

On Private Parking Control, with Special Reference to the Right to Charge Penalty Fees without Statutory Support

Laura Nikkanen

English Abstract

Private parking control – i.e., the charging of parking penalty fees by private companies instead of the police and local authorities – is a new and controversial phenomenon in Finland. Presently, there is no specific legislation concerning private parking control. According to parking control companies, the fees they charge for unauthorized parking are legally acceptable as contractual penalties. In this article, the contracts on which such penalties are based are referred to as parking contracts.

Parking contracts typically involve situations where the contracting parties (the person parking his or her vehicle, on the one hand, and the parking control company, on the other) do not come into direct contact with each other at the time when the contract is entered into. Standardized terms and conditions are essential to such tacit contracts: in particular, the terms of a parking contract need to be available in advance if they are to be considered legally binding.

The controversy surrounding private parking control in Finland can be traced to the question of whether parking contracts are unconstitutional or otherwise illegal. In the only court case involving private parking control, a judgment was delivered by the Vantaa District Court in December 2007. The court held that a parking contract was to be declared null and void because it overlapped the jurisdiction of governmental parking control. The judgment has been appealed and was pending at the Helsinki Court of Appeal at the time of writing. The reasoning behind the judgment was premised on the observation that the jurisdiction of governmental parking control extends to privately owned areas under Finnish law. Thus, the Vantaa District Court reached the conclusion that the private parking fee in question was analogous to a governmental parking fine which can only be levied by governmental authorities.

In this article, it is argued that the court's reasoning is indefensible, as the analogy has problematic consequences. Moreover, parking contracts can be considered analogous to arrangements where parking is subject to a charge – the legality of which is not in

question. In the near term, the legality of private parking fees will be determined by the outcome of the aforementioned court case. Ultimately, the future of private parking control depends on legislative actions.

Full Article in Finnish

Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta – erityisesti oikeudesta periä valvontamaksu ilman lainsäädännön tukea

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain (248/1970, PVML) 1 ja 2 §:n mukaan julkista pysäköinninvalvontaa harjoittavat poliisi ja kunnallinen pysäköinninvalvoja. Vaikka näiden tahojen harjoittama valvonta kohdistuu käytännössä pääasiassa julkisiin paikkoihin, näillä on toimivalta valvoa pysäköintiä myös yksityisellä alueella ja määrätä pysäköintikieltojen rikkomisesta PVML 7 §:n mukainen pysäköintivirhemaksu. Tämä perustuu tieliikennelain (267/1981, TLL) 28.2 §:iin, joka kuuluu seuraavasti: ”Pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty. Pysäköintiä koskevat määräykset yksityisellä alueella on ilmaistava selvästi havaittavalla tavalla.”

Julkinen pysäköinninvalvonta ei kuitenkaan tosiasiallisesti ole kovin tehokasta yksityisalueilla, mihin pääasiallisena syynä lienee henkilökunnan riittämättömyys. Kunnalliset pysäköinninvalvojat käyvät yksityisillä pysäköintialueilla pääosin vain erikseen pyydettyä, ja silloinkin edellytetään kiinteistön edustajan paikallaoloa, jotta tämä voi osoittaa väärin pysäköidyt ajoneuvot.¹ Tästä johtuen yksityisillä kiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla, kuten asunto-osakeyhtiöillä ja kauppaeskuksilla, on ollut tarve tehostaa pysäköinninvalvontaa alueillaan.² Viime vuosina pysäköinninvalvontaa yksityisalueilla ovatkin alkaneet harjoittaa myös yksityiset yritykset.³

Yksityinen pysäköinninvalvonta toimii lyhyesti kuvailtuna seuraavasti. Edellä mainittu TLL 28.2 § voidaan ilmaista myös niin, että kiinteistön omistajalla on

1 Helsingin Sanomat 3.10.2007 s. A 10.

2 Mitä jatkossa sanotaan kiinteistön omistajasta, koskee myös kiinteistön haltijaa.

3 Yksityistä pysäköinninvalvontaa on alettu harjoittaa Suomessa vasta 2000-luvulla. Meillä toimii tällä hetkellä tietyvästi ainakin neljä pysäköinninvalvontayritystä: Autoparkki Norden Oy, Oy ParkCom Ab, Oy ParkPatrol Finland Ab ja MKM ParkService Oy. Yhtiöt pääosin ovat aloittaneet toimintansa pääkaupunkiseudulta ja laajentaneet sitä myöhemmin muualle Suomeen.

lähtökohtaisesti oikeus päättää, millaisin ehdoin alueelle saa pysäköidä.⁴ Kiinteistön omistajan itsensä suorittama valvonta saattaa kuitenkin olla käytännössä hankalaa. Omistaja voikin siirtää TLL 28.2 §:n mukaisen oikeutensa yksityiselle yritykselle, joka valvoo pysäköintiehtojen noudattamista tämän puolesta. Kun ajoneuvo pysäköidään valvotulle alueelle, pysäköinninvalvontayritysten kannan mukaan syntyy sopimus, jota jäljempänä kutsutaan *pysäköintisopimukseksi*.

Koska yksityinen pysäköinninvalvonta on varsin tuore ilmiö Suomessa, meillä ei ainakaan vielä ole säädetty sitä koskevaa erityistä lakia. Lainvalmistelu tosin on jo vireillä oikeusministeriössä.⁵ Pysäköintisopimusten asema on siis toistaiseksi pitkälti yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden varassa. Myöskään aiheita koskevaa laajaa oikeuskäytäntöä ei ole vielä ehtinyt syntyä. Ainoa yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva tuomioistuintratka on jäljempänä selostettava Vantaan käräjäoikeuden 14.12.2007 antama tuomio 07/11275, joka ei ole vielä lainvoimainen.⁶ Kuluttajariitalautakunta (entinen kuluttajavalituslautakunta) on sen sijaan antanut varsin runsaasti ratkaisusuosituksia koskien kuluttajien ja yksityisten pysäköinninvalvontayritysten välisiä riitoja. Viitataan jatkossa lautakunnan suosituksiin, sillä niillä on kuluttajaoikeutta ohjaavina kannanottoina tärkeä merkitys erityisesti oikeudellisesti epäselvissä kysymyksissä.⁷

Ruotsissa yksityisellä pysäköinninvalvonnalla on sen sijaan pitkät perinteet. Oikeuskäytännössä hyväksyttiin jo 1950-luvulla maanomistajan oikeus ilmoittaa kyltein pysäköinnin ehdot ja periä valvontamaksu (kontrollavgift) ehtojen rikkomisesta.⁸ Myöhemmin vahvistettiin myös yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen oikeus valvontamaksun perimiseen maanomistajan puolesta sopimuksen perusteella silloin, kun pysäköintiehtoja on rikottu.⁹ Vakiintunut oikeuskäytäntö sai lain tuen, kun vuonna 1984 säädettiin laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta (lag om kontrollavgift vid olovlig parkering, 1984:318).¹⁰

4 Käytännössä pysäköinnille on asetettu ehtoja, jotka ovat koskeneet esimerkiksi pysäköinnin aikarajoituksia, vellollisuutta käyttää pysäköintikielikköä, pysäköinnistä mahdollisesti suoritettavaa vastiketta ja sitä, kuka alueelle saa pysäköidä ja mihin kohtaan.

5 Ks. tältä osin luku 4.

6 Asia on tätä kirjoitettaessa vireillä Helsingin hovioikeudessa diaarinumerolla S08/359. Tässä artikkelissa ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon elokuun 2008 jälkeistä aineistoa. – Käräjäoikeudessa asia ratkaistiin kolmen tuomarin kokoonpanossa.

7 Viitanen on lautakuntaa koskevassa väitöskirjassaan katsonut, että lautakunnalla on riitoja ennaltaehkäisevä tehtävä, sillä useat kuluttajariidat aiheutuvat niitä koskevien oikeussäännösten puuttumisesta tai tulkinnanvaraisuudesta. Lautakunnasta onkin ”muodostunut varsin merkittävä kuluttajaoikeudellisten normien luoja ja tulkitsija –”. Ks. Viitanen 2003, s. 122.

