

17.6.2009

Dnro 3257/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

OIKEUTTA PYSÄKÖINNINVALVONTAAN EI VOI ANTAA YKSITYISHENKILÖILLE

1

KANTELU

Kantelija pyysi 14.10.2008 lähettämässään sähköpostiviestissä oikeusasiamiestä tutkimaan Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvojan menettelyn laillisuuden taloyhtiön kanssa solmitussa sopimuksessa pysäköinninvalvonnasta. Kantelija kertoi pysäköineensä 9.10.2008 noin kello 21.30 ajoneuvon kerrostalon piha-alueelle. Hänen tarkoituksenaan oli yöpyä veljensä luona. Pimeässä katosateessa hän luuli pysäköineensä auton vieraspaikalle. Seuraavana aamuna kantelija huomasi ajoneuvon tuulilasissa lapun, joka oli otsikoitu ”Ilmoitus virheellisestä pysäköinnistä yksityisellä alueella”. Lapun mukaan virheellisestä pysäköinnistä tehdään ilmoitus valvontaviranomaiselle ja seurauksena voi olla pysäköintivirhemaksu. Lisäksi lapussa todettiin, että mikäli ilmoitusta pidetään aiheettomana, sen johdosta voi ottaa yhteyttä siinä kerrottuihin puhelinnumeroihin.

Kantelija soitti lapun allekirjoittaneen miehen puhelinnumeroon ja kysyi, oliko tämä pysäköinninvalvoja. Mies kertoi olevansa taloyhtiön asukas, jonka yhtiö oli valtuuttanut laputtamaan pihalla väärin pysäköityjä autoja. Lisäksi hän kertoi, että taloyhtiöllä oli asiasta sopimus kaupungin pysäköinninvalvojan kanssa. Kantelija otti yhteyttä Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvontaan, josta vahvistettiin, että kysymyksessä oli lakimiesten valmisteleva toimintatapa. Pysäköinninvalvojan mukaan ilmoituksen tekijällä tulisi olla myös todistaja ja että kantelijan saamassa ilmoituksessa tulisi olla kaksi allekirjoitusta.

Kantelija ihmetteli tällaisen pysäköinninvalvontaa koskevan sopimuksen olemassaoloa. Voiko taloyhtiön asukkaiden käyttäminen viranomaiselle kuuluvassa valvontatehtävässä olla oikein? Vaarantuuko menettelyssä kansalaisten oikeusturva ja voiko pysäköinninvalvoja määrätä pysäköintivirhemaksun pelkän taloyhtiön asukkaan ilmoituksen perusteella ilman, että valvova viranomainen käy paikalla.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvojan selvitys.

Selvityksen mukaan Mikkelissä aloitettiin pysäköinninvalvonta yksityisillä kiinteistöillä vuonna 1992. Aluksi toiminta perustui kaupungin järjestyssäännössä oleviin määräyksiin ja myöhemmin ne korvaneeseen tieliikennelain 28 §:n 2 momenttiin. Viranomaisvalvonnasta sovittiin kunkin kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa erikseen ja ennen toiminnan aloittamista tarkastettiin, että pysäköintiä koskevat määräykset on ilmoitettu kiinteistöillä selvästi ja että asukkaille, yrityksille ja osakkeenomistajille tiedotettiin pysäköintijärjestelystä ja valvonnasta.

Myös yksityisillä kiinteistöillä pysäköinninvalvonta hoidettiin lähtökohtaisesti niin, että viranomaisen totesi virheen ja kiinnitti samalla maksukehotuksen virheellisesti pysäköityyn ajoneuvoon. Alusta alkaen ongelmaksi muodostui se, että monilla asuinkerrostalopihoilla virheellistä pysäköintiä tapahtui lähinnä iltaisin ja viikonloppuisin, jolloin viranomaisia oli hankala saada paikalle. Pysäköinninvalvonnan henkilökunnalla ei ollut mahdollista järjestää päivystystä normaalin virka-ajan ulkopuolella ja poliisinkaan vähiä voimavaroja ei ollut mielekästä kohdistaa tällaiseen valvontaan.

