

3.3.2009

Dnro 3082/2/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KUNNALLISTA PYSÄKÖINNINVALVONTAA VOI HOITAA VAIN KUNNAN VIRANHALTIJA

1

ASIAN VIREILLETULO

Helsingin hallinto-oikeus oli 19.9.2007 antamallaan päätöksellä taltionumero 07/1242/2 kumonnut Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojan 24.10.2006 tekemän päätöksen nro 607253 ja poistanut ajoneuvon kuljettajalle määrätyn pysäköintivirhemaksun. Hallinto-oikeuden päätös oli perustunut siihen, että pysäköintivirhemaksun antaneella yksityisen vartiointiyhtiön työntekijällä ei ollut asiassa toimivaltaa eikä kunnallinen pysäköinninvalvoja ollut voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtävää Koskelan sairaalan alueella. Hallinto-oikeuden päätöksen johdosta otin omana aloitteenani tutkittavaksi, millä oikeudellisella perusteella Helsingin kaupungin pysäköinninvalvoja oli katsonut voineensa määrätä yksityisen vartiointiliikkeen työntekijän suorittamaan valvonta-apulaisen tehtävää, miten kauan menettely oli jatkunut ja mihin toimenpiteisiin pysäköinninvalvoja oli hallinto-oikeuden päätöksen johdosta ryhtynyt.

2

SELVITYS

Asian johdosta hankittiin Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan selvitys sekä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön lausunnot.

2.1

Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan selvitys 22.11.2007

Helsingin kaupungin rakennusviraston katu- ja puisto-osaston kunnallinen pysäköinninvalvoja on esittänyt selvityksessään seuraavan.

Johdanto

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaan pysäyttämistä, seisottamista ja pysäköimistä koskevien kieltojen ja rajoitusten valvontaa poliisipiirissä johtaa ja valvoo poliisipiirin päällikkö, joka toimii samalla pysäköinninvalvojana. Mikäli valvonta kunnassa on lääninhallituksen määräyksellä annettu poliisin ohella kunnan hoidettavaksi, tulee kunnan asettaa kunnallinen pysäköinninvalvoja. Kunnallinen pysäköinninvalvoja on valvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa poliisipiirin päällikön valvonnan ja johdon alainen. Kunnallisella pysäköinninvalvojalla tulee lainsäädännön mukaan olla tarpeellinen määrä apulaisia. Kunnallisten valvonta-apulaisten kelpoisuusehdoista, virkapuvuista ja tunnusmerkistä säädetään pysäköintivirhemaksusta annetussa asetuksessa.

Helsingissä kunnallinen pysäköinninvalvoja oli antanut tietyillä yksityisalueilla määräyksiä muille kuin kunnalliselle pysäköinnintarkastajalle toimia oman toimensa ohella (niin kutsuttu oto-määräys) kunnallisen pysäköinninvalvojan apulaisena (suorittaa pysäköinnintarkastajan tehtäviä). Merkittävimmät yksityisalueet, joiden pysäköinninvalvontaa varten määräyksiä oli annettu, olivat Helsingin Sataman ja HUS:n hallitsemat alueet. Suurin osa oto-määräyksistä oli näin ollen annettu yksityisalueille, joilla on liittymä kaupungin omaan toimintaan.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu

Apulaisoikeuskansleri oli ratkaisussaan 24.1.1992 dnro 20/5/91 ottanut kantaa pysäköinninvalvojan toimivaltaan antaa ulkopuoliselle määräys toimia pysäköinninvalvojan apulaisena. Ratkaisussa mainittiin, ettei kunnallista pysäköinninvalvontaa sääntelevissä laissa ja asetuksessa pysäköintivihemaksusta ollut säännöksiä kunnallisten valvonta-apulaisten palvelukseen ottamisesta ja tehtävään määräämisestä: kenen toimesta ja missä järjestyksessä valvonta-apulaiset otetaan palvelukseen ja määrätään tehtävänsä. Säännökset jättivät avoimeksi, tulisiko pysäköinninvalvonta-apulaisten poikkeuksetta olla kunnan palveluksessa, vai voidaanko määräys toimia pysäköinninvalvonta-apulaisena antaa muullekin. Ratkaisussa mainittiin, että lain perusteella oli epäselvää, voidaanko kunnalle uskotua pysäköinninvalvontatoimintaan liittyvää julkisen vallan käyttöä delegoida ilman yksilöityä, säännöksissä osoitettua valtuutusta – ainakaan yksityiseksi katsottavan alueen edustajalle. Apulaisoikeuskansleri lausui, että tehtävään määrättyllä oli siinäkin tapauksessa katsottava olevan rikoslain 40 luvun mukainen rikosoikeudellinen vastuu. Apulaisoikeuskanslerin mukaan olennaista oli kuitenkin se, että pysäköinninvalvojan apulaisilla oli tehtävänsä hoitamiseksi tarpeellinen kelpoisuus pysäköintivihemaksusta annetun asetuksen edellyttämällä tavoin.