8 NJA 1958 s. 177.

9 NJA 1981 s. 323, NJA 1982 s. 778 ja NJA 1983 s. 604.

10 Ennen kyseisen lain säätämistä Ruotsin lainsäädännössä ei ollut tehokasta sanktiojärjestelmää yksityiselle alueelle pysäköintiä (tomtmarksparkering) koskien. Ks. regeringens proposition

Jatkossa siitä käytetään nimitystä *Ruotsin valvontamaksulaki*. Yksityinen pysäköinninvalvonta on laajalti hyväksytty myös Norjan ja Tanskan oikeuskäytännössä, mutta sitä koskevaa erityistä lakia ei ole näissä maissa säädetty.¹¹

Kuten julkisessa, myös yksityisessä pysäköinninvalvonnassa pysäköintiehtojen rikkomiseen liittyy sanktioita. Tässä artikkelissa kutsutaan yksityisalueella tapahtuneen pysäköintiehtojen rikkomisen johdosta yksityisen määräämää maksua *valvontamaksuksi*. Pysäköinninvalvontayritysten mukaan siinä on kyse pysäköintisopimukseen perustuvasta sopimussakosta. Valvontamaksun saaja on yksityinen yritys, kun taas julkisen pysäköinninvalvojan määräämän pysäköintivirhemaksun perii PVML 6 §:n mukaisesti valtio. Viime aikoina runsaasti keskustelua herättänyt aihe onkin nimenomaan yksityisen pysäköinninvalvojan oikeus määrätä valvontamaksu pysäköintiehtojen rikkomisesta.¹² On esitetty, että siinä on tosiasiallisesti kysymys yksityisestä rankaisuvallasta.¹³ Vantaan käräjäoikeus puolestaan katsoi edellä mainitussa tuomiossaan valvontamaksun perimisen rinnastuvan pysäköintivirhemaksun määräämiseen ja olevan siten ilman lainsäädännön tukea perustuslain (731/1999, PL) vastaista. Tuomion sisältöä ja perusteluita käsitellään lähemmin luvussa 3.

1.2 Kysymyksenasettelu

Artikkelissa tarkastellaan yksityistä pysäköinninvalvontaa erityisesti sopimusoidellisesta näkökulmasta. Tarkoitus on aluksi kartoittaa pysäköintisopimusten syntymekanismia sekä niiden vakiosopimusluonteesta johtuvia lisäedellytyksiä pysäköintisopimusten synnylle ja tulkinnalle.

Erityisesti artikkelissa arvioidaan yksityisen pysäköinninvalvojan oikeutta periä valvontamaksu nykyisessä tilanteessa ilman lainsäädännön tukea. Tämän selvittämiseksi tarkastellaan kriittisesti etenkin niitä argumentteja, joihin ainoa tähän

1983/84: 104 s. 12–13.

- 11 Ødegård 1999, s. 309. Norjan oikeuskäytännön osalta katso esim. Indre Follo herredsrett 195/90, Oslo byrett 92–09701 A/64, Asker og Bærum herredsrett 93–01707 A/01, Drammen byrett 2102/95 A ja Oslo byrett 97–10707 A/69. Norjassa käytössä ovat yksityisten pysäköinninvalvojen yhdistyksen NORPARKin ja kuluttaja-asiamiehen yhdessä neuvottelemat vakioehdot, joihin kuuluu myös mahdollisuus valittaa valvontamaksusta erityiseen lautakuntaan (*parkeringsklagenemnda*).
- 12 Asiasta on aika ajoin käyty vilkasta keskustelua niin tiedotusvälineissä, yleisönosastoilla kuin internetin keskustelupalstoillakin.
- 13 Joensuun yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori, OTT Matti Tolvanen katsoo, että ”sopimuksilla ei voida luoda rangaistusvaltaa” (Helsingin Sanomat 3.10.2007) ja että valvontamaksun periminen saattaa täyttää jopa rikoslain (39/1889, RL) 16:9:ssä säädetyn virkavallan anastamisen tunnusmerkistön (Tolvanen 2007, s. 21). Keravuori–Rusanen on väitöskirjassaan viitannut Tolvanen näkemyksiin käsittelemättä asiaa juurikaan lähemmin. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 455.

asti annettu yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva tuomioistuinratkaisu perustui. Tarkoituksena on selvittää, kuinka perusteltua on suhtautua kielteisesti yksityiseen pysäköinninvalvontaan kyseisessä tuomiossa esitettyjen perusteiden nojalla.

2 Pysäköintisopimuksesta

2.1 Pysäköintisopimuksen syntymisestä yleisesti

Yksityiset pysäköinninvalvojat tiedottavat käytännössä pysäköintiehdoistaan kyltein, joita on asetettu eri puolille valvottua aluetta. Niissä kerrotaan myös pysäköintiehtojen rikkomisesta seuraavan sanktion, valvontamaksun, suuruus.¹⁴ Lopuksi ilmoitetaan, että ajoneuvon kuljettaja hyväksyy ehdot pysäköimällä. Osasta kuluttajariitalautakuntaan tehtyjä valituksia ilmenee, että ajoneuvon kuljettajat myöntävät pysäköineensä ajoneuvon yksityisen valvomalle alueelle, mutta kiistävät pysäköintisopimuksen syntymisen. Perusteluna on yleensä se, että kuljettaja ei ole millään tavalla ilmoittanut hyväksyvänsä valvontayrityksen yksipuolisesti asettamia pysäköintiehtoja eikä ole halunnut solmia pysäköintisopimusta.¹⁵

Vakiintuneesti on katsottu, että sopimus voi syntyä ilman nimenomaisten suullisten tai kirjallisten tahdonilmaisujen vaihtoa, ellei sille ole asetettu erityisiä muotovaatimuksia. Sen sijaan eriäviä kantoja on esitetty siitä, voiko tällaisen sopimuksen kuitenkin katsoa syntyneen varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929, OikTL) mukaisen tarjouksen ja vastauksen pohjalta vai suoraan sopijapuolten käyttäytymiseen liittyvien tosiseikkojen perusteella. Käsitelen näitä kysymyksiä tarkemmin seuraavassa luvussa.

Kaiston ja Lohen mukaan ei välttämättä ole kuitenkaan syytä puhua sopimuksesta tilanteessa, jossa osapuolet eivät ole vaihtaneet nimenomaisia tahdonilmaisuja. He ovat havainnollistaneet ajatusta esimerkillä, jossa A on kiinteistön omistaja ja B ajoneuvon kuljettaja, joka pysäköi A:n kiinteistölle. A on asettanut alueelle rahankeräyslaitteen ja kyltin, jossa kerrotaan pysäköinnin maksullisuudesta

¹⁴ Valvontamaksu on yleensä määrältään 40 euroa.

