

22.10.2010

Dnro 419/2/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

PYSÄKÖINNINVALVOJILLA EI OLE VIRKAMERKKIÄ

1

OMA ALOITE

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 3 §:n 4 momentin mukaan kunnallisen valvontahenkilökunnan kelpoisuusehdoista sekä virkapuvusta ja tunnusmerkistä säädetään asetuksella. 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.

Sisäasiainministeriö on antanut päätökset kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa tunnusmerkistä (SK 136/1971) ja kunnallisen pysäköinninvalvojan virkapuvusta (SK 512/1987). Sen sijaan säädöskokoelmasta ei löytynyt ministeriön päätöstä sen vahvistamasta virkamerkistä. Tämän vuoksi otin asian omana aloitteenani tutkittavaksi.

2

SELVITYS

Pyysin sisäasiainministeriön selvityksen siitä, onko ministeriö ja milloin vahvistanut asetuksessa säädetyllä tavalla pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa virantoimituksessa käytettävän virkamerkin. Jos tällaista päätöstä ei löydy, pyysin selvityksen siitä, miten pysäköinninvalvoja ja hänen apulaisensa ovat voineet asetuksen mukaisesti osoittaa virka-asemansa vahvistetuilla virkamerkeillä tarvittaessa ja vaadittaessa.

Sisäasiainministeriön selvitys 13.3.2009

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan se ei ole vahvistanut kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa virkamerkkiä. Sisäasiainministeriö on sitä vastoin vahvistanut kunnallisen pysäköinninvalvojan virkapuvun (SK 512/1987) sekä määrännyt kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa tunnusmerkin (SK 136/1971).

Virkamerkkiä koskevaan asiaan on sisäasiainministeriössä kiinnitetty huomiota muun muassa Janne Kerkelän selvitysmiesraportissa vuonna 2005 (Poliisin johdon julkaisusarja 6/2005). Raportissa todetaan, että varsinaista päätöstä virkamerkin ulkoasusta ei ole tehty, vaan merkin ulkoasu on perustunut 1970-luvulla käyttöön otettuun lomakepohjaan. Raportin mukaan kunnallisten pysäköinninvalvojen ja näiden apulaisten tunnistettavuuden kannalta on sitä vastoin keskeistä, että heidän edellytetään käytettävän vahvistetun kaavan mukaista virkapukua ja tunnusmerkkiä.

Pysäköinninvalvontaa koSkeva lainsäädäntö kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Sisäasiainministeriö onkin esittänyt oikeusministeriölle useaan kertaan, että pysäköinninvalvontaa koskevat säännökset tulisi uudistaa kokonaisuudessaan. Samalla tulisi säätää muun muassa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Pelkästään virkamerkistä säätäminen ei sisäasiainministeriön käsityksen mukaan olisi luontevaa, vaan asiaa tulisi perusteellisesti harkita pysäköinninvalvontaa koskevien säännösten kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kokonaisuudistuksen käynnistämistä on edellyttänyt myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta 2.12.2005 antamassaan mietinnössä (LiVM 29/2005).

Pysäköinninvalvojalla ei ole laissa säädettyä oikeutta käyttää henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvia pakkokeinoja tai muita viranomaisvaltuuksia. Pysäköinninvalvojalla on ainoastaan oikeus määrätä hallinnollinen seuraamus, jota koskevaan päätökseen tulee se annettaessa liittää valitusosoitus ja merkintä sen laatijasta. Seuraamuksen määrääjä ilmenee siten sitä koskevasta päätöksestä. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan virkamerkillä ei näin ollen olisi enemmälti yksilön oikeussuojaa lisäävää merkitystä säädetyn pysäköinninvalvojan virkapuvun tai tunnusmerkin ohella.

Sisäasiainministeriö esittää kuitenkin, että oikeusasiamies kehottaisi oikeusministeriötä kiirehtiämään pysäköinninvalvontaa koskevien säännösten kokonaisuudistuksen aloittamista, jolloin muun muassa voitaisiin kattavasti selvittää tarve erillisestä virkamerkistä säätämiseen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Pysäköintivirhemaksusta annettu laki (248/1970)

Pysäköintivirhemaksulaissa säädetään ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien kieltojen ja rajoitusten sekä pysäköintikiekon käyttöä koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta (pysäköintivirhe) annettavasta pysäköintivirhemaksusta.

Lain 2 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kunnanvaltuuston esityksestä tai sen suostumuksella ja saatuaan asianomaisen poliisilaitoksen 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. Aluehallintovirasto voi peruuttaa määräyksensä tai muuttaa siinä asetettuja ehtoja.

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja on valvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa poliisilaitoksen päällikön johdon ja valvonnan alainen. Pykälän 4 momentin mukaan kunnallisella pysäköinninvalvojalla pitää olla tarpeellinen määrä apulaisia. Aluehallintovirasto voimäärätä valvonta-apulaisten vähimmäismäärän. Kunnallisen valvontahenkilökunnan kelpoisuusehdoista sekä virkapuvusta ja tunnusmerkistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

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.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan milloin kunnallinen pysäköinninvalvoja tai hänen apulaisensa katsoo, että pysäköintivirheestä on aiheutunut tai voinut aiheutua vakavaa vaaraa tai haittaa, hänen tulee maksukehotusta antamatta ilmoittaa virheestä poliisille. Pykälän 2 momentin mukaan jos pysäköintivirhe ilmeisesti on vähäpätöinen, voi poliisimies, kunnallinen pysäköinninvalvoja tai hänen apulaisensa maksukehotuksen sijasta antaa virheen tehneelle huomautuksen.