Apulaisoikeuskansleri päätyi esittämään oikeusministeriölle sen selvittämistä, oliko ja missä määrin tarvetta määrätä pysäköinninvalvonta-apulaisten tehtäviin muita kuin kunnan palveluksessa olevia henkilöitä sekä missä järjestyksessä ja millaisin edellytyksin tämän tulisi tapahtua sekä miten toiminta muutoin tältä osin tulisi järjestää. Uusia tarkennettuja säännöksiä ei kuitenkaan ole annettu.

Perustuslain 124 §

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lain perustelujen (HE 1/1998) mukaan säännöksen lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Perustelussa todetaan kuitenkin tarvittavan, etenkin julkisten palvelutehtävien hoitamiseksi, myös järjestelyjen joustavuutta. Tämän vuoksi hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöin perustuttava lakiin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolisille on kuitenkin mahdollista vain tiettyjen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Ensinnäkin tehtävän antamisen tulee olla tarpeen sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon hallinnon tehokkuus sekä erityisesti yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustelujen mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutusta ja asiantuntemusta sekä sitä, että tehtävää suorittavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusturvan, hyvän hallinnon ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksista

Kunnallinen pysäköinninvalvoja vastaa aina viime kädessä määrätystä pysäköintivirhemaksusta. Kaikista kunnan alueella määrätystä virhemaksusta on mahdollisuus esittää vastalause kunnalliselle pysäköinninvalvojalle. Tämä koskee sekä poliisin kirjoittamia virhemaksuja että niin kutsutun otomääräyksen saaneiden pysäköinninvalvonta-apulaisten antamia maksukehotuksia. Perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvan edellytykset täyttyvät pysäköintivirhemaksulain mukaisessa vastalausemenettelyssä sekä sillä, että kunnallisen pysäköinninvalvojan päätöksestä on valitusmahdollisuus Helsingin hallinto-oikeuteen.

Määräykset annetaan koskemaan tiettyä rajattua yksityistä aluetta, jossa pysäköintiä koskevia määräyksiä ja ohjeita on rajallinen määrä. Määräyksen antamisen edellytyksenä on, että määräyksen saanut henkilö perehdytetään tehtäviinsä ja pysäköintiä koskeviin liikennesääntöihin. Kunnallinen pysäköinninvalvonta antaa määräyksen saaneille tarpeen mukaan koulutusta ja koulutukseen osallistuminen asetetaan tarvittaessa määräyksen voimaan astumisen edellytykseksi. Pysäköinninvalvonnan edustaja käy myös paikalla sen varmistamiseksi, että pysäköintiä koskevat määräykset yksityisalueella on ilmaistu selvästi havaittavalla tavalla. Pysäköinninvalvontaa hoitavien henkilöiden koulutuksesta ja asiantuntemuksesta huolehditaan näin ollen perustuslain säännösten edellyttämällä tavalla vaarantamatta hyvän hallinnon vaatimuksia.

Määräyksenantomenettely täyttää myös perustuslain tehtävien siirrolle asettaman tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen, sillä kyseisten yksityisalueiden toimivuuden ja turvallisuuden kannalta tehokas pysäköinninvalvonta on usein olennaista. Kunnallisten valvonta-apulaisten paikalle kutsuminen virhemaksun määräämiseksi olisi huomattavasti tehottomampi ja epäkäytännöllisempi järjestely. Kyse on myös resurssien riittävydestä. Kunnallinen pysäköinninvalvonta tarvitsee oman toimensa ohella määräyksen saaneita pysäköinninvalvonta-apulaisia, jotta valvonta voidaan keskeisillä yksityisalueilla suorittaa tarkoituksenmukaisesti: riittävän kattavasti tehokkaasti.