¹⁵ Esimerkiksi tapauksessa KVL 1285/39/2005 valittaja katsoi, ettei laki salli ”näkö sopimuksia”. Ks. myös KVL 1107/39/2006. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yksilön ilmaisesta käyttäytymisellään jotain annetaan tuolle käyttäytymiselle se merkitys, jonka vilpittömässä mielessä oleva tahdonilmaisun saaja sille antaa, riippumatta siitä, vastaako se käyttäytyjän tahtoa vai ei. Telaranta on puhunut tässä yhteydessä *käyttäytymisvastuusta* (Telaranta 1953, s. 219). Vrt. myös Atiyah 1981, s. 173–174.

sekä siitä, että sitoutuminen tapahtuu pysäköimällä ajoneuvo kiinteistölle. B päättää sitoutua maksuvelvolliseksi ja pysäköi ajoneuvonsa. Pysäköiminen ei kuitenkaan tämän kannan mukaan synnyttäisi B:lle maksuvelvollisuutta *sillä perusteella*, että hän olisi sitoutunut maksuvelvolliseksi A:n edellyttämällä tavalla. Pelkkä ajoneuvon pysäköiminen ei täyttäisi tahdonilmaisun antamisen kriteerejä. Tahdonilmaisuksi ei nimittäin riitä se, että henkilö on itse tarkoittanut esimerkiksi sitoutumista, vaan tahdonilmaisulla tulee olla myös ulkoinen ilmentymä. Esimerkkitapauksessa B:n käytös vaikuttaisi objektiivisesti tarkasteltuna aivan samanlaiselta kuin sellaisen henkilön, joka on päättänyt olla sitoutumatta maksuvelvolliseksi A:ta kohtaan. Tällöin maksuvelvollisuus voisi kuitenkin *sopimuksen sijaan* perustua oikeudessamme vallitsevaan oppiin, jonka mukaan toiselle kuuluvan esineen käyttämisestä kuuluu suorittaa kohtuullinen vastike.¹⁶

Asiaa olisi Kaiston ja Lohen mukaan arvioitava toisin tilanteessa, jossa A olisi asettanut alueelle pysäköintiautomaatin ja portin. Kyltissä kerrottaisiin, että portin avaaminen sekä sitoutuminen maksuvelvollisuuteen tapahtuisivat painamalla nappia. Tällöin automaatista tulisi magneetikortti, joka pois lähdettäessä laitettaisiin automaattiin ja suoritettaisiin sen osoittama summa, mikä puolestaan aukaisisi jälleen portin. A:n voitaisiin katsoa antaneen tahdonilmaisun siitä, että sitoutumalla kuljettaja vapautuu kiellosta pysäköidä alueelle. Jos B painaisi nappia, napinpainallus olisi näissä oloissa tahdonilmaisuna rinnastettavissa esimerkiksi sopimustekstin allekirjoittamiseen. Tällöin olisi siis tehty perinteisessä mielessä sopimus, ja B:lle olisi syntynyt maksuvelvollisuus A:han nähden.¹⁷

On kuitenkin vaikea nähdä, mikä olennaisesti erottaa yllä mainitut Kaiston ja Lohen esimerkkitapaukset toisistaan, kun on kyse tahdonilmaisun ulkoisesta ilmentymästä. Myös jälkimmäisessä tilanteessa, jossa pysäköintialue on suojattu portilla ja sitoutuminen edellyttää napinpainallusta, alueelle saattaisi pysäköidä henkilö, joka olisi päättänyt olla sitoutumatta maksuvelvolliseksi A:han nähden. Tällöin hänen tarkoituksenaan voisi olla esimerkiksi poistua alueelta ajamalla portin läpi sen sijaan, että hän maksaisi pysäköinnistä automaatin osoittaman summan. Kuitenkin ulospäin hänen käyttäytymisensä, eli napinpainalluksensa, näyttäisi samanlaiselta kuin B:n. Napin painamisen voidaan ajatella olevan tosiasiallista käyttäytymistä siinä missä pysäköimisenkin, joten vaikuttaa perustel-

¹⁶ Kaisto ja Lohi 2008, s. 86–87.

¹⁷ Kaisto ja Lohi 2008, s. 84–85.

lulta, että pysäköintisopimuksen syntyyn riittäisi pelkkä kiinteistölle pysäköinti (edellyttäen tietysti, että ajoneuvon kuljettajalla on ollut mahdollisuus tutustua pysäköintiehtoihin; tästä enemmän jäljempänä).

Tässä luvussa käsitellään erityisesti pysäköintisopimuksen syntyä ja tulkintaa. Tarkastelun lähtökohtana pidetäänkin tältä osin sitä, että pysäköintisopimus voi periaatteessa syntyä pelkällä ajoneuvon pysäköinnillä.

2.2 Pysäköintisopimuksen syntymekanismista

Yleisesti hyväksytyyn näkemyksen mukaan sopimus voi syntyä ilman nimenomaisten tahdonilmaisujen vaihtoa.¹⁸ Pysäköintisopimuksissakin on kysymys tällä tavalla syntyvistä sopimuksista. Sopimusten syntymisen voidaan ajatella palautuvan OikTL:n 1 luvun tarjous-vastausmekanismiin. Se, että pysäköinninvalvoja tarjoaa pysäköintimahdollisuutta valvomallaan alueella tietyin ehdoin, muodostaa tämän ajattelutavan mukaan hiljaisen tarjouksen sopimuksen tekemiseen. Autoilija, joka pysäköi ajoneuvonsa alueelle, hyväksyy toiminnallaan pysäköintiehdot eli konkludenttisesti hyväksyy pysäköinninvalvojan tekemän tarjouksen. Ruotsalaisessa ja norjalaisessa oikeuskäytännössä pysäköintisopimuksen syntyä on ajoittain tavattu selittää edellä kuvatulla tavalla.¹⁹

Oikeuskirjallisuudessa on tosin usein katsottu, että tarjous-vastausmekanismin käyttö kuvattaessa ilman tahdonilmaisujen vaihtoa syntyvää sopimusta on turhaa, sillä sopimusvelvoitteita voidaan perustaa myös osapuolten tosiasiallisen toiminnan kautta.²⁰ Klassinen esimerkkitapaus liittyy julkiseen liikenteeseen. Kun matkustaja nousee raitiovaunun kyytiin, hänen ja kuljetusyhtiön välille syntyy kuljetusta koskeva sopimus, vaikka kumpikaan osapuoli ei ole eksplisiittisesti ilmaissut sopimuksentekotahtoaan. Tässä tapauksessa raitiovaunuun astuminen muodostaa Grönforsin mukaan sopimuksen välittömästi perustavan tosiseikan.²¹ Toki nytkin voitaisiin ajatella, että raitiovaunun säännöllinen liikennöinti muodostaa hiljaisen tarjouksen kuljetussopimuksen tekemisestä, jonka matkustaja

18 Ks. KKO 2006:71, jossa vahvistettiin jo aiemmin oikeudessamme vakiintunut kanta: ”Sopimus voi kuitenkin syntyä myös muulla tavoin osapuolten tosiasiallisen toiminnan tai käytäytymisen – – kautta ilman, että osapuolet olisivat nimenomaisesti antaneet sanotussa laissa tarkoitettua tarjousta ja vastausta.”

19 Oslo byrett (97–10707 A/69) ilmaisi asian seuraavasti: ”Avtalen inngås ved at bilen parkeres, og føreren av bilen må ved sin handling antas å ha akseptert de parkeringsvilkårene som gjelder for parkeringsplassen.”

20 Grönfors on käyttänyt tässä yhteydessä ilmaisua ”direkt avtalsgrundande rättsfakta” (Grönfors 1993, s. 47–63). Adlercreutz on puhunut realitoimintaan perustuvista sopimuksista (avtal genom realhandlande, Adlercreutz 2002, s. 66–67).

