

25.6.2018

EOAK/4825/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

PYSÄKÖINNINVALVOJAN PÄÄTÖS EI PERUSTUNUT ASIANMUKAISEEN HARKINTAAN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli pysäköintivirhemaksua koskevan oikaisuvaatimuksensa käsittelyä. Kantelija kertoi menneensä 4.5.2017 Peijaksen sairaalaan ennalta sovittuun lääkärintarkastukseen. Hän maksoi pysäköintiäikää tunniksi. Lääkäri kuitenkin määräsi kantelijan otettavaksi välittömästi osastolle tarkkailuun ja kielsi häntä poistumasta rakennuksesta. Kantelija sai pysäköintivirhemaksun. Kun hänet kotiutettiin 8.5.2017, hän pyysi maksun poistamista ja toimitti vaatimuksensa liitteeksi lääkärintodistuksen, jossa todettiin, että potilas oli otettu suoraan osastohoitoon eikä hän ollut kykenevä siirtämään autoaan sairaalan parkkipaikalla.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Vantaan kaupungin pysäköinninvalvojan selvitys 6.11.2017. Siinä todettiin seuraava.

Kantelija oli pysäköinyt 4.5.2017 ajoneuvonsa Peijaksen sairaalan pysäköintialueelle, joka sijaitsee HUS Kiinteistöt Oy:n hallussa olevalla kiinteistöllä. Vantaan kaupunki on tehnyt HUS Kiinteistöt Oy:n kanssa valvontasopimuksen, jonka perusteella kaupungin pysäköinninvalvonta valvoo sekä sairaalan asiakaspaikkoja että henkilökunnalle tarkoitettuja paikkoja.

Asiakaspaikat ovat pääosin maksullisia, mutta osa paikoista on invalidien pysäköintiluvalla pysäköiville tarkoitettuja. Pysäköintimaksun voi suorittaa joko maksamalla maksun maksuautomaatilla, käyttämällä kahta eri mobiilisovellusta tai soittamalla tai lähettämällä tekstiviestin palveluntarjoajalle. Kantelija oli suorittanut maksun maksuautomaatilla klo 11.12 asti ja pysäköintivirhemaksu oli määrätty klo 13.35. Pysäköintivirhemaksun määrääminen oli näin ollut kiistattomasti perusteltua.

Pysäköintivirhemaksu oli määrätty tieliikennelain 27 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella. Ko. lain kohdan mukaan pysäyttäminen ja pysäköinti on kielletty, jollei maksua ole suoritettu, sellaiselle pysäköintipaikalle tai -alueelle, jonka käyttämisestä on vahvistettu maksu. HUS Kiinteistöt Oy on maanomistajana halunnut, että hallinnoimallaan kiinteistöllä noudatetaan ko. tieliikennelain säännöistä. Maanomistajalla on oikeus päättää kiinteistöllään noudatettavista pysäköintiä rajoittavista säännöksistä.

Kantelija oli tehnyt oikaisuvaatimuksen, jota hän on perustellut sillä, että hän oli joutunut jäämään osastolle suoraan lääkärin tapaamisen jälkeen eikä hänellä ole ollut mahdollisuutta suorittaa maksua. Pysäköinninvalvoja oli hylännyt oikaisuvaatimuksen, koska kuljettaja on vastuussa maksun suorittamisesta. Päätöstä oli perusteltu myös sillä, että kantelija olisi voinut suorittaa maksun matkapuhelimella.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 6 §:ssä todetaan, että seuraamus saadaan jättää määräämättä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelamattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Tässä tapauksessa pysäköinninvalvoja oli katsonut, että kyse ei ole ollut tilanteesta, jossa pysäköintivirhe olisi johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta. Seuraamus ei myöskään ollut kohtuuton.