Ratkaisuksi kehitettiin se, että taloyhtiöt nimesivät edustajansa, jotka seurasivat pysäköintiä omalla kiinteistöllä. Näillä henkilöillä ei ollut mitään viranomaisvaltuuksia. Heidän toimintansa perustui siihen, että virheellisen pysäköinnin havaittuaan he saattoivat tehdä siitä kirjallisen ilmoituksen kunnalliseen pysäköinninvalvontaan, ellei viranomaisia ollut mahdollista saada paikalle. Ilmoittajat, joita oli aina oltava vähintään kaksi, toimivat siis asiassa silminnäkijöinä ja todistajina. Heidän molempien oli todettava virheellinen pysäköinti. Lisäksi todisteina pyrittiin mahdollisuuksien mukaan käyttämään muun muassa valokuvia. Viranomaisen ratkaisi saamansa aineiston perusteella, oliko asiassa aiheutta antaa maksukehotus tai huomautus. Maksukehotus tai kirjallinen huomautus lähetettiin postitse ajoneuvon kuljettajalle tai, ellei tätä tiedetty, rekisteriin merkitylle omistajalle pysäköintivirhemaksulain 9 §:n mukaisesti.

Taloyhtiön edustaja jätti virheellisesti pysäköityyn ajoneuvoon kirjallisen ilmoituksen, jossa kerrottiin muun muassa millä tavalla ajoneuvo oli pysäköity väärin, ilmoittajan ja pysäköinninvalvonnan yhteystiedot sekä että viranomaisen voi ilmoituksen saatuaan antaa virheen johdosta maksukehotuksen. Ilmoituksen muoto oli sellainen, ettei se muistuta viranomaisen maksukehotus- tai huomautuslomaketta.

Menettelyn eduksi oli katsottu muun muassa se, että kuljettaja voi selvittää asian suoraan taloyhtiön edustajan kanssa, jolloin tapaus ei tule viranomaiskäsitteeseen. Tarkoituksena oli, että esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa pysäköintiin oli pakottava syy, kuten kuorman purku tai lastaus taikka liikuntarajoitteen henkilön kuljetus tai jos kuljettaja oli unohtanut laittaa esille pysäköintiluvan, asia voitiin selvittää ilman viranomaisia. Kuljettajalla oli mahdollisuus ottaa myös suoraan yhteys pysäköinninvalvontaan ja kertoa näkemyksensä tapauksesta jo ennen kuin maksukehotus oli annettu.

Pysäköinninvalvojan mukaan menettely ei vaarantanut ajoneuvon kuljettajan oikeusturvaa. Hänellä oli mahdollisuus selvittää asia taloyhtiön edustajan kanssa, jolloin tämä ei tehnyt lainkaan ilmoitusta viranomaiselle. Hän saattoi myös olla yhteydessä viranomaisiin jo ennen kuin maksukehotuksen antamisesta päätettiin. Lisäksi maksukehotukseen liittyi normaali oikeus vastalauseen tekemiseen.

Menettelystä oli sovittu Mikkelin tuolloisen poliisipäällikön kanssa.

Kuvattua menettelyä oli käytetty vain muutaman taloyhtiön alueella. Maksukehotuksia kirjoitettiin muutamia kymmeniä vuosittain, viime vuosina määrä oli jäänyt alle kymmeneen vuodessa. Muutamissa tapauksissa maksukehotus oli jätetty antamatta kuljettajalta saadun selvityksen perusteella. Siitä, kuinka usein ilmoitus oli jätetty tekemättä, kun kuljettaja oli yhteydessä taloyhtiön edustajaan, ei ollut tietoa. Mitään väärinkäytöksiä taloyhtiöiden edustajien toiminnassa ei ollut havaittu. Järjestelmä oli todettu toimivaksi pysäköintikurin ylläpitäjäksi sellaisilla kiinteistöillä, joilla pysäköintivirheitä tapahtui pääasiassa virka-ajan ulkopuolella ja joilla oli ollut saatavilla tehtävään a siallisesti suhtautuva henkilö.