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 19.9.2007 nro 07/1242/2

Helsingin hallinto-oikeus kumosi päätöksellään pysäköinninvalvojan päätöksen, joka koski Koskelan sairaalan alueella annettua pysäköintivirhemaksua. Virhemaksun antaja oli Koskelan sairaalan vartija, joka oli työsuhteessa yksityiseen vartiointiliikkeeseen. Kunnallinen pysäköinninvalvoja oli antanut vartijalle määräyksen suorittaa pysäköinnintarkastajan tehtäviä Koskelan sairaalan alueella oman toimensa ohella. Helsingin hallinto-oikeus katsoi päätöksen perusteluissa, että kyseessä oli julkinen hallintotehtävä, sillä valvonta-apulaisella oli pysäköintivirhemaksulain perusteella laajat toimivaltuudet, muun muassa oikeus selvittää ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyys sekä pysäyttää ajoneuvo. Täytäntöönpanokelpoiset maksumääräykset perustuvat niin ikään suoraan ja yksinomaan annettuihin maksukehotuksiin. Näillä perusteilla päätöksessä katsottiin, että kunnallinen pysäköinninvalvoja ei voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä Koskelan sairaala-alueella, sillä asiasta ei ollut lailla tai sen nojalla määrätty. Hallinto-oikeus katsoi, ettei maksukehotuksen antaneella vartijalla ollut asiassa toimivaltaa, minkä vuoksi pysäköinninvalvojan vastalauseeseen annettu päätös oli kumottava ja pysäköintivirhemaksu oli poistettava.

Muita Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisuja

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 30.7.2007 nro 07/0873/6 koski vartiointiliikkeen työntekijälle annettua määräystä suorittaa pysäköinnintarkastajan tehtäviä tietyllä rajatulla alueella. Perusteluissa todettiin, että Helsingin kaupungin pysäköinninvalvonta oli antanut määräyksen pysäköintivirhemaksukehotuksen määränneelle henkilölle suorittaa pysäköinnintarkastajan tehtäviä kysymyksessä olevalla yksityisalueella ja että asiakirjoista ilmeni pysäköinninvalvonnan edellyttävän määräyksen saaneen henkilön osallistuvan pysäköinninvalvojan järjestämään koulutukseen ennen toiminnan aloittamista. Päätöksen perustelujen mukaan näin ollen ei ollut osoitettu, ettei pysäköinnintarkastajalla olisi ollut oikeutta antaa pysäköintivirhemaksukehotusta.

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 20.12.2004 nro 04/1120/6 koski puolestaan Helsingin Satamassa annettua pysäköintivirhemaksukehotusta, jonka oli antanut Helsingin Sataman liikennevalvoja. Päätöksen perustelujen mukaan pysäköinninvalvoja oli antanut Helsingin Sataman palveluksessa olevalle liikennevalvojalle rajoitetut pysäköinninvalvonta-apulaisen valtuudet hallinnollisille satama-alueille. Hallinto-oikeus katsoi, että maksukehotuksen antajalla oli toimivalta asiassa.

Oto-määräysten antaminen

Helsingin kaupungin pysäköinninvalvonta on antanut niin sanottuja oto-määräyksiä pysäköinninvalvontaan Koskelan sairaalan alueella vartiointia suorittaville henkilöille vuodesta 2004 alkaen. Vuonna 2006 pysäköintivirhemaksuja kirjoitettiin 185 910 kappaletta ja tästä määrästä Koskelan sairaalan alueella annettiin 967 kappaletta. Koskelan sairaalan alueella tästä menettelystä luovutaan.

Näitä määräyksiä on annettu myös Helsingin Sataman alueilla toimiville liikennevalvojille ja HUS:n turvallisuusvalvojille. Helsingin Sataman pysäköinninvalvontaa suorittavat henkilöt ovat Helsingin Sataman työsuhteisia työntekijöitä ja HUS:n turvallisuustyöntekijät puolestaan ovat HUS-Kiinteistöt Oy:n työntekijöitä.