Lain 14 §:n 2 momentin mukaan pysäköintivirhemaksua koskeva maksumääräys pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annettuja säännöksiä.

Pysäköintivirhemaksusta annettu asetus (545/1970)

Pysäköintivirhemaksuasetuksen 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.

Sisäasiainministeriön päätös kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa tunnusmerkistä (136/1970)

Sisäasiainministeriö määräsi pysäköintivirhemaksuasetuksen 3 §:n nojalla kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa tunnusmerkin säädöskokoelmassa julkaistun mallin mukaiseksi.

Sisäasiainministeriön päätös kunnallisen pysäköinninvalvojan virkapuvusta (512/1987)

Sisäasiainministeriö päätti, että pysäköintivirhemaksuasetuksen 3 §:ssä tarkoitettuna kunnallisen pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa virkapukuna käytettävän asun on oltava päätöksen mukainen.

Pysäköinninvalvontatyöryhmän mietintö (oikeusministeriön julkaisu 16/2010)

Oikeusministeriö asetti 22.5.2009 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hallituksen esitykseksi pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2010. Työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos oikeusministeriöstä ja jäsenenä oli muun ohella lainsäädäntöneuvos sisäasiainministeriöstä.

Työryhmän 11.3.2010 antamassa esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö. Esitykseen sisältyvän julkista pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen mukaan pysäköinninvalvonnasta huolehtisivat poliisi sekä kunnallinen pysäköinninvalvoja ja pysäköinnintarkastaja, jos kunnassa on järjestetty kunnallinen pysäköinninvalvonta. Lain soveltamisalaan kuuluisivat pysäyttämistä, pysäköintiä ja pysäköintikiekon käyttöä sekä joutokäyntiä koskevat rikkomukset.

Työryhmän julkista pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen 13 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin kunnallisen pysäköinninvalvojan ja -tarkastajan tehtävistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnallisen pysäköinninvalvojan ja pysäköinnintarkastajan tehtävistä asiallisesti vastaavasti kuin nykyisen pysäköintivirhemaksulain 4 §:n 1 momentissa. Momentti olisi kuitenkin laadittu yleiseen muotoon. Siinä nimenomaisesti todettaisiin, että pysäköinnintarkastajat

ovat kunnallisen pysäköinninvalvojan johdon ja valvonnan alaisia. Pykälän 2 momentissa säädetäisiin siitä, että kunnallisella pysäköinninvalvojalla ja pysäköinnintarkastajalla tulisi valvontatehtävässä olla tunnusmerkki sekä asu, josta ilmenee hänen asemansa. Kunnallisella pysäköinninvalvojalla ja pysäköinnintarkastajalla tulisi valvontatehtävässä olla mukana virkamerkki, joka on esitettävä tarvittaessa tai vaadittaessa. Momentti vastaisi asiallisesti virhemaksuasetuksen 3 §:ää.

Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan ajoneuvon kuljettaja olisi velvollinen vaadittaessa ilmoittamaan nimensä, henkilötunnuksensa ja osoitteensa pysäköinninvalvojalle tai pysäköinnintarkastajalle. Kuljettajan olisi myös pysäytettävä ajoneuvo pysäköinninvalvojan tai pysäköinnintarkastajan antamasta merkistä sekä noudatettava tämän antamaa muuta pysäköinninvalvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeellista merkkiä tai kehotusta. Momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 4 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta sen viimeistä virkettä, jota vastaava sääntely otettaisiin 21 §:ään.

3.2

Sisäasiainministeriön menettelyn arviointi

Pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen 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.

Sisäasiainministeriö ei kuitenkaan ole tätä virkamerkkiä vahvistanut, vaikka se on säädetty sisäasiainministeriön tehtäväksi jo vuonna 1970 annetussa asetuksessa. Ministeriö on määrännyt vain kunnallisen pysäköinninvalvojan ja tämän apulaisen tunnusmerkin sekä päättänyt virkapukuna käytettävästä asusta.

Ministeriö on selittänyt laiminlyöntiään sillä, että pelkästään virkamerkistä säätäminen ”ei olisi luontevaa” ja että asiaa tulisi perusteellisesti harkita pysäköinninvalvontaa koskevien säännösten kokonaisuudistuksen yhteydessä. En pidä näitä selityksiä hyväksyttävänä, kun kysymys on voimassa olevassa asetuksessa ministeriölle yksiselitteisesti annetusta tehtävästä.