21 Grönfors 1989, s. 38–39.

hyväksyy nousemalla kyytiin. Tällainen ajattelutapa on kuitenkin katsottu teennäiseksi ja arkielämän kokemuksia vastaamattomaksi. Se antaa myös virheellisesti sen kuvan, että ainoa tapa sopimuksen syntymiselle olisi OikTL 1 luvun mukainen.²²

Näin ollen on katsottu, ettei myöskään pysäköintisopimuksen syntyä tulisi kuvata sanomalla, että ajoneuvon pysäköinyt henkilö on *pysäköimällä hyväksynyt pysäköintiehdot*. Yksinkertaisin ajattelutapa olisi, että pysäköintisopimus syntyy tosiasiallisen toiminnan kautta eli kun ajoneuvo pysäköidään pysäköintialueelle.²³

Telaranta on kritisoinut Grönforsin näkemystä sopimuksen välittömästi perustavista tosiseikoista. Hänen mukaansa tosiasiallista käyttäytymistä ei voi rinnastaa OikTL:ssa säädettyyn tahdonilmaisuuksiin, ja näin ollen mallia sopimuksen välittömästi perustavista tosiseikoista ei voi pitää hyväksyttävänä sopimuksen synnyn hahmotustapana.²⁴ Telarannan käyttämällä käsitteillä ilmaistuna konkludenttisesti eli epäsuorasta tahdonilmaisusta olisi kyse silloin, kun yksilön käyttäytymisestä voidaan päätellä tällä olleen tietty toimitahto, vaikka käyttäytymisellä ei ole ollut tiedotustehdävää. Telaranta onkin katsonut edellä mainitun raitiovaunuesimerkin osalta, että henkilö, joka nousee kulkuneuvoon sen kuljettajan avattua vaunun ovet, on hyväksynyt hänelle esitetyn tarjouksen kuljetussopimuksen tekemisestä. Samaa ajatusmallia tulisi hänen mukaansa soveltaa myös maksullista pysäköintiä koskeviin tilanteisiin.²⁵

Tässä artikkelissa ei tarkastella lähemmin sitä, tulisiko pysäköintisopimuksen synty hahmottaa Grönforsin vai Telarannan esittämällä tavalla.²⁶ Vaikuttaisi kuitenkin mielekkäältä arvioida pysäköintisopimusten syntymistä myös tarjousvastausmekanismiin näkökulmasta ainakin joissakin tilanteissa. Pysäköintisopimuksissa ehdoilla ja niiden tiedoksisaamisella on olennainen merkitys, ja voidaan joutua pohtimaan, onko ajoneuvon pysäköineellä henkilöllä ollut tosiasiallista mahdollisuutta olla hyväksymättä ehtoja (eli vetäytyä sopimuksesta ennen sopimuksen tekemistä, esimerkiksi poistumalla pysäköintialueelta ennen pysäköimistä). Tällaisten ongelmien hahmottamisessa tarjous-vastaus -mekanismi on

22 Hemmo 1998, s. 25–26 ja 2003, s. 132. Tämän ajattelutavan on katsottu perustuvan tahtoteoreettiseen malliin sopimuksen synnystä. Tahtoteorian mukaan sopimussidonnaisuus edellyttää molempien osapuolten yhteensopivia tahdonilmaisuja. Grönfors 1993, s. 53.

23 Grönfors 1989, s. 39. Ks. myös NJA 1981 s. 323.

24 Telaranta 1990, s. 164.

25 Telaranta 1990, s. 83–85.

26 Ks. tältä osin Telarannan teoksen herättämää keskustelua: Häyhä 1990, s. 952–954, Telaranta 1991, s. 218–219 ja s. 223–224 ja Häyhä 1991, s. 225.

hyödyllinen, eikä kyseisen lähestymistavan käyttäminen pysäköintisopimusten arvioinnissa tuntuisikaan niin keinotekoiselta kuin oikeuskirjallisuudessa on paikoin annettu ymmärtää. Päinvastoin tarjous-vastausmekanismi näyttäisi tarjoavan varsin hyvän viitekehysten yksittäisten ongelmien arvioimiseksi.

2.3 Pysäköintisopimuksesta vakiosopimuksena

Pysäköintisopimukset ovat säännönmukaisesti luonteeltaan vakiosopimuksia.²⁷ Pysäköinninvalvojat eivät neuvottele kuljettajien kanssa yksittäisten pysäköintisopimusten sisällöstä vaan tekevät sopimuksia vain ilmoittamallaan ehdoilla.²⁸ Tästä seuraa tiettyjä edellytyksiä pysäköintisopimuksen synnylle. Vakiosopimusluonne vaikuttaa myös pysäköintisopimusten tulkintaan.

Jotta vakioehdot sitoisivat niiden laatijan vastapuolta, tällä on tullut olla *mahdollisuus* tutustua vakioehtoihin ennen sopimuksen päättämistä. Pysäköintiehdot sisältävien kylttien sijoittelussa ja ulkoasussa (kuten kylttien koossa ja väriyksessä) tulisi siis pyrkiä näkyvyyteen.²⁹ Voidaan myös edellyttää, että kyltit on valaistu pimeällä.³⁰ Kun sopimus syntyy ilman osapuolten välistä kontaktia, vakioehtojen laatijan on kuitenkin käytännössä hyvin hankala varmistaa, että vastapuoli on *todellisuudessa* huomannut ehdot.³¹ Kylttien suhteen voidaan pitää riittävänä, että ajoneuvoa normaalilla huolellisuudella kuljettava henkilö ei voi välttyä havaitsemasta niitä.³²

Vakiosopimusten tulkintaa koskevan epäselvyyssäännön (*in dubio contra stipulatorem*) mukaan vakioehtoja tulee tulkita epäselvässä tilanteessa niiden laatijan vahingoksi.³³ Sen avulla voidaan korjata vakioehtojen liian laajaa sitovaa vaikutusta, sillä ehdon epäselvyys voi johtaa sen sitomattomuuteen.³⁴ Pohjoismaisesta oikeuskäytännöstä löytyy esimerkkejä, joissa pysäköintiehtojen epäselvyys on johtanut siihen, että sopimuksen on katsottu jääneen syntymättä. Ruotsalaisessa oikeusta-

27 Vakiosopimukset muodostavat liukuvan asteikon, jonka yhdessä päässä on vain harvoja yksilöllisesti muotoiltuja ehtoja sisältävä vakiosopimus ja toisessa päässä vakiosopimus, jossa yksilöllisesti muotoillut ehdot ovat määräävässä asemassa. Kaikissa sopimuksissa on kuitenkin ainakin yksi yksilöllinen piirre. Wilhelmsson 1995, s. 30. Sopijapuolten välisen kontaktin puuttumisesta seuraa, että pysäköintisopimukset ovat erittäin standardisoituja.

28 Periaatteessa mikään ei toki estä yksilöllisiä sopimusneuvotteluja pysäköinninvalvojan ja ajoneuvon kuljettajan välillä. Tästä kuitenkin aiheutuisi hankaluuksia ja taloudellisia kustannuksia, jotka näkyisivät todennäköisesti pysäköinti- ja valvontamaksujen kohoamisena.

29 Ruotsin valvontamaksulain 3 §:ssä todetaankin, että valvontamaksun saa periä vain, jos pysäköintiehdot on *selvästi* ilmoitettu kyltein (korostus tässä).

30 KRIL 3396/39/2006.

31 Bernitz 1993, s. 32.

32 KVL 2933/39/2005.

33 Epäselvyyssääntö on kuluttajasuhteiden osalta kirjattu KSL 4:3:ään.

34 Wilhelmsson 1995, s. 82–83.

pauksessa ajoneuvon kuljettaja kiisti velvollisuutensa maksaa valvontamaksu, sillä hän oli vain *pysäyttännyt* ajoneuvonsa yksityisen valvomalle alueelle, kun taas pysäköintiehdot koskivat ainoastaan *pysäköintiä*. HD katsoi, että pysäköintiehtojen sisältämää pysäköinnin käsitettä tuli tulkita samansisältöisesti kuin lainsäädännön vastaavaa käsitettä. Sopimuksen todettiin voivan syntyä tosiasiallisen toiminnan kautta edellyttäen, että sopimusehdot ovat niin selkeästi muotoillut, ettei niistä voi kohtuuden nimessä erehtyä.³⁵ Myös kuluttajavalituslautakunta on todennut, että pysäköintisopimuksen sisältämää pysäköinnin käsitettä tulee tulkita sopusoinnussa TLL 2 §:n 15 kohdan sisältämän pysäköinnin määritelmän kanssa, eikä lyhytaikainen pysäköinti voi siten perustaa velvollisuutta valvontamaksun suorittamiseen.³⁶