Kantelijan tapauksessa oli toimittu normaalin käytännön mukaisesti. Kyseisen taloyhtiön valtuuttama henkilö sekä toisena todistajana ollut henkilö olivat 9.10.2008 havainneet, että kantelijan auto oli pysäköity yhtiön hallitseman tontin pihalle paikkaan, missä pysäköinti ei ollut sallittu. Taloyhtiön edustaja oli kiinnittänyt autoon ilmoituksen ja toimittanut seuraavana päivänä ilmoituksen toisen kappaleen

pysäköinninvalvontaan. Kantelija oli ollut yhteydessä sekä taloyhtiön edustajaan että pysäköinninvalvontaan. Hän oli puhelimesta myöntänyt auton olleen kielletyllä paikalla ja arvosteli menettelytapaa. Kantelijalle lähetettiin maksukehoitus pysäköintivirheen johdosta.

Se, että autoon jätetyssä ilmoituksessa oli vain yhden henkilön nimi ja puhelinnumero, oli sovitun käytännön mukainen. Tiedot annettiin siitä henkilöstä, jonka taloyhtiö oli tehtävään valtuuttanut ja jonka kanssa kuljettaja saattoi selvittää asian. Pysäköinninvalvontaan tulevassa kappaleessa oli molempien todistajien nimet. Koska asiakirja oli julkinen, nimet sai tarvittaessa tietoonsa pysäköinninvalvonnasta. Kantelijan tapauksessa taloyhtiön edustaja lienee halunnut, ettei iäkäs todistaja joutunut selvittämään asiaa kuljettajan kanssa ja kieltäytyi tämän vuoksi kertomasta hänen nimeään. Kun kantelija ei ollut kiistänyt virheellistä pysäköintiään, ei hänellä pysäköinninvalvojan mielestä edes ollut mitään tarvetta saada tietää toisen todistajan nimeä.

Pysäköinninvalvoja katsoi, että kuvattu menettely ei ollut pysäköintivirhemaksulain eikä muidenkaan säännösten vastainen eikä loukannut kenenkään oikeusturvaa. Menettelyn yksityiskohtia voi olla aiheellista kehittää. Ilmoituslomakkeen sisältöä ja muotoa on syytä tarkistaa. Siinä tulee selvemmin mainita, että ilmoittaja edustaa nimenomaan taloyhtiötä tai muuta kiinteistön omistajaa tai haltijaa eikä viranomaisia. Sen sijaan pysäköinninvalvoja ei pitänyt tarpeellisena, että ajoneuvon jätettävässä ilmoituksessa kerrotaan toisen todistajan nimeä tai yhteystietoja. Ajoneuvon jätettävä osa ja viranomaiselle toimitettava osa eivät ole muutenkaan identtiset. Viranomaiselle tulevassa osassa on tietoja, jotka tarvitaan maksukehotusta tai huomautusta varten ja sen selvittämiseksi, kenelle ne lähetetään.

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.

Pysäköintivirhemaksua koskeva lainsäädäntö

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisi määrää pysäköintivirhemaksun ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien kieltojen ja rajoitusten sekä pysäköintikielon käyttöä koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta (pysäköintivirhe) sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Pysäköintivirhemaksu määrätään myös ympäristönsuojelulain (86/2000) tai tieli-

kennelain (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 ehdoilla 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 valvontahenkilö-kunnan 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 pysäköinninvalvontatehtävässä 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 maksukehoitusta 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 maksukehoitusta 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 täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin 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.

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.

Päätökseni 3.3.2009 dno 3082/4/07

Helsingin hallinto-oikeuden 19.9.2007 antaman 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.

Totesin, että 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 lainalaisuusperi-aatteesta. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös edellyttää, että julkisen val-

lan käyttäjällä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta peruste. 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 pysäköinti-virhemaksusta annetun lain mukaiseen kunnalliseen valvontahenkilö-kuntaan. 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.

Päätöksestäni tarkemmin ilmenevistä syistä tyydyin kiinnittämään Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan huomiota vastaisen varalle siihen, että valvonta-apulaisen tehtäviä voidaan antaa vain pysäköinninvalvontaoikeuden saaneen kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaiseen kunnalliseen valvontahenkilökuntaan.

Pysäköintivalvontatyöryhmän mietintö oikeusministeriön julkaisu 16/2010

Mietinnössä todetaan yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta muun ohella (s. 34-37), että kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus määrätä kiinteistön käytöstä. Tieliikennelain 28 §:n 3 momentin mukaan pysäköiminen yksityisellä alueella on ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa kielletty. Kiinteistön omistaja tai haltija voi myös sallia pysäköinnin määräämillään ehdoilla.

Voimassa olevassa oikeudessa ei säädetä kiinteistön omistajan tai haltijan oikeudesta valvoa pysäköintiä kiinteistöllä. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että kiinteistön omistaja tai haltija on käännytynyt pysäköinninvalvonnasta huolehtivan viranomaisen puoleen, joka on voinut puuttua kiellon tai ehdon vastaiseen pysäköintiin pysäköintivirhemaksulla tai siirtämällä ajoneuvo.

Viranomaisvoimavarat eivät välttämättä riitä siihen, että luvaton pysäköintiä valvottaisiin tehokkaasti ja rikkomuksista määrättäisiin asianmukaiset seuraamukset. Tästä saattaa seurata, että asetettu

jen ehtojen vastaista pysäköintiä ei mielletä kielletyksi tai, vaikka toiminta mielletäisiinkin kielletyksi, tosiasiallisesti väärinpysäköintiä ennalta ehkäisevää vaikutusta ei pysäköintijärjestelyillä saavuteta. Siten kiinteistön omistajan tai haltijan oikeutta määrätä omaisuudestaan saatetaan loukata ja haitata kiinteistöllä asianmukaisesti liikkuvia henkilöitä ja harjoitettua toimintaa. Väärinpysäköinti saattaa jossain tapauksissa jopa uhata turvallisuutta, jos henkilöiden tai ajoneuvojen liikkuminen vaaratilanteessa estyy tai vakavasti vaikeutuu.

Esityksessä ehdotetaan, että yksityisellä alueella tai maastossa voitaisiin järjestää yksityinen pysäköinninvalvonta, josta huolehtisi kiinteistön omistaja tai haltija. Oikeus pysäköinninvalvontaan voitaisiin siirtää myös kolmannelle. Luonnollisestikaan velvollisuutta yksityisen pysäköinninvalvonnan järjestämiseen ei kiinteistön omistajalla tai haltijalla olisi.

Pysäyttämistä, pysäköimistä tai pysäköintikiekon käyttämistä koskevan säännöksen tai määräyksen vastaisesta menettelystä voitaisiin veloittaa valvontamaksu, joka ei saisi olla rahamäärältään suurempi kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä pysäköintivirhemaksu. Valvontamaksun veloittaminen edellyttäisi, että kiello tai määräys sekä valvontamaksu luvattoman pysäköinnin seurauksena ilmoitettaisiin yksiselitteisellä ja selvästi havaittavalla tavalla.

Valvontamaksu ei olisi rinnastettavissa pysäköintivirhemaksuun tai muuhun julkisoikeudelliseen seuraamukseen. Valvontamaksua voidaan pitää sopimusrikkomukseen perustuvana yksityisoikeudellisena seuraamuksena, sopimussakkona. Valvontamaksu olisi yksityisoikeudellinen saatava. Jos valvontamaksusta syntyy riita, sen käsittelisi viime kädessä käräjäoikeus riita-asioissa säädetyssä järjestyksessä. Jos kysymyksessä olisi kuluttajansuojalainsäädännössä tarkoitettu kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välinen oikeussuhde, asia voitaisiin saattaa kuluttajariitalautakunnan tutkittavaksi.

Valvontamaksu ei myöskään olisi sellaisenaan täytäntöönpanokelpoinen. Jos valvontamaksua ei suoriteta vapaaehtoisesti, on nostettava velkomuskanne käräjäoikeudessa, jonka antama maksutuomio on täytäntöön pantavissa siten kuin riita-asiaissa annetut tuomiot yleensäkin.