Selvityksen liitteenä olevan määräyksen mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja oli määrännyt nimeltä mainitun henkilön, joka toimi vartijana yksityisessä vartiointiyhtiössä, oman toimen ohella "suostumuksensa mukaan suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä Koskelan sairaalan alueella". Määräykseen ei sisältynyt palkkaetuja määräyksen antajan puolelta. Määräys oli voimassa enintään siihen saakka, kun määräyksen saaja oli nykyisessä tai vastaavassa tehtävässä vartiointiyhtiön työntekijänä ja/tai vartiointiyhtiöllä on sopimus Koskelan sairaalan alueen vartioinnista. Pysäköinninvalvoja edellytti, että määräyksen saanut perehdytetään pysäköinnintarkastajan tehtäviin ennen toimen alkamista. Määräys tuli voimaan, kun määräyksen saaja oli osallistunut pysäköinninvalvojan järjestämään koulutukseen.

2.2

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen lausunto 21.1.2008

Kunnallinen pysäköinninvalvoja oli Helsingissä määrännyt muita kuin kunnallisia pysäköinnintarkastajia toimimaan oman toimensa ohella kunnallisen pysäköinninvalvojan apulaisina tietyillä yksityisillä alueilla. Lainsäädännöllisesti kunnallisen valvonta-apulaisen palvelukseen ottamista ja tehtävään määräämistä koskevat säännökset ovat olleet tulkinnanvaraiset, kuten kunnallisen pysäköinninvalvojan selvityksessä käsitellystä apulaisoikeuskanslerin ratkaistusta ilmenee. Helsingin hallinto-oikeuden asiasta antamat ratkaisut eivät myöskään ole olleet yhteneväisiä.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos katsoo, että kunnallinen pysäköinninvalvoja oli pysäköinninvalvojan apulaisia määrätessään ottanut huomioon oikeusturvanäkökohdat ja edellytyksen apulaisten riittävää perehdyttämisestä tehtäviinsä.

Hallinto-oikeuden 19.9.2007 tekemän ratkaisun jälkeen kunnallinen pysäköinninvalvoja on ilmoittanut luopuvansa oto-määräysten antamisesta Koskelan sairaalan alueella. Ratkaisu on antanut myös aiheen tarkastaa pysäköinninvalvontajärjestelyt muilla sellaisilla alueilla, joihin oto-määräyksiä on annettu.

2.3

Sisäasiainministeriön lausunto 28.1.2008

Kunnallinen pysäköinninvalvoja oli selvityksessään ilmoittanut luopuvansa antamasta yksityiseen vartiointiliikkeeseen työsuhteessa oleville vartijoille määräyksiä antaa oman toimensa ohella pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa tarkoitettuja pysäköintivirhemaksukehotuksia Helsingin hallinto-oikeuden 19.9.2007 antaman päätöksen jälkeen.

Pysäköintivirhemaksua koskevaa lainsäädäntöä tulisi täsmentää sillä tavoin kuin apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa vuodelta 1992 on esitetty. Kyseisen lainsäädännön valmistelu kuuluu oikeusministeriön toimialaan.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan ehdotuksen 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ehdotuksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta oli hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp,

37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta oli lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta oli kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Muulle kuin viranomaiselle oli voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys oli konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp, 47/1996 vp).

Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi oli perusteltua ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Myös perustuslain kattavuus puolsi asian yksityiskohtaisempaa perustuslaintasoista sääntelyä.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Ehdotettu pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Ehdotetun säännöksen mukaan lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liitty-

vää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (ks. PeVL 19/1996 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Säännöksen tulokinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Ehdotetun säännöksen viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voitaisiin antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttäminenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) todettiin, että ehdotuksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korosti sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 55/2005 vp

Perustuslakivaliokunnan totesi lausunnossaan hallituksen esitykseen laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta (167/2005 vp) tarkastuksessa apuna olevia järjestyksenvalvoja koskevan sääntelyehdotuksen osalta, että lakiehdotusta oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta piti valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukainen järjestyksenvalvojan oikeus itsenäisesti poistaa kulkuneuvosta tai laituri-alueelta matkaliputon matkustaja voisi perustua sopimukseen julkisyhteisön kanssa. Sääntely oli tältä osin ristiriidassa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja perustuslain 124 §:n kanssa, koska tällainen toimivalta ei voi perustua sopimukseen, vaan siitä tulee säätää lailla (ks. PeVL 47/2005 vp , s. 5-6 ja PeVL 19/2005 vp , s. 8/I, PeVL 11/2002 vp , s. 6/I). Jotta lakiehdotus tältä osin voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, oli 11 §:n 1 momentin viimeinen sivulause poistettava laista.

Hallituksen esitys 98/2007 vp

Hallituksen esityksessä laeiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta todettiin esityksen suhteesta perustuslakiin, erityisesti 124 §:ään, ja säätämisyjärjestykseen seuraavaa. Tarkastusmaksun perimiseen sisältyvänä julkisena hallintotehtävänä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, voidaan pitää ainakin tarkastusmaksun määräämistä sekä pakko- ja voimakeinojen käyttöä. Voimassa olevan lain mukaan matkalippujen tarkastajiksi voidaan hyväksyä vain tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön viranhaltija. Lainmuutoksen jälkeenkin matkalippujen tarkastuksen suorittaisi tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen yhteisön viranhaltija. Edellä kerrotun perusteella esityksessä katsottiin, että lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Pysäköintivirhemaksua koskeva lainsäädäntö

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisi määrää pysäköintivirhemaksun ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien kieltojen ja rajoitusten sekä pysäköintikielikon

käyttöä koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta (pysäköintivirhe) sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Pysäköintivirhemaksu määrätään myös ympäristönsuojelulain (86/2000) tai tieliikennelain (267/1981) nojalla annettujen moottorikäyttöisen ajoneuvon tarpeetonta joutokäyntiä koskevien kieltojen ja rajoitusten rikkomisesta (11.12.2002/1101). Pykälän 2 momentin mukaan yhdellä teolla tehdyistä useista pysäköintivirheistä määrätään vain yksi maksu. Pykälän 3 momentin mukaan pysäköintivirhemaksua ei voida määrätä, jos virheen johdosta on nostettu syyte tai annettu tiedoksi rangaistusvaatimus.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 2 §:n mukaan lääninhallitus voi kunnallisvaltuuston esityksestä tai sen suostumuksella ja saatuaan asianomaisen poliisipiirin päällikön lausunnon asettamallaan ehtoilla määrätä, että kunta alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella huolehtii pysäyttämistä, seisottamista ja pysäköimistä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvonnasta ja pysäköintivirhemaksujen määräämisestä. Lääninhallitus voi peruuttaa määräyksensä tai muuttaa siinä asetettuja ehtoja.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 3 §:n mukaan pysäyttämistä, seisottamista ja pysäköimistä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvontaa poliisipiirissä johtaa ja valvoo poliisipiirin päällikkö, joka toimii myös pysäköinninvalvojana. Lääninhallitus voi kuitenkin määrätä, että pysäköinninvalvojana on poliisipiirin päällikön sijasta muu poliisipiirin toimenhaltija. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valvonta järjestetään 2 §:ssä mainitulla tavalla, tulee kunnan 1 momentissa tarkoitetun pysäköinninvalvojan sijaan asettaa kunnallinen pysäköinninvalvoja. Pykälän 3 momentin mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja on valvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa poliisipiirin päällikön johdon ja valvonnan alainen. Pykälän 4 momentin mukaan kunnallisella pysäköinninvalvojalla pitää olla tarpeellinen määrä apulaisia. Lääninhallitus voi määrätä valvonta-apulaisten vähimmäismäärän. Kunnallisen valvontahenkilökunnan kelpoisuusehdoista sekä virkapuvusta ja tunnusmerkistä säädetään asetuksella.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnallisten valvonta-apulaisten tehtävänä on valvoa pysäyttämistä, seisottamista ja pysäköimistä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamista, antaa maksukehotuksia pysäköintivirheiden johdosta sekä tehdä pysäköintivirheitä koskevia ilmoituksia pysäköinninvalvojalle ja tämän ohjeiden ja määräysten mukaan muutoinkin avustaa pysäköinninvalvojaa valvontatoimeen liittyvissä tehtävissä. Pykälän 2 momentin mukaan ajoneuvon kuljettaja on velvollinen vaadittaessa selvittämään henkilöllisyytensä pysäköinninvalvojalle tai hänen apulaiselleen. Kuljettajan on myös pysäytettävä ajoneuvo pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa antamasta merkistä sekä noudatettava tämän pysäköinninvalvontatehtävissä antamaa muuta merkkiä tai kehotusta. Pysäköinninvalvonnassa käytettyyn ajoneuvoon sovelletaan, mitä tieliikennelain (267/81) 48 §:n 4 momentissa säädetään ajoneuvosta, jota käytetään liikennevalvonnassa. (23.12.1981/972)

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan ajoneuvon kuljettajalle on annettava kirjallinen kehoitus suorittaa maksu kahden viikon kuluessa kehotuksen antamispäivästä. Jollei kuljettajaa tavata, voidaan maksukehoitus kiinnittää ajoneuvoon näkyvälle paikalle. Pykälän 2 momentin mukaan, milloin maksukehotusta ei ole voitu antaa 1 momentissa mainitulla tavalla ajoneuvon kuljettajalle, pysäköinninvalvojan on viipymättä annettava maksusta vastuussa olevalle ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tiedoksi kehoitus suorittaa maksu kahden viikon kuluessa tiedoksisaamisesta.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 10 §:n mukaan, jollei maksukehotusta ole määrääjässä noudatettu, pysäköintivirhemaksu on suoritettava puolitoistakertaisena. Pysäköinninvalvojan on silloin annettava ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tahi, jos nämä eivät ole vastuussa maksusta, kuljettajalle kirjallinen määräys suorittaa korotettu maksu viikon kuluessa maksumääräyksen tiedoksisaamisesta

uhalla, että maksu muuten peritään ulosottoteitse.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan maksumääräys pannaan täytännön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin annettuja säännöksiä.

Pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan kunnallisella valvonta-apulaisella tulee olla hänelle kuuluvien tehtävien hoitamiseen tarpeellinen tieliikennesääntöjen tuntemus.

Pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen 3 §:n mukaan kunnallisella pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla sisäasiainministeriön vahvistama virkamerkki sekä ministeriön vahvistaman kuosin mukainen virkapuku tai sen määräämä tunnusmerkki. Virkamerkki on esitettävä tarvittaessa tai vaadittaessa.

Kuntalaki

Kuntalain 44 §:ssä säädetään kunnan henkilöstöstä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka.

Sisäasiainministeriön päätökset 136/1971 ja 512/1987

Sisäasiainministeriön päätöksessä kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa tunnusmerkistä vahvistetaan tunnusmerkki säädöskokoelmassa julkaistun mallin mukaiseksi. Sisäasiainministeriön kunnallisen pysäköinninvalvojan virkapuvusta annetun päätöksen 1 §:n 1 momentin mukaan kunnallisella pysäköinninvalvojalla tarkoitetaan tässä päätöksessä kunnallista pysäköinninvalvojaa ja hänen apulaistaan. Pykälän 2 momentin mukaan pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen 3 §:ssä tarkoitettuna kunnallisen pysäköinninvalvojan virkapukuna käytettävän asun on oltava päätöksen mukainen.

Helsingin hallinto-oikeuden päätökset 19.9.2007 ja 30.11.2007

Helsingin hallinto-oikeus totesi 19.9.2007 antamassaan päätöksessä numero 07/1242/2, että pysäköintivirhemaksusta annetusta laista, erityisesti lain 1 ja 4 §:stä ilmenee, että valvonta-apulaisella on laajat toimivaltuudet; muun muassa oikeudet ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyyden selvittämiseen ja ajoneuvon pysäyttämiseen. Täytäntöönpanokelpoiset maksumääräykset perustuvat suoraan ja yksinomaan annettuihin maksukehotuksiin. Näillä perusteilla hallinto-oikeus katsoi, että kunnallinen pysäköinninvalvoja ei ole voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä Koskelan sairaalan alueella, kun asiasta ei ollut lailla tai sen nojalla määrätty. Pysäköintivirhemaksukehotuksen antajalla ei ollut asiassa toimivaltaa. Koska pysäköinninvalvojan päätös hylätä vastalause oli edellä mainituista syistä lainvastainen, päätös kumottiin ja pysäköintivirhemaksukehotus poistettiin ja maksu määrättiin palautettavaksi.