Kuluttajariitalautakunnassa on ollut ratkaistavana myös tapauksia, joissa niin sanottua pikapysäköintiä koskeneen ehdon epäselvyydestä on johtunut, ettei kyseinen ehto ole tullut pysäköintisopimuksen osaksi. Tapauksessa 3541/39/2006 kauppakeskuksen pysäköintihallin pysäköintiehdot oli ilmoitettu eri puolille hallia asetetuin kyltein. Niissä oli mainittu, että ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitettaisiin 40 euron valvontamaksu. Osa pysäköintipaikoista oli merkitty pikapysäköintipaikoiksi, joita koskeva erityinen aikarajoitus oli ilmaistu pysäköintiruutuihin maalattuina merkintöinä ”15 min” sekä katosta roikkuneina merkeinä, joissa oli teksti ”Pysäköinti max. 15 min”. Ajoneuvon kuljettaja oli pysäköinyt autonsa pikapysäköintipaikoille ja pysäköinninvalvontayrityksen mukaan ylittänyt 15 minuutin aikarajoituksen, minkä perusteella hänelle oli määrätty 40 euron valvontamaksu. Valituksen tehnyt ajoneuvon kuljettaja katsoi, ettei pikapysäköinnin aikarajaa koskeneista merkinnöistä ilmennyt, oliko kyseessä ohjeellinen rajoitus, eikä ajan ylittämistä ollut missään mainittu valvontamaksun perusteeksi. Kuluttajariitalautakunta totesi, että 15 minuutin pysäköintiaikaraja oli ilmaistu selkeästi. Sen sijaan aikarajan ylityksestä johtunutta 40 euron valvontamaksua ei ollut mainittu 15 minuutin aikarajan yhteydessä. Näin ollen pysäköijällä ei ollut mahdollisuutta varmistua siitä, johtaisiko 15 minuutin aikarajan ylittävä pysäköinti maksuseuraamukseen. Lautakunta katsoi, ettei pysäköintisopimuksen osaksi ollut tullut ehtoa, jonka mukaan 15 minuutin pikapysäköinti-ajan rikkomisesta seuraisi 40 euron valvontamaksu. Pysäköinninvalvontayritystä suositettiin palauttamaan valittajalle perimänsä 40 euron valvontamaksu.³⁷

35 NJA 1981 s. 323. HD muutti hovioikeuden päätöstä, joka oli katsonut pysäköintisopimuksen syntyneen sen perusteella, että ajoneuvon kuljettaja oli hyväksynyt pysäköintiehdot parkkipaikkaa käyttäessään riippumatta siitä, mikä hänen toimintansa tarkoitus oli ollut.

36 KVL 2933/39/2005. Tässä tapauksessa valittajan tosin katsottiin tosiasiallisesti pysäköineen ajoneuvonsa, joten lautakunnan päätös oli valittajalle vastainen.

37 Voidaan pohtia, olisiko tapaus kuitenkin tullut ratkaista pysäköinninvalvontayrityksen eduksi. Se, ettei ajoneuvon kuljettaja olisi todellisuudessa ymmärtänyt 15 minuutin aikarajan yli-

3 Yksityisen pysäköinninvalvojan oikeudesta valvontamaksun perimiseen

3.1 Oikeuskäytännön arviointi lähtökohtana

Yksityisten pysäköinninvalvontayritysten toiminnan kannattavuus perustuu pitkälti valvontamaksuista saatuihin tuloihin.³⁸ Kuten edellä on mainittu, yritykset katsovat, että niillä on sopimusperusteinen oikeus periä valvontamaksu väärin pysäköineen ajoneuvon kuljettajalta. Myös kuluttajariitalautakunnan ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että yksityisellä pysäköinninvalvojalla on sinänsä oikeus periä valvontamaksu. Tältä osin perustelut ovat olleet suppeita ja lautakunta on lähinnä todennut maksun perustuvan sopimukseen. Tosin ratkaisun 736/39/2007 perusteluissa todettiin, että TLL 28.2 §:sta ei ole johdettavissa kiinteistön omistajalle tai haltijalle oikeutta vaatia hyvitystä yksityisalueelle ehtojen vastaisesti pysäköivältä henkilöltä, mutta toisaalta kyseinen lainkohta ”ei myöskään poista tai vähennä niitä kiinteistön omistajan tai haltijan taikka muun tahon oikeuksia, jotka määräysten vastaisen pysäköinnin perusteella voivat syntyä esimerkiksi sopimuksen, vahingonkorvausoikeudellisten normien tai muun perusteen nojalla”. Lautakunnan kanta näyttäisi olevan varsin selvästi, että valvontamaksu on hyväksyttävissä oleva sopimussakkoluonteinen seuraamus pysäköintiehtojen rikkomisesta.

Se, onko pysäköinninvalvontayrityksellä ylipäätään oikeutta valvontamaksun perimiseen, on kuitenkin kyseenalaistettu. Kysymyksenasettelu liittyy siihen, että virheellisen pysäköinnin seurauksista on säädetty laissa (TLL ja PVML). Kielteisen kannan mukaan sopimukselle ei voi antaa oikeussuojaa, koska pysäköintivirhemaksun voi lain mukaan määrätä vain viranomainen. Koska julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla (PL 124 §), yksityisen valvontamaksun määrääminen olisi siten Suomen perustuslain vastaista. Vantaan käräjäoikeuden tuomio 07/11275, jossa oikeuteen periä valvontamaksu otettiin kielteinen kanta, perustui keskeisiltä osiltaan tällaiseen argumenttiin. Seuraavassa arvioidaan lähemmin tätä kantaa erityisesti sen selvittämiseksi, onko valvontamaksuun perusteltua suhtautua kielteisesti tuomiossa esitetyin perustein.

tyksestä seuraavan 40 euron valvontamaksun, voi tuntua ajatuksena epäuskottavalta. Tästä huolimatta epäselvyyssäännön mukainen ratkaisu vaikuttaa perustellulta. Pysäköinninvalvontayrityksen on helppo korjata pikapysäköintiin liittyvät epäselvyydet ilmoittamalla aikarajan ylityksestä seuraava valvontamaksun uhka 15 minuutin aikarajan yhteydessä. Pikapysäköintiä koskien ks. myös KRIL 736/39/2007.

38 Ainakin jotkin yksityiset pysäköinninvalvontayritykset ovat noudattaneet käytäntöä, jonka mukaan valvontapalvelu on maksutonta palvelun tilanneelle kiinteistön omistajalle tai haltijalle, ks. esim. KVL 1285/39/2005.

3.2 Pysäköintivirhemaksun ja valvontamaksun rinnastamisesta

Vantaan käräjäoikeus katsoi tuomiossaan numero 07/11275, että pysäköintisopimus voi sinänsä syntyä tosiasiallisin toimin eli ajoneuvon pysäköinnillä. Pysäköinninvalvontayrityksen kanne kuitenkin hylättiin, sillä käräjäoikeus katsoi valvontamaksun asettamisessa olevan tosiasiallisesti kysymys pysäköintivirhemaksun määräämisestä. Lähtökohtana tapauksen arvioinnissa oli se, että poliisilla ja kunnallisella pysäköinninvalvojalla on toimivalta määrätä pysäköintivirhemaksu myös yksityisellä alueella.³⁹ Tämä perustuu edellä selostettuihin TLL 28.2 §:iin ja 105 §:ään sekä PVML 1 ja 2 §:ään. Ratkaistavaksi tuli kysymys siitä, oliko kanteessa kysymys sellaisesta pysäköintikieltojen rikkomisen seuraamuksesta, jonka määrääminen on laissa säädetty julkisen vallan tehtäväksi niin, ettei yksityinen voi ottaa sitä suorittaakseen ilman lainsäädännön tukea.