Apulaisoikeusasiamies on pyytänyt ottamaan huomioon selvityksessä etenkin tarkoitussidonnaisuusperiaatteen eli periaatteen, jonka mukaan toimivaltaa saa käyttää vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja suhteellisuusperiaatteen eli sen, että valittujen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Päätös nyt puheena olevassa tapauksessa oli ollut täysin tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista. Kyseessä on ollut selkeä pysäköintivirhe, johon ollut syytä puuttua määräämällä pysäköintivirhemaksu. Tässä tapauksessa pysäköinninvalvoja oli ottanut huomioon sen, että kantelija on jäänyt sairaalaan hoitoon. Kuitenkin kun

huomioidaan se, että hänellä olisi ollut mahdollisuus suorittaa pysäköintimaksu, ei seuraamus ollut kohtuuton. Oli myös huomioitava se, että kantelija ei ole edes esittänyt, että hän olisi millään tavoin yrittänyt vaikuttaa siihen, että ajoneuvo ei olisi ollut pysäköitynä maksullisella paikalla neljää vuorokautta. Mikäli auton jättäminen maksulliselle paikalle olisi tapahtunut todellisesta akuutista tilanteesta, jossa ajoneuvon jättäminen maksulliselle paikalle olisi johtunut ennalta-arvaamattomasta seikasta, olisi oikaisuvaatimus hyväksytty ja pysäköintivirhemaksu olisi poistettu.

Oikaisuvaatimukseen annettu päätös vastasi allekirjoittaneen käsityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeuden linjaa. Helsingin hallinto-oikeudelle ei ollut tosin valitettu Vantaan pysäköinninvalvojan päätöksestä täysin vastavissa tilanteissa. Aiemmin pysäköinti Peijaksen sairaalan pysäköintialueella oli maksutonta, mutta ajallisesti rajoitettua. Kun sairaalassa asioivat joutuivat jäämään sairaalaan, he myös usein jättivät ajoneuvojaan paikoille, joilla pysäköinnin enimmäisaika oli rajoitettu neljään tuntiin. Luonnollisesti näissä tilanteissa hallinto-oikeudelle valitettiin pysäköinninvalvojan kielteisestä päätöksestä ja vaadittiin päätöksen kumoamista perusteluina sairaalaan jääminen. Hallinto-oikeus oli kuitenkin pääsääntöisesti hylännyt valitukset, ja käyttänyt perusteluinaan mm. sitä, että pelkästään sairaalaan jääminen ei ole peruste jättää noudattamatta pysäköintiä koskevia määräyksiä.

Pysäköinninvalvonnan tehtävä on puuttua sääntöjen vastaiseen pysäköintiin, mikä käytännössä tarkoittaa yleensä pysäköintivirhemaksujen määräämistä, ellei huomautusta arvioida sopivammaksi seuraamukseksi. Pysäköinninvalvontaa ei pystytä suorittamaan Peijaksen sairaalan pysäköintialueella, jos pelkästään se, että ajoneuvon kuljettaja jää sairaalaan hoitoon, merkitsee, ettei hän tarvitse noudattaa pysäköintiä koskevia säännöksiä ja tällaisissa tilanteissa määrätyt pysäköintivirhemaksut tulisi poistaa.

3 RATKAISU

Oikeusohjeet

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain nojalla saadaan määrätä pysäköintivirheestä pysäköintivirhemaksu. Pysäköintivirheitä ovat muun ohella 1) kohdan mukaan tieliikennelain (267/1981) tai sen nojalla annetun ajoneuvon pysäköintiä tai pysäyttämistä taikka pysäköintikiekon käyttöä koskevan säännöksen tai määräyksen vastainen menettely.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 6 §:ssä säädetään toimenpiteestä luopumisesta. Pykälän mukaan seuraamus saadaan jättää määräämättä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelematomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 9 §:ssä säädetään vastuusta pysäköintivirhemaksusta. Pykälän 1 momentin mukaan pysäköintivirhemaksu on pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen tehneen kuljettajan suoritettava.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 15 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta ja lain 16 §:ssä valituksesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2017:186) on todettu seuraava:

”Peijaksen sairaala-alueen pysäköintipaikat oli merkitty tieliikennelain mukaisin liikennemerkein, joiden mukaan pysäköinnin sallittu enimmäisaika oli neljä tuntia. Näiden liikennemerkkien perusteella A:lla ei ole ollut syytä olettaa, että pysäköintiajan voi ylittää seuraamuksitta. A on kuitenkin saanut sairaalan henkilökunnalta ohjeistusta, jonka mukaan pysäköintiajan ylittämisen johdosta määrättävä pysäköintivirhemaksu saadaan kumotuksi sairaalan antamalla todistuksella. A:lla ei ole ollut syytä epäillä, ettei sairaalan henkilökunnalla ollut valtuuksia antaa asiassa ohjeistusta. Kun otetaan huomioon, ettei pysäköintialueella tai sairaalan sisätiloissa näkyvällä paikalla ollut ollut ohjeistusta siitä, mitä menettelyä noudattaen sairaala-alueelle voi pysäköidä pidemmäksi ajaksi akuuteissa sairastapauksissa, A:lla ei ollut myöskään aihetta epäillä sairaalahenkilökunnan antaman ohjeistuksen oikeellisuutta.

Edellä esitetyillä perusteilla A:lle on syntynyt hallintolain 6 §:ssä tarkoitettu oikeutettu odotus siitä, että hänen joutuessaan jäämään sairaalaan ennakoitua pidemmäksi ajaksi mahdollinen sallitun pysäköintiajan ylitys ei johda pysäköintivirhemaksun määräämiseen tai että se poistetaan sairaalan antaman lausunnon perusteella. Tämän

suhteen merkitystä ei ole sillä, että tosiasiallisesti sairaalan henkilökunnalla ei ollut valtuuksia antaa mainitun sisältöisiä ohjeita.

Näissä oloissa korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei A ole henkilökunnan ohjeisiin luottaessaan syyllistynyt pysäköintivirheeseen. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja pysäköinninvalvojan päätökset on kumottava. Pysäköinninvalvonnalle suoritettu pysäköintivirhemaksu on ilman eri hakemusta palautettava A:lle.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi hallinto-oikeuden päätöksestä määrättävän oikeudenkäyntimaksun osalta seuraavaa.

Hallinto-oikeuden päätöksestä on A:n maksettavaksi määrätty 250 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Maksun määrännyt asian esittelijä on 8.2.2017 tekemällään päätöksellä hylännyt A:n oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen. Päätös on lainvoimainen.

Korkein hallinto-oikeus kumoaa tällä päätöksellä hallinto-oikeuden ja pysäköinninvalvonnan päätökset. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ei määrätä maksettavaksi oikeudenkäyntimaksua. A:n maksettavana on kuitenkin hallinto-oikeuden päätöksestä määrätty 250 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Tuomioistuimmaksulaisissa ei ole säännöstä, jonka nojalla hallinto-oikeuden määräämä oikeudenkäyntimaksu voitaisiin säännönmukaisen muutoksenhaun yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksin poistaa siinäkin tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus muuttaa hallinto-oikeuden ja hallintoviranomaisen päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Toisaalta silloin, kun hallinto-oikeuden päätös, jolla pysäköintivirhemaksu on pysytetty, lainvastaisena kumotaan, oikeudenkäyntimaksua hallinto-oikeudessa ei olisi alun perinkään peritty, mikäli hallinto-oikeus olisi päätyntä pääasiassa oikeaan lopputulokseen.

Kun otetaan huomioon, että A:lle määrätty oikeudenkäyntimaksu on suuruudeltaan 250 euroa ja oikeudenkäynnin kohteena oleva pysäköintivirhemaksu 60 euroa, hallinto-oikeudessa määrätyn oikeudenkäyntimaksun voimaan jääminen muodostaisi tosiasiallisen esteen oikeuden saavuttamiselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen tapahtuvan muutoksenhaun avulla. Muutoksenhaku olisi valituksen menestymisestä riippumatta asianosaiselle joka tapauksessa taloudellisesti lähes hyödytöntä. Näin ollen olisi pysäköintivirhemaksun määräämisen tultua täällä kumotuksi kohtuutonta, jos hallinto-oikeuden päätöksestä määrätty oikeudenkäyntimaksu jäisi A:n maksettavaksi. Oikeudenkäyntimaksun poistamiseen on siten erityisen painava syy. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus harkitsee oikeaksi hallintolainkäyttölain 64 §:n 1 momentin nojalla omasta aloitteestaan purkaa hallinto-oikeuden esittelijän oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatuspäätöksen ja poistaa A:n maksettavaksi määrätyn oikeudenkäyntimaksun. Oikeudenkäyntimaksun määrä 250 euroa on ilman eri hakemusta palautettava A:lle.”

Hallintolaisissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 6 §:ssä säädetyt hallinnon periaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasa-arvoisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Tuomioistuimmaksulain nojalla peritään oikeudenkäyntimaksuja ja hakemusmaksuja korvauksena asian käsittelystä ja suoritetuista toimenpiteistä tuomioistuimissa. Lain 2 §:n mukaan muutoksenhakuasian, ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian ja lainkäyttöasian käsittelystä peritään oikeudenkäyntimaksua korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 euroa ja hallinto-oikeudessa 250 euroa. Lain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi.

Oikeudellinen arviointi

Kantelija oli mennyt Peijaksen sairaalaan ennalta sovittuun lääkärintarkastukseen. Hän maksoi pysäköintiä tunniksi. Lääkäri määräsi kantelijan välittömästi otettavaksi osastolle tarkkailuun ja kehotti häntä, ettei hän poistuisi rakennuksesta. Kantelijalle määrättiin pysäköintivirhemaksu, josta kantelija teki pysäköinninvalvojalle oikaisuvaatimuksen. Lääkäri oli kirjoittanut

kantelijalle todistuksen pysäköinninvalvontaa varten. Siinä kerrottiin syy sairaalahoidolle ja ilmoitettiin, ettei potilas ollut kykenevä siirtämään autoaan sairaalan parkkipaikalla.

Pysäköinninvalvoja hylkäsi oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan kantelija olisi voinut suorittaa maksun matkapuhelimella. Pysäköinninvalvojan mukaan kyseessä oli selkeä pysäköintivirhe eikä kysymys ei ollut todellisesta akuutista tilanteesta, jossa auton jättäminen maksulliselle paikalle olisi johtunut ennalta-arvaamattomasta seikasta. Pysäköinninvalvojan mukaan päätös oli suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden mukainen. Pysäköinninvalvojan näkemyksen mukaan päätös vastasi hallinto-oikeuden linjaa. Hallinto-oikeus oli pääsääntöisesti hylännyt virhemaksua koskevat valitukset, koska sen mukaan pelkästään sairaalaan jääminen ei ollut riittävä peruste jättää noudattamatta pysäköintiä koskevia määräyksiä.

Korkein hallinto-oikeus oli edellä viitatussa ratkaisussaan arvioinut pysäköintivirhettä Peijaksen sairaala-alueen pysäköintipaikalla. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että pysäköintialueella ei ollut opastusta siitä, mitä menettelyä noudattaen sairaala-alueelle saattoi pysäköidä pidemmäksi ajaksi akuuteissa sairaustapauksissa. Potilas oli saanut sairaalan henkilökunnalta ohjeistuksen, jonka mukaan sairaalan antamalla todistuksella määrätty pysäköintivirhemaksu saadaan kumotuksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan potilaalle oli syntynyt oikeutettu odotus siitä, että virhemaksu tulee kumotuksi eikä hän henkilökunnan ohjeeseen luottaessaan syyllistynyt pysäköintivirheeseen. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus arvioi myös tuomioistuinmaksulakia ja sen nojalla määrättäviä oikeudenkäyntimaksuja. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lain määräykset saattavat muodostaa tosiasiallisen esteen oikeuden saavuttamiselle tilanteessa, jossa korkein hallinto-oikeus kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen lainvastaisena.

Nyt arvioitavanani olevassa asiassa kantelija oli joutunut yllättäen jäämään sairaalahoitoon vastaavalla tavalla kuin korkeimman hallinto-oikeuden arvioimassa asiassa. Hoitava lääkäri antoi kantelijalle pysäköinninvalvontaa varten todistuksen, jossa todettiin, ettei kantelija ollut kykenevä siirtämään autoaan. Pysäköinninvalvoja ei pitänyt tätä todistusta riittävänä. Hänen näkemyksensä mukaan kantelija olisi voinut suorittaa maksun matkapuhelimella.