3.2

Arviointi

Mikkelin kaupungin kunnallinen pysäköinninvalvoja oli tehnyt kiinteistöjen omistajien tai haltijoiden kanssa sopimuksia pysäköinnin valvonnasta. Sopimusten mukaan taloyhtiöt nimesivät edustajansa, jotka seurasivat pysäköintiä kiinteistöillä. Virheellisen pysäköinnin havaittuaan edustajat tekivät siitä kirjallisen ilmoituksen kunnalliseen pysäköinninvalvontaan, ellei viranomaisella ollut mahdollisuutta tulla paikalle. Ilmoittajat, joita oli kaksi, totesivat virheellisen pysäköinnin ja pysäköinninvalvoja ratkaisi saamansa aineiston perusteella, oliko tapauksessa aiheellista antaa huomautus tai maksukehotus.

Kantelijan tapauksessa toimittiin tämän käytännön mukaisesti. Taloyhtiön valtuuttama henkilö ja toisenä todistajana ollut iäkäs henkilö olivat havainneet 9.10.2008 illalla, että kantelijan ajoneuvo oli pysäköity taloyhtiön pihalle paikkaan, jossa pysäköinti ei ollut sallittu. Taloyhtiön edustaja kiinnitti kantelijan autoon ilmoituksen, jossa todettiin, että ajoneuvo oli pysäköity väärin. Ilmoituksessa oli ilmoittajan ja pysäköinninvalvojan yhteystiedot sekä tieto siitä, että viranomainen voi ilmoituksen perusteella antaa pysäköintivirheen johdosta maksukehotuksen. Pysäköinninvalvojan selvityksen mukaan kantelija oli myöntänyt auton olleen kielletyllä paikalla. Hänelle lähetettiin maksukehotus pysäköintivirheen johdosta.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaan lääninhallitus voi kunnallisvaltuuston esityksestä tai sen suostumuksella ja saatuaan asianomaisen poliisipiirin päällikön lausunnon määrätä, että kunta

alueellaan tai sen tietyllä osalla poliisin ohella huolehtii pysäyttämistä, seisottamista ja pysäköimistä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvonnasta ja pysäköintivirhemaksujen määräämisestä. Kunnallinen pysäköinninvalvoja on valvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa poliisipiirin päällikön johdon ja valvonnan alainen. Lain 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 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. Edelleen lain mukaan pysäköintivirheen johdosta annettu maksumääräys pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettuja säännöksiä.

Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Pysäköintivirhemaksulainsäädännön perusteella on selvää, että kunnallisen pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisten tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Edellä selostetussa 3.3.2008 antamassani päätöksessä oli kysymys siitä, että pysäköinninvalvoja oli antanut muille kuin kunnalliseen pysäköinninvalvontahenkilökuntaan kuuluville tahoille valvonta-apulaisten tehtäviä, mukaan luettuna pysäköintivirhemaksukehotuksen antamisen. Tässä tapauksessa taloyhtiön edustajille ei ollut annettu oikeutta maksukehotuksen antamiseen, vaan ainoastaan pysäköintivirhettä koskevan ilmoitusten tekemiseen pysäköinninvalvojalle.

Totean kuitenkin, että jo pysäköintivirhettä koskevien ilmoitusten tekeminen pysäköinninvalvojalle ja pysäköinninvalvojan avustaminen valvontatoimeen liittyvissä tehtävissä on osa pysäköinninvalvonta-apulaisten laissa säädettyjä pysäköinninvalvontatehtäviä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Pysäköintivirhemaksulaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi miltään osin pysäköinninvalvontatehtävään kuuluvien tehtävien antamisen kunnallisen valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaan ajoneuvon kuljettajalle on annettava kirjallinen kehoitus suorittaa maksu, tai jollei kuljettajaa tavoiteta, maksukehoitus voidaan kiinnittää ajoneuvoon näkyvälle paikalle. Milloin maksukehotusta ei ole voitu antaa edellä mainitulla tavalla, pysäköinninvalvojan on annettava ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tiedoksi kehoitus suorittaa maksu. Lain esitöiden (HE 130/1969 vp) mukaan jälkimmäinen menettely koskee tilannetta, jossa maksukehotusta ei ole voitu antaa kuljettajalle henkilökohtaisesti tai ajoneuvoon kiinnittämällä, esimerkiksi sen johdosta, että kuljettaja on valvonta-apulaisten havaitessaan poistunut paikalta, ennen kuin tämä on ehtinyt tavoittaa kuljettajan. Tässä ei ollut kysymys näistä tilanteista.