Tämän selvittääkseen käräjäoikeus vertaili pysäköintivirhemaksua ja yksityisoikeudellista valvontamaksua toisiinsa. Lähtökohtana oli se, että kumpikin maksu määrätään samojen, kiinteistön omistajan TLL 28.2 §:n nojalla asettamien kieltojen rikkomisesta. Maksuvelvolliselle eli ajoneuvon kuljettajalle, molempien maksujen sisältö ja peruste on aivan samanlainen. Käräjäoikeus katsoi, että valvontamaksulle oli annettu sen tosiasiallista sisältöä vastaamaton oikeudellinen muoto kantajan kutsuessa sitä yksityisoikeudellisen sopimuksen rikkomisen seuraamukseksi. Valvontamaksun osalta oli siis kyse julkiselle vallalle annetun tehtävän suorittamisesta rinnakkain julkisen vallan kanssa.

Käräjäoikeus viittasi PL 124 §:ään, joka koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, silloinkin vain tietyin edellytyksin, eikä lainkaan, jos tehtävä sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.⁴⁰ Toimivalta pysäköintivirhemaksun määräämiseen on TLL:ssa ja PVML:ssa määrätty yksiselitteisesti poliisille ja kunnalliselle pysäköinninvalvojalle, eikä kysei-

39 Oy ParkCom Ab oli vedonnut kanteessaan yksityisen pysäköinninvalvonnan vakiintuneeseen asemaan muissa Pohjoismaissa. Käräjäoikeus totesi, että Ruotsissa yksityisen ja julkisen pysäköinninvalvonnan toimiala ei ole koskaan rinnakkainen, vaan ne on selkeästi erotettu toisistaan. Tämä perustuu Ruotsin valvontamaksulain 1 §:ään, joka kuuluu seuraavasti: ”Kontrollavgift får inte tas ut om överträdelsen omfattas av förordnande enligt lagen (1976:206) om felparkering eller är belagd med straff enligt annan författning än brottsbalken.” Lisäksi Ruotsissa tieliikennelainsäädäntö ja siten julkisen pysäköintivirhemaksun määrääminen on koskenut vain poikkeuksellisesti pysäköintiä yksityisalueelle. Näiden seikkojen perusteella käräjäoikeus katsoi, ettei Ruotsin valvontamaksulaista ja yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevasta oikeuskäytännöstä voitu tehdä kanneperusteita tukevia päätelmiä.

40 Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ks. Keravuori–Rusanen 2008, etenkin s. 261–484.

siin lakeihin sisälly mainintaa mahdollisuudesta siirtää tai sallia tätä toimivaltaa muille tahoille. Käräjäoikeus kiinnitti huomiota myös pysäköintivirhemaksun rangaistusluonteisuuteen ja siihen, että rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on RL 3:1.2:n mukaan perustuttava lakiin. Näiden seikkojen perusteella käräjäoikeus katsoi, ettei pysäköintisopimuksen toteuttamiseksi voitu antaa oikeussuojaa ja kanne oli hylättävä.

3.3 Rinnastamisen ongelmista

Vantaan käräjäoikeuden tuomiossa ilmaistu kanta, jonka mukaan pysäköintivirhemaksu ja valvontamaksu olisivat rinnastettavissa toisiinsa, on nähdäkseni kriitikkille altis. Ongelmallista tässä lähestymistavassa on ensinnäkin rinnastettavuus sinänsä. Toiseksi näyttää siltä, että valvontamaksujärjestelyt voivat olla rinnastettavissa maksulliseen pysäköintiin, joka on yleisesti hyväksytty toimintamalli. Lisäksi vaikuttaisi perustellulta katsoa, että julkinen ja yksityinen seuraamus eivät sulje toisiaan pois.

Pysäköintivirhemaksun ja valvontamaksun rinnastamista perusteltiin tuomiossa muun muassa sillä, että ne ovat sisällöltään samanlaiset. Valvontamaksun määräksi useimmilla yrityksillä onkin vakiintunut 40 euroa, joka vastaa suuruudeltaan pysäköintivirhemaksua.⁴¹ Entä jos valvontamaksua kuitenkin alennettaisiin tuntuvasti tai vastaavasti korotettaisiin sen määrää?⁴² Tällöin se ei enää vastaisi sisällöltään pysäköintivirhemaksua, vaan se voisi olla maksunsaajan kannalta jopa edullisempi vaihtoehto kuin 40 euron suuruinen julkisen vallan perimä maksu.⁴³ Tulisiko Vantaan käräjäoikeuden tuomion valossa yksityisen pysäköinninvalvonnan hyväksyttävyyttä arvioida siis eri tavoin, jos valvontamaksun määrä olisikin esimerkiksi vain 10 euroa? Tällainen ratkaisu ei tunnu lainkaan järkevälle, koska yksityisen pysäköinninvalvontatoiminnan hyväksyttävyyys ei voi lähtökohtaisesti määräytyä valvontamaksun euromäärän mukaan. Olisi myös hankalaa määritellä, milloin valvontamaksu poikkeaisi riittävästi suuruudeltaan pysäköintivirhemaksusta: tuskin olisi ainakaan perusteltua katsoa, että valvontamaksun voi periä vain, mikäli se ylittää tai alittaa 40 euroa.

41 Tosin Autoparkki Norden Oy:n perimät valvontamaksut ovat ainakin kuluttajariitalautakunnan aiemmin käsittelemissä tapauksissa olleet määrältään 35 euroa (ks. esim. KRIL 3396/39/2006). Olisikin ollut mielenkiintoista nähdä, miten Vantaan käräjäoikeus olisi perustellut tuomiotaan, mikäli kantajana olisi ollut Oy ParkCom Ab:n asemesta Autoparkki Norden Oy, ja riittä olisi koskenut 35 euron suuruisia valvontamaksua.

42 Voidaan kysyä, olisiko yli 40 euron suuruinen seuraamus kuitenkin KSL 4:1:ssä tarkoitetulla tavalla kohtuuton pysäköintietuuden arvoon nähden. Ruotsin valvontamaksunlain 4 §:n mukaan valvontamaksu ei saa ylittää julkisen pysäköintivirhemaksun määrää.

43 Jos valvontamaksun määrää alennettaisiin, yleinen mielipide yksityistä pysäköinninvalvontatoimintaa kohtaan voisi oletettavasti olla hyväksyvämpi.

Vantaan käräjäoikeus on perustanut kielteisen kantansa yksityiseen pysäköinninvalvontatoimintaan pysäköintivirhemaksun ja valvontamaksun yhtäläisyyksille *tietyssä yksittäisessä tapauksessa*. Tästä ei kuitenkaan tulisi induktiivisesti päätellä, että valvontamaksu ja pysäköintivirhemaksu *yleisesti* olisivat seuraamuksina identtiset.⁴⁴ Vielä vähemmän perusteita on sille, että yksityisen pysäköinninvalvonnan hyväksyttävyyttä kiistettäisiin tällä perusteella.

Käräjäoikeus myös totesi nimenomaisesti, ettei tapauksessa ollut kyse maksullisen pysäköinnin järjestämisestä vaan seuraamuksen määräämisestä virheellisen pysäköinnin johdosta. Tästä on pääteltävissä, että käräjäoikeuden mielestä maksullista pysäköintiä ei tulisi arvioida samoin kuin valvontamaksun perimistä. Olisikin varsin vaikeaa puolustaa sellaista näkemystä, ettei pysäköinnin maksullisuudelle yksityisellä alueella annettaisi oikeussuojaa. Järjestelyt, joissa pysäköinti yksityisellä alueella on maksullista, ovatkin varsin tavanomaisia, eikä niiden hyväksyttävyyttä ole tiettävästi kyseenalaistettu. Tuomion lopputuloksen kannalta on sinänsä ymmärrettävää, että käräjäoikeuden mielestä maksullista pysäköintiä on arvioitava eri tavoin kuin pysäköintisopimuksia, joissa ehtojen rikkomisesta peritään valvontamaksu. Käräjäoikeuden tuomiossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon, että maksullinen pysäköinti ja valvontamaksun periminen voivat kuitenkin tosiasiallisesti olla täysin rinnastettavissa toisiinsa. Niiden rinnastettavuutta voidaan havainnollistaa esimerkillä.

Usein maksullinen pysäköinti yksityisalueilla on toteutettu siten, että vastike määräytyy pysäköintiajan mukaan ja ajoneuvon kuljettaja maksaa pysäköinnistä alueelta poistuessaan. Voidaan ajatella tästä hieman poikkeavaa tilannetta, jossa kiinteistön omistaja tai haltija ilmoittaisi pysäköinnin olevan lähtökohtaisesti vastikkeellista: pysäköinti kiinteistön alueella oikeuttaisi kiinteistön omistajan tai haltijan tai hänen valtuuttamansa perimään pysäköijältä tietynsuuruisen maksun, esimerkiksi 40 euroa, joko pysäköintitapahtuman yhteydessä tai jälkikäteen. *Ehdoissa olisi kuitenkin määrätty, että 40 euron maksuvelvollisuus ei koskisi niitä, jotka käyttävät pysäköintikiekkoa*. Syynä tällaiselle sopimusehdolle voisi olla yksinkertaisesti se, että pysäköintialueella haluttaisiin kannustaa pysäköintikiekon käyttämiseen.

Käytännössä tämä vastaisi täysin tilannetta, joka syntyy yksityisen pysäköinninvalvojan perissä 40 euron suuruista valvontamaksua pysäköintikiekon käyt-

⁴⁴ Induktiivinen päättely, jossa yksittäisestä havainnosta muodostetaan yleinen teoria, ei ole pätevä loogisen päättelyn muoto. Induktiosta ja oikeudellisesta induktiosta ks. esim. Klami 1997, s. 26–28.

tämisen laiminlyönnin vuoksi. On vaikea nähdä, miten perusteltaisiin se, että edellä kuvatun esimerkin mukaiselle järjestelylle ei lähtökohtaisesti annettaisi oikeussuojaa. Maksullinen pysäköinti on tavanomaista ja yleisesti hyväksyttyä, eikä maksuvelvollisuuden poistamisen tiettyjä sääntöjä noudattavilta (tässä tapauksessa pysäköintikielkköä käyttäviltä) voine katsoa ainakaan vähentävän tällaisen järjestelyn hyväksyttävyyttä. Jos valvontamaksun perimistä ei hyväksytä, mutta maksullinen pysäköinti hyväksytään, päädytään tilanteeseen, jossa kahden tosiasiallisesti yhtenevän sopimusjärjestelyn hyväksyttävyyden voisi ratkaista pelkästään ehtojen sanamuoto. On yleinen periaate, että sopimuksen sanamuodolle sinänsä ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä, vaan sopimusta on arvioitava sen tosiasiallisen sisällön mukaan.⁴⁵ Näin ollen Vantaan käräjäoikeuden ratkaisu näyttäisi johtavan kestävämpään lopputulokseen – ellei sitten myös maksulliseen pysäköintiin haluta suhtautua kielteisesti.⁴⁶

Hieman eri näkökulmasta tarkasteltuna Vantaan käräjäoikeuden tuomion tausta-ajatuksena vaikuttaisi olevan se, ettei yksityinen toimija saa tulla julkisen vallan ”tontille”. Jos siis tietyistä teosta on lainsäädännössä määrätty julkisoikeudellinen seuraamus, yksityisellä ei tämän ajattelutavan mukaan olisi toimivaltaa määrätä samasta teosta sanktiota ilman lain tukea. Yksityisen pysäköinninvalvojan oikeutta valvontamaksun perimiseen voidaan kuitenkin havainnollistaa myös pohtimalla sopimusrikkomuksen ja toisaalta rikostunnusmerkistön täyttävän teon seuraamuksia. Sopimusrikkomuksen seuraamus voi luonnollisesti olla sopimussakko, kunhan siitä vain on sovittu etukäteen. Sen sijaan sakko tai muu julkisoikeudellinen sanktio ei ole ajateltavissa oleva seuraamus sopimusrikkomuksesta, mikäli teko ei samalla täytä rikostunnusmerkistöä; sopimuksin ei nimittäin voida velvoittaa julkista valtaa rankaisemaan sopimuksen toista osapuolta.

Rikollisen teon seuraamus voi luonnollisesti olla sakko tai muu julkisoikeudellinen sanktio. Sopimussakko ei ole tavanomainen seuraamus rikoksesta, mutta se ei ole myöskään poissuljettava vaihtoehto. Rakennusurakan tilaajan ja urakoitsijan väliseen urakkasopimukseen voisi sisältyä esimerkiksi ehto, jonka mukaan urakoitsija joutuu maksamaan sopimussakkoa tilaajalle, mikäli syyllistyy urakkaa tehdessään johonkin RL 47 luvun mukaiseen työririkokseen

45 Ks. esim. Bernitz 1993, s. 43. Vantaan käräjäoikeuden ratkaisun perusteluissa itse asiassa tukeuduttiin samaan periaatteeseen: käräjäoikeushan nimenomaisesti vetosi siihen, että valvontamaksulle oli annettu sen tosiasiallista sisältöä vastaamaton oikeudellinen muoto.

46 Käräjäoikeuden perusteluja voidaan kritisoida myös muilta osin. Esimerkiksi käräjäoikeuden viittaus valvontamaksun rangaistusluonteisuuteen tuntuu erikoiselta, sillä sopimussakkoa voitaneen aina pitää jollain tavalla rangaistusluonteisena seuraamuksena.

(kuten RL 47:1:n mukaiseen työturvallisuusrikokseen, josta on säädetty rangaistusseuraamukseksi sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta).⁴⁷ Kyseisessä ehdossa voitaisiin lisäksi sopia, että sopimussakko on määrältään yhtä suuri kuin summa, jonka urakoitsija joutuu maksamaan valtiolle sakkoina. Tällaista sopimusehtoa tuskin pidettäisiin sinänsä pätemättömänä, vaikka se saattaisikin tietyissä tapauksissa johtaa urakoitsijan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Kun sopimussakko on sinänsä mahdollinen seuraamus myös rikollisesta menettelystä, tuntuisi erikoiselta, ettei sopimussakkoa voisi periä tilanteessa, jossa on sopimusehtojen rikkomisen ohella syyllistytty myös hallinto-oikeudellisesti sanktioituun menettelyyn. Vantaan käräjäoikeus perusteli tuomiotaan sillä, että julkisoikeudellinen pysäköintivirhemaksu ja yksityinen valvontamaksu tosiasiallisesti vastaavat toisiaan. Rinnastuksen perusteluna oli se, että molemmat maksut ovat sisällöltään ja perusteeltaan samansisältöisiä ajoneuvon pysäköineen henkilön kannalta. Perustelu tuntuu ontuvalta, sillä myös yllä olevassa rakennusurakkaesimerkissä julkisoikeudellinen sakkorangaistus ja yksityisoikeudellinen sopimussakko olisivat urakoitsijan kannalta identtiset niin sisällöltään kuin perusteeltaankin. On vaikea perustella, miksi hallinto-oikeudellista maksuseuramusta tulisi arvioida toisin.⁴⁸

Edellä mainituin perustein näyttäisi siltä, että yksityistä pysäköinninvalvontaa ei voi perustellusti rinnastaa julkisen pysäköintivirhemaksun määräämiseen, sillä kyse ei ole samasta asiasta. Valvontamaksun määräämistä ei tästä syystä tulisi pitää julkisen vallan käyttönä, eikä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa siten vaikuttaisi olevan kyse PL 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen tehtävän antamisesta yksityiselle toimijalle. Tämä johtopäätös näyttäisi tukevan sitä näkökantaa, että valvontamaksu on katsottava lähtökohtaisesti hyväksyttäväksi sopimussakoksi pysäköintiehtojen rikkomisesta.

47 Sopimusehdon tarkoituksena voisi olla esimerkiksi työturvallisuuden edistäminen ja sitä kautta urakkasuorituksen joutuisa eteneminen.