Mielestäni, kun henkilö joutuu ennalta-arvaamatta lääkärin määräyksestä jäämään sairaalaan tarkkailuun terveydentilansa vuoksi, on kohtuutonta edellyttää hänen viipymättä huolehtivan pysäköintimaksunsa maksamisesta tai huolehtivan auton siirrosta. Pidän myös ymmärrettävänä, että hoitohenkilökunta pyrkii lieventämään potilaan terveystilanteeseen vaikuttavaa huolta pysäköintimaksusta.

Käsitykseni mukaan, kun tuomioistuinmaksulain nojalla pysäköinninvalvojan päätöksestä valittamisesta hallinto-oikeuteen saattaa aiheutua 250 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu, maksu tosiasiallisesti rajoittaa asiakkaiden muutoksenhakua. Tämä puolestaan korostaa pysäköinninvalvojan harkintavaltaa ohjaavien oikeusperiaatteiden merkitystä. Näihin oikeusperiaatteisiin kuuluu tarkoitussidonnaisuuden- ja suhteellisuusperiaate sekä oikeus oikeutettuihin odotuksiin. Viranomaisen tulee käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Luottamuksensuojanperiaate suojaa asiakkaiden oikeutettuja odotuksia viranomaistoiminnassa.

Selvityksensä mukaan pysäköinninvalvoja ei pitänyt kantelijan tilannetta annetusta todistuksesta huolimatta ennalta-arvaamattomana. Käsitykseni mukaan pysäköinninvalvoja käytti näin ollen harkintavaltaansa muuhun kuin, mihin se lain mukaan oli tarkoitettu. Pysäköinninvalvojan arvioinnissa ei myöskään otettu huomioon suhteellisuusperiaatetta eli oliko, maksun pysyttä-

minen tässä kantelijan tilanteessa kohtuullinen. Myöskään pysäköinninvalvoja ei arvioinut kantelijan oikeutettuja odotuksia, kun hoitavan lääkärin todistuksella oli osoitettu, ettei kantelija ollut kykenevä siirtämään autoaan.

Kantelija ei ollut hakenut muutosta pysäköinninvalvojan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen laissa säädetyllä tavalla valittamalla hallinto-oikeuteen. Riippumattomien tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvojan toimivallanjako huomioon ottaen oikeusasiamies ei voi toimia lakiin perustuvan muutoshakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies voi vain saattaa näkemyksensä menettelyn lainmukaisuudesta tai hyvän hallinnon periaatteiden asianmukaisesta noudattamisesta viranomaisen tietoon.

Edellä esitetyn mukaisesti olen arvioinut pysäköinninvalvojan harkintavaltaa ohjaavia hallinnon oikeusperiaatteita hänen ratkaistessaan kantelijan pysäköintivirhettä koskevan oikaisuvaatimuksen. Kantelijan pysäköinti tapahtui 8.5.2017. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu annettiin 8.12.2017 eikä pysäköinninvalvoja voinut asiaa ratkaistessaan ja selvitystä minulle antaessaan ottaa huomioon siinä selostettuja seikkoja. Vantaan kaupungilta eräässä toisessa asiassa saamani selvityksen mukaan tapahtuma-aikana pysäköinninvalvojana toiminut henkilö ei enää ole kaupungin palveluksessa ja uusi pysäköinninvalvoja on aloittanut virassa 1.2.2018. Tämän vuoksi tyydyn saattamaan Vantaan kaupungin uuden pysäköinninvalvojan tietoon edellä esittämäni näkemykset viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista oikeusperiaatteista.

Pyydän Vantaan kaupunkia myös harkitsemaan, olisiko sen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun ja edellä esittämäni arvioinnin perusteella syytä hyvittää kantelijalle tapahtunut virhearviointi ja palauttaa hänelle määrätty pysäköintivirhemaksu. Pyydän kaupunkia ilmoittamaan minulle 31.12.2018, mihin ratkaisuun se on asiassa päätenyt.

4 TOIMENPITEET

Saatan esittämäni käsityksen tapahtuma-aikana toimineen Vantaan kaupungin pysäköinninvalvojan virheellisestä menettelystä Vantaan kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Vantaan kaupungille.