lakialoite tekisi yksityisen pysäköinninvalvonnan toimintaympäristöstä merkittävästi Ruotsin vastaavaa haastavamman. Maksun kohdistaminen auton omistajaan on perusteltua, sillä omistaja on helposti selvitettävissä erilaisten rekisterien pohjalta. Myös Suomessa omistajan, joka joutuisi vastuuseen muun kuljettajan menettelyllään aiheuttamasta valvontamaksusta, olisi em. tavalla yleisen regressio-oikeuden perusteella mahdollista periä hänelle aiheutunut vahinko kuljettajalta. Lakialoitteen tarkoituksen ollessa yksityisen pysäköinninvalvonnan sopimusperusteisuuden poistaminen, ei kyseinen poikkeama olisi uuden järjestelmän aikana perusteltu myöskään siitä näkökulmasta, että omistajan voisi katsoa tulleen sidotuksi sopimukseen toisen henkilön toimesta. Kyseinen poikkeama Ruotsin mallista ei siten ole perusteltu yksityisoikeudellisesti eikä tehokkuusnäkökulmasta.

Kaiken kaikkiaan lakialoite epäonnistuu jo pitkään sovelletun Ruotsin pysäköinninvalvontajärjestelmän monipuolisuuden, erityisesti yksityisten ja julkisten toimijoiden useiden erilaisten mahdollisten roolien, huomioon ottamisessa. Aloite pyrkii yksinkertaisuuteen valitsemalla tiettyjä paloja Ruotsin sääntelymallista, mutta epäonnistuu kokonaisuuden hahmottamisessa, eikä se laiksi tullessaan johtaisi Ruotsia vastaavaan oikeustilaan.

16.5.2024

Mikko Alkio, asianajaja