Tämän jälkeen Helsingin hallinto-oikeus antoi 30.11.2007 toisen päätöksen 07/1721/2, jossa se samoin perustein kumosi Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojan päätöksen ja poisti pysäköintivirhemaksun. Hallinto-oikeus totesi, että pysäköinninvalvoja ei voinut määrätä kaupungin liikelaitokseen työsuhteessa olevaa työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä Helsingin Sataman

alueella, kun tällaisesta ei ollut lailla tai sen nojalla määrätty. Päätöksen mukaan pysäköintivirhemaksukehotuksen antajalla ei ollut asiassa toimivaltaa.

3.2

Arviointi

Helsingin kaupungin kunnallinen pysäköinninvalvoja on antanut muille kuin kunnallisille valvonta-apulaisille määräyksiä suorittaa pysäköinninvalvontatehtäviä tietyillä alueilla. Merkittävimpiä alueita, joille näitä määräyksiä on annettu, ovat Helsingin Satama ja HUS:n hallitsemat alueet. Helsingin Satamassa määräykset annettiin liikennevalvojille ja HUS:n alueilla turvallisuusvalvojille. Helsingin Sataman pysäköinninvalvontaa suorittavat henkilöt olivat sataman työntekijöinä työsuhteessa kaupunkiin. HUS:n turvallisuusvalvojat olivat HUS-Kiinteistöt Oy:n työntekijöitä. Koskelan sairaalan alueella määräykset annettiin yksityisen vartiointiyhtiön työntekijöille. Vuonna 2006 Koskelan sairaalan alueella annettiin 967 pysäköintivirhemaksukehotusta. Asiassa saatujen selvitysten ja lausuntojen mukaan näistä tehtävämääräyksistä on sittemmin luovuttu.

Pysäköintivirhemaksulainsäädännön perusteella on selvää, että kunnallisen pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen tehtävä on julkinen hallintotehtävä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Pysäköintivirhemaksulaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi pysäköinninvalvontatehtävän antamisen kunnallisen valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteesta. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen on katsottu merkitsevän, että viranomaiset eivät voi vapaasti sopia tehtäviensä antamisesta tai siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Kullakin viranomaisella on lainsäädännössä erikseen määrätty toimialansa ja tehtäväpiirinsä (Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä, Helsinki 2008, s. 264).

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain nojalla pysäköinninvalvonta ja pysäköintivirhemaksun määrääminen voidaan lääninhallituksen määräyksellä antaa kunnalle. Kunnan tulee asettaa kunnallinen pysäköinninvalvoja ja tarpeellinen määrä pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisia. Kunnallista pysäköinninvalvontaa voivat siis hoitaa vain pysäköinninvalvoja ja hänen valvonta-apulaisensa.

Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen tehtäviä on näin ollen hoidettava virkasuhteessa.

Valvonta-apulaisen tehtäviä voidaan siis määrätä vain pysäköinninvalvontaoikeuden saaneen kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaiseen kunnalliseen valvontahenkilökuntaan. Kunnallisen valvontahenkilökunnan kelpoisuusehdoista sekä virkapuvusta ja tunnusmerkistä säädetään lain mukaan asetuksella.

Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojan menettely, kun hän oli antanut pysäköinninvalvontatehtäviä muille kuin pysäköintivirhemaksulain mukaiselle kunnalliselle valvontahenkilökunnalle, oli virheellinen. Pysäköinninvalvojalla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta antaa kysymyksessä olevia määräyksiä. Siltä osin kuin näitä määräyksiä oli annettu yksityisen vartiointiliikkeen ja kiinteistöyhtiön työntekijöille, menettely oli perustuslain 124 §:n ja pysäköintivirhemaksusta annetun lain vastainen, kun julkinen hallintotehtävä annettiin ilman lain tukea muulle kuin viranomaiselle. Siltä osin kuin määräyksiä oli annettu

Helsingin kaupungin organisaatioon kuuluvan Helsingin Sataman työsuhteisille turvallisuusvalvojille, menettely oli perustuslain hallinnon lainalaisuuden sekä pysäköintivirhemaksulain ja kuntalain vastainen, kun pysäköintivirhemaksulain mukaiselle kunnalliselle valvontahenkilökunnalle kuuluvia julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä oli annettu toisen viranomaisen työsuhteisille työntekijöille.