Pysäköintivirhemaksusta annettu laki lähtee selvästi siitä, että pysäköintivirhemaksukehoitus ja –määräys voidaan antaa vain sellaisen pysäköintivirheen johdosta, jonka pysäköinninvalvontahenkilöstöön kuuluva virkamies on itse havainnut. Myös laissa säädetty pysäköintivirhemaksun suora ulosotokelpoisuus edellyttää, että viranomaisen on itse virkavastuulla todennut maksun perusteen oikeellisuuden.

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Mikkelin kaupungin pysäköinninvalvoja antoi tekemiensä sopimusten nojalla taloyhtiön edustajille oikeuden tehdä pysäköintivirheitä koskevia ilmoituksia. Näiden yksityishenkilöiden ilmoitusten perusteella pysäköinninvalvoja määräsi pysäköintivirhemaksuja tai antoi huomautuksia pysäköintivirheestä. Käsitykseni mukaan pysäköinninvalvojan menettely oli perustuslain 124 §:n ja pysäköintivirhemaksusta annetun lain vastainen, koska julkinen hallintotehtävä oli annettu yksityisen taloyhtiön asukkaille ilman, että siitä säädettäisiin laissa tai sen nojalla. Pysäköinninvalvojalla ei siten ollut lakiin perustuvaa oikeutta tehdä tällaisia sopimuksia pysäköinninvalvojan avustavien tehtävien antamisesta yksityisille henkilöille.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaan pysäköintivirhemaksukehoitus ja – määräys voidaan antaa vain sellaisen pysäköintivirheen johdosta, jonka pysäköinninvalvontahenkilöstöön kuuluva virkamies on itse havainnut.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että pysäköinninvalvojan selvityksen mukaan menettelyä on käytetty vain muutaman taloyhtiön alueella ja maksukehoituksia on kirjoitettu vuosittain muutamia kymmeniä ja viime vuosina alle kymmenen kappaletta. Kuopion hallinto-oikeuden kirjaamosta puhelimitse saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden tutkittavaksi ei ole tullut kantelijalle määrätyn pysäköintivirhemaksun laillisuutta. Asia ei kirjaamosta saadun tiedon mukaan ole tullut esille myöskään muiden valitusten yhteydessä. Tämä ratkaisuni on siten ensimmäinen kannanotto, jossa on arvioitu pysäköinninvalvojan menettelyn laillisuutta tällaisessa tapauksessa.

Näistä syistä tyydyn kiinnittämään Mikkelin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan huomiota vastaisen varalle siihen, että laissa säädetyt pysäköinninvalvontatehtäviä voidaan antaa vain pysäköinninvalvontaoikeuden saaneen kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaiseen kunnalliseen valvontahenkilökuntaan. Pysäköintivirhemaksun tulee perustua tällaisen virkamiehen itse havaitsemaan pysäköintivirheeseen.

Saatan edellä esittämäni käsityksen Mikkelin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan tietoon. Pyydän pysäköinninvalvojaa ilmoittamaan minulle 1.10.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä kannanottoni on antanut aihetta.

Lähetän päätökseni tiedoksi Etelä-Savon poliisilaitoksen poliisipäällikölle ja sisäasiainministeriölle. Pyydän sisäasiainministeriötä saattamaan päätökseni myös muiden poliisilaitosten poliisipäälliköiden tietoon ja heidän johdon ja valvonnan alaistensa kunnallisten pysäköinninvalvojen tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Suomen Kuntaliitolle ja oikeusministeriölle.