48 Valvontamaksu ja julkinen pysäköintivirhemaksu voivat sinänsä olla seuraamuksina kumulatiiviset, mikäli valvontamaksua pidetään hyväksyttävänä sopimussakkona. Käytännössä kumulatiivisuus voisi kuitenkin johtaa kohtuuttomuuteen. Ruotsissa ajoneuvon kuljettajalta ei voida periä valvontamaksua, mikäli tälle on määrätty myös julkisoikeudellinen pysäköintivirhemaksu (edellä mainittu Ruotsin valvontamaksulain 1 §). Mikäli Suomessa säädetään yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva erityinen laki, siinä päädytään oletettavasti samankaltaiseen ratkaisuun. Kumulatiivisuuden ehkäisemiseksi olisi tällöin myös julkisen pysäköinninvalvonnan toimivalta rajattava yksityisalueiden ulkopuolelle.

4 Lopuksi

Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevien riitaisuuksien lisääntyessä on kasvanut myös tarve säätää asiasta nimenomaisella lainsäädännöllä. Kuluttajavirasto teki oikeusministeriölle elokuussa 2007 aloitteen, jossa esitettiin yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelytarpeen selvittämistä.⁴⁹ Lisäksi kokoomuksen kansanedustaja Sampsa Kataja on kirjallisessa kysymyksessään katsonut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevalle lainsäädännölle olevan tarvetta, koska sen avulla voitaisiin rajoittaa tarvetta nostaa valvontamaksuja koskevia velkomiskanteita ja näin ehkäistä alioikeuksien työmäärän lisääntymistä.⁵⁰

Kuten edellä on ilmennyt, oikeusministeriössä valmistellaankin tätä kirjoitettaessa lakia yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Mikäli laki säädetään, se tulee voimaan aikaisintaan parin vuoden kuluttua.⁵¹ Oletettavasti lainsäädännön esikuvana olisi Ruotsin valvontamaksulaki ainakin osin. Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa lakia voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ensinnäkin siksi, että se selkiyttäisi oikeustilaa. Toiseksi yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on myös todellinen tarve johtuen julkisen valvonnan resurssien vähyydestä.

Säädetään laki tai ei, sen avulla ei voida taannehtivasti tehdä yksityistä pysäköinninvalvontatoimintaa lailliseksi, mikäli oikeuskäytännössä päädytään siihen, että nykytilanteessa yksityisellä pysäköinninvalvojalla ei ole oikeutta valvontamaksun perimiseen. Yksityisen pysäköinninvalvonnan tila onkin tällä hetkellä epävarma. Vantaan käräjäoikeuden hylättyä Oy ParkCom Ab:n kanteen kyseinen yritys päätti sopia kaksi Helsingin käräjäoikeudessa vireillä ollutta vastaavanlaista riita-asiaa.⁵² Yksityisen pysäköinninvalvojan oikeus valvontamaksun perimiseen ilman lainsäädännön tukea on viime kädessä oikeuskäytännössä ratkaistava asia. Tässä artikkelissa esitettyjen näkökohtien valossa yksityisen pysäköinninvalvontatoiminnan hyväksyminen vaikuttaisi oikeudellisesti perustellulta.

49 KUV/4554/48/2007. Kuluttajavirasto on pitänyt ongelmallisena etenkin sitä, että pysäköinninvalvontayritykset ovat kääntäneet todistustaakan sopimuksen synnystä ajoneuvon omistajalle tai haltijalle; ts. yritysten mukaan ajoneuvon omistajan tai haltijan tulee osoittaa, kuka ajoneuvoa on kuljettanut väitettynä ajankohtana, jos tämä itse kiistää ajaneensa sitä. Kuluttajaviraston mukaan tällainen tosiasiallinen sopimusehtokäytäntö on kohtuuton ja KSL 3:1:n vastainen. Todistustaakkaan ja sen kääntämiseen liittyy mielenkiintoisia kysymyksiä, joita ei tässä artikkelissa ole ollut mahdollista käsitellä.

50 Kirjallinen kysymys 339/2007.

51 Helsingin Sanomat 6.5.2008 s. A 12.

52 Jutut olivat vireillä diaarinumeroilla 07/15261 ja 07/15268. Tarkoituksena on ehkä ollut odottaa hovioikeuden tuomiota ensiksi mainitussa tapauksessa ja sen ollessa kantajalle myönteinen käyttää sitä (tai mahdollista KKO:n tuomiota) ennakkotapauksena muita riitoja ratkaistaessa.

Lähteet / Bibliography and Legislation

Kirjallisuus

Adlercreutz, Axel: Avtalsrätt I. Tolfte upplagan Lund 2002.

Atiyah, P. S.: Promises, Morals and Law. Oxford 1981.

Bernitz, Ulf: Standardavtalsrätt. Sjätte upplagan. Stockholm 1993.

Grönfors, Kurt: Avtalsgrundande rättsfakta. Göteborg 1993.

Grönfors, Kurt: Avtalslagen. Andra upplagan. Stockholm 1989.

Helsingin Sanomat 3.10.2007 s. A 10. ”Oikeustieteen professori vaatii lainsäädäntöä pysäköinninvalvontayrityksille.”

Helsingin Sanomat 6.5.2008 s. A 12. ”Epäselvyys pysäköinninvalvonnan laillisuudesta jatkuu ainakin syyskuuhun.”

Hemmo, Mika: Sopimus ja delikti. Jyväskylä 1998.

Hemmo, Mika: Sopimusoikeus I. Jyväskylä 2003.

Häyhä, Juha: Kirjallisuusarvostelu teoksesta Telaranta, K.A.: Sopimusoikeus. Lakimies 7/1990 s. 951–967.

Häyhä, Juha: Edellisen johdosta. Lakimies 2/1991 s. 225–226.

Kaisto, Janne – Lohi, Tapani: Johdatus varallisuusoikeuteen. Helsinki 2008.

Keravuori–Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

Kirjallinen kysymys 339/2007.

Klami, Hannu Tapani: Tietoteorian luentoja. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Helsinki 1997.

KUV/4554/48/2007. Kuluttajaviraston aloite oikeusministeriölle 23.8.2007: Yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelytarpeen selvittäminen.

Regeringens proposition 1983/84: 104 med förslag till lag om kontrollavgift vid olovlig parkering.

Telaranta, K. A.: Sopimusoikeus. Helsinki 1990.

Telaranta, K. A.: Varallisuusoikeudellinen tahdonilmaisu. Porvoo 1953.

Telaranta, K. A.: Vastine Juha Häyhän esittämään arvosteluun K.A. Telarannan Sopimusoikeus-teoksesta. Lakimies 2/1991 s. 217–224.

Tolvanen, Matti: Pysäköinninvalvonta ja yksityinen rankaisuvallta. Liikenne 3/2007 s. 21.

Viitanen, Klaus: Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeinona. Jyväskylä 2003.

Wilhelmsson, Thomas: Vakiosopimus. Toinen painos. Tampere 1995.

Ødegård, Kjell Ivar: Privat parkeringsregulering og håndheving. Artikkel i teoksessa Parkeringsrett. Kommentargave til lover og forskrifter om parkering. Toim. Engstrøm, Björn – Østvik, Egil. Kommuneforlaget 1999.

Oikeuskäytäntö

Asker og Bærum herredsrett 93–01707 A/01

Drammen byrett 2102/95 A

Helsingin käräjäoikeuden ratkaisut 07/15261 ja 07/15268

Indre Follo herredsrett 195/90

KKO 2006:71

Kuluttajariitalautakunnan (kuluttajavalituslautakunnan) ratkaisusuositukset tapauksissa 1285/39/2005, 2933/39/2005, 1107/39/2006, 3396/39/2006, 3541/39/2006 ja 736/39/2007

NJA 1958 s. 177

NJA 1981 s. 323

NJA 1982 s. 778

NJA 1983 s. 604

Oslo byrett 92–09701 A/64

Oslo byrett 97–10707 A/69

Vantaan käräjäoikeuden tuomio 07/11275