Menettelyn lainvastaisuus on tullut selkeästi todetuksi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksillä vuoden 2007 syksyllä. Nämä hallinto-oikeuden päätökset 19.9. ja 30.11.2007 oli annettu hallinto-oikeuden vahvennetuissa istunnoissa, joissa päätöksen tekemiseen osallistui kahdeksan hallinto-oikeuden jäsentä. Vahvennetusta kokoonpanosta säädetään hallinto-oikeuslaissa. Hallinto-oikeuslain 16 §:n 2 momentin mukaan jaoston puheenjohtaja voi siirtää lainkäyttöasian lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tai muusta perustellusta syystä vahvennetun istunnon käsiteltäväksi siten kuin työjärjestyksessä määrätään. Hallinto-oikeuden päätökset julkaistiin myös hallinto-oikeuksien ratkaisutietokannassa.

Kunnallisen pysäköinninvalvojan menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon seuraavan.

Apulaisoikeuskansleri piti vuonna 1992 antamassaan ratkaisussa pysäköintivirhemaksulainsäädännön valossa jossain määrin tulkinnallisena, tuleeko pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisten poikkeuksetta olla kunnan palveluksessa, vai voidaanko tehtävään määrätä myös muita, esimerkiksi valtion palveluksessa olevia henkilöitä tai jonkin yksityiseksi katsottavan alueen haltijan edustajia. Apulaisoikeuskansleri esitti oikeusministeriölle, että se selvityttäisi, oliko säännösten tarkistamiseen aihetta ja ryhtyisi selvityksen johdosta toimenpiteisiin. Uusia säännöksiä ei kuitenkaan ole annettu.

Tämä apulaisoikeuskanslerin arviointi oli tehty ennen vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia ja sen uutta 124 §:ää. Sittemmin myös kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaa koskevan lakisääntelyn yhteydessä korostettiin sitä, että sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Kunnallinen pysäköinninvalvoja oli selvityksessään viitannut myös Helsingin hallinto-oikeuden 20.12.2004 ja 30.7.2007 antamiin päätöksiin, joissa maksukehotuksen saaneet olivat saattaneet maksujen perusteen laillisuuden kysymyksenalaiseksi sillä perusteella, että maksut oli määrännyt sataman liikennevalvoja ja vartiointitehtävää hoitanut henkilö. Tästä huolimatta hallinto-oikeus oli hylännyt valitukset.

Lisäksi kunnallinen pysäköinninvalvoja on selvityksensä mukaan pyrkinyt huolehtimaan pysäköinninvalvontaa hoitaneiden henkilöiden koulutuksesta. Hän oli myös Helsingin hallinto-oikeuden 19.9. ja 30.11.2007 antamien päätösten johdosta luopunut pysäköinninvalvontatehtävien määräämisestä kunnallisen valvontahenkilökunnan ulkopuolelle.

Näistä syistä tyydyn kiinnittämään Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan huomiota vastaisen varalle siihen, että valvonta-apulaisten tehtäviä voidaan antaa vain pysäköinninvalvontaoikeuden saaneen kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaiseen kunnalliseen valvontahenkilökuntaan.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esitetyt käsitykseni Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan tietoon. Saatan nämä käsitykseni myös Helsingin poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön tietoon. Pyydän sisä-

asiainministeriötä huolehtimaan siitä, että vastaavia lainvastaisia pysäköinninvalvontatehtävien määräksi ei ole muuallakaan Suomessa.

Lähetän päätökseni myös Helsingin kaupunginhallitukselle ja Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.

Kysymys siitä, olisiko tarpeen ja voitaisiinko pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa säätää kunnallisen pysäköinninvalvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, kuuluu yhteiskuntapolittisen päätöksenteon piiriin. Näin ollen katson, että minulla laillisuusvalvojana ei ole syytä tehdä asiaa esitystä. Lähetän kuitenkin tämän päätökseni oikeusministeriölle tiedoksi.