Ministeriö on selvityksessään myös vähätellyt virkamerkin merkitystä. Ministeriön selvityksen mukaan pysäköinninvalvojalla ei ole laissa säädetty henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvia pakkokeinoja tai muita viranomaisvaltuuksia. Pysäköinninvalvojalla on oikeus määrätä hallinnollinen seuraamus, josta koskevasta päätöksestä ilmenee sen laatija ja muutoksenhakuohjaus. Ministeriön käsityksen mukaan virkamerkillä ei näin ollen olisi enemmälti yksilön oikeussuojaa lisäävää merkitystä vahvistetun virkapuvun tai tunnusmerkin ohella.

Totean, että pysäköinninvalvojalle ja hänen apulaiselleen on laissa annettu laajat toimivaltuudet julkisen vallan käyttöön. Pysäköintivirhemaksulain mukaan ajoneuvon kuljettaja on velvollinen vaadittaessa selvittämään henkilöllisyytensä pysäköinninvalvojalle ja hänen apulaiselleen. Kuljettajan on myös pysäytettävä ajoneuvonsa pysäköinninvalvojan tai tämän apulaisen antamasta merkistä sekä noudatettava heidän pysäköinninvalvontatehtävässä antamaa muuta merkkiä tai kehotusta. Heidän antamaansa pysäköintivirhemaksua koskeva maksumääräys pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä. Näiden toimivaltuuksien osoittamiseksi pysäköinninvalvojan ja hänen apulaisensa on tarvittaessa tai vaadittaessa voitava esittää virkamerkinsä.

Ministeriön menettely tulee varsin outoon valoon myös sen vuoksi, että kysymys virkamerkin esittämisestä on nimenomaisesti ollut esillä apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution päätöksessä 2.2.2004. Siinä hän totesi, että vastaisuudessa tulisi pyrkiä siihen, että pysäköinninvalvojan tai hänen apulai-

sensa olisi yleensä ilmoitettava henkilöllisyytensä sitä virkatoimen johdosta kysyttäessä ja myös esitettävä virkamerkinsä. Apulaisoikeusasiamies esitti, että sisäasiainministeriö ottaa edellä kerrotut näkökohdat huomioon pysäköinninvalvontaa koskevia säännöksiä uudistettaessa. Tämän johdosta valtioneuvoston asetuksella 256/2007 pysäköintivirhemaksua koskevan asetuksen 3 §:ää muutettiin sen nykyiseen muotoon, jonka mukaan tämä sisäasiainministeriön vahvistama virkamerkki on esitettävä paitsi "tarvittaessa", uuden asetuksen mukaan myös "vaadittaessa". Nyt kuitenkin on ilmennyt, ettei ministeriö ole edes vahvistanut koko virkamerkkiä eikä sitä siten ole olemassa.

Ministeriö viittasi selvityksessään myös selvitysmiesraporttiin 6/2005 "Tiettyjen poliisiosaston tehtävien hallinnollinen uudelleenorganisointi" ja toteaa, että raportin mukaan kunnallisten pysäköinninvalvojen apulaisten tunnistettavuuden kannalta on keskeistä, että heidän edellytetään nykyiseen tapaan käytettävän vahvistetun kaavan mukaista virkapukua tai tunnusmerkkiä.

Raportti kuitenkin jatkui ja siinä todetaan edelleen, että vahvistetun kaavan mukaisen virkamerkin edellyttäminen ja merkin tarvittaessa tapahtuva esittäminen on jo sinänsä hyvän hallinnon periaatteiden ja viranomaistoiminnan yleisen uskottavuuden kannalta keskeistä. Loppupäätelmänä raportissa lausutaan, että asia on sinänsä ajankohtainen, koska sisäasiainministeriön tulisi vahvistaa jo olemassa olevassa lainsäädännössä edellytetyin tavoin pysäköinninvalvojan virkamerkin kaava. Pysäköinninvalvojan ja tämän apulaisen virkamerkin merkitystä lisää se, että oikeusministeriö on ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen 3 §:n muuttamiseksi siten, että virkamerkki olisi esitettävä aina vaadittaessa.

Sisäasiainministeriön selvityksessä ei ole esitetty hyväksyttävää perustetta sille, miksi se ei se ole vahvistanut asetuksessa edellytetyin tavoin pysäköinninvalvojalle ja tämän apulaiselle virantoimituksessa käytettävää virkamerkkiä. Laiminlyönnin seurauksena nämä virkamiehet eivät ole voineet täyttää asetuksessa säädettyä velvollisuuttaan pitää virantoimituksessa virkamerkkiä eivätkä osoittaa toimivaltuuttaan virkatehtäväänsä tarvittaessa tai vaadittaessa. Vastaavasti pysäköinninvalvontatehtävien kohteina olevat eivät ole pystyneet asetuksessa tarkoitetulla tavalla varmistumaan siitä, että julkistaa valtaa käyttää siihen toimivaltainen kunnan virkamies.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan sisäasiainministeriölle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesta laiminlyönnistä, kun se ei ole asetuksessa edellytetyllä tavalla vahvistanut pysäköinninvalvojan ja tämän apulaisen virantoimituksessa käytettävää virkamerkkiä. Tässä tarkoituksessa lähetän sisäasiainministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle tiedoksi ja mahdollisesti otettavaksi huomioon pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisessa.