

Samuli Lähteenmaa

# HENKILÖTIETOJEN SUOJAN TOTEUTUMINEN YKSITYISESSÄ PYSÄKÖINNINVALVONNASSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Maaliskuu 2023

# TIIVISTELMÄ

Samuli Lähteenmaa: ”Henkilötietojen suojan toteutuminen yksityisessä pysäköinninvalvonnassa”

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeus

Maaliskuu 2023

Yksityistä pysäköinninvalvontaa säätelevää erillislakia ei ole säädetty. Kiistat, jotka saavat alkunsa yksityisillä pysäköintialueilla, ovat sopimusoikeudellisia, ja ne ratkaistaan riita-asioina yleisissä tuomioistuimissa. Lähi-vuosina useassa kiistassa on ollut kyse siitä, että haasteen saanut henkilö on kiistänyt olevansa sopijaosa-puoli. Tällöin tuomioistuimen ratkaistavaksi on jäänyt perustavanlaatuinen kysymys siitä, onko pysäköinninval-vontayritys esittänyt maksuvaateensa oikealle henkilölle. Yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mu-kaan näyttötaakka sopimuksen syntymisestä on sopimukseen vetoavalla osapuolella. Todistelun tasosta riip-puen kiistat ovat ratkenneet niin puolesta kuin vastaan.

Tutkielmassa on tarkasteltu yksityisten pysäköinninvalvontayhtiöiden lainmukaista oikeutusta käsitellä henki-lötietoja, joihin ajoneuvon pysäköineet henkilöt eivät ole antaneet nimenomaista suostumusta. Tutkielman tar-koituksena on ollut selvittää, miten henkilötietojen suoja toteutuu yksityisessä pysäköinninvalvonnassa. Tut-kielmassa on selvitetty, antaako ajoneuvon pysäköinyt henkilö suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn pysäköidessään ajoneuvonsa alueella, jossa yksityistä pysäköinninvalvontaa suoritetaan. Lisäksi tutkielmassa on selvitetty, millä tavoin yksilöiden henkilötietojen suojan toteutuminen vaikeuttaa yksityisten pysäköinninval-vontayhtiöiden liiketoiminnan harjoittamista.

Tutkielman metodina on käytetty lainoppia. Tutkielma sisältää myös yksityisen pysäköinninvalvonnan historiaa ja henkilötietojen suojan kehittymistä käsittelevät osuudet, joissa on hyödynnetty oikeushistoriallista metodia. Lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty oikeuspoliittista eli de lege feranda -metodia osioissa, joissa yhteiskun-nalliset päämäärät ovat olleet pohdinnassa oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkielman aineisto perustuu pää-osin voimassa olevaan lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön sekä lainvalmisteluaineistoihin. Tutkielmassa on käytetty lähteenä erilaisia viranomaislähteitä, joista merkittävimässä osassa on ollut tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion yksityistä pysäköinninvalvontayhtiötä koskeva ratkaisu.

Tutkielmassa on tultu tulokseen, että yksityiset pysäköinninvalvontayhtiöt saavat käsitellä henkilötietoja, kun käsittely perustuu tosiasiallisesti syntyneen sopimussuhteen sopimuksen täytäntöönpanemiseen. Pysäköin-ninvalvontayritysten on kuitenkin noudatettava tietosuojasetuksessa ilmenevää tietojen minimointiperiaa-tetta. Pysäköinninvalvontayrityksillä on myös oikeutettuun etuun perustuen oikeus käsitellä henkilötietoja laa-jemmin tapauksissa, joissa he perivät maksamattomia valvontamaksuja.

Henkilötietojen suoja koskevan sääntelyn takia yksityiset pysäköinninvalvontayhtiöt valitsevat maksuvaa-teensa kohteen vasta silloin, kun he aloittavat perintätoimet, jos asiakas ei ole itse ollut yhteydessä pysäköin-ninvalvontayritykseen ja tällä tavoin antanut itsestään tietoja. Henkilötietojen suoja hankaloittaa merkittävästi yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön toimintaa. Tämänhetkisestä sopimusoikeudellisten käytäntöjen, oikeus-käytännön sekä tietosuojalainsäädännön muodostamasta järjestelmäkokonaisuudesta hyötyvät eniten järjes-telmää tietoisesti hyväksikäyttävät osapuolet niin pysäköinninvalvontayritysten kuin myös ajoneuvon pysäköi-jien puolelta.

Avainsanat: pysäköinninvalvonta, henkilötietojen suoja, yksityiselämän suoja, yksityisoikeudellinen valvontamaksu, pysäköinninvalvontayhtiö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-ohjelmalla.

# SISÄLLYS

<b>Lähteet</b>	<b>iv</b>
<b>Lyhenteet</b>	<b>x</b>
<b>1 JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen taustoitus	1
1.2 Johdatus aiheeseen	2
1.3 Tutkimuskysymys	3
1.4 Tutkielman metodit	5
1.5 Tutkielman rakenne	5
1.6 Tutkimusaineisto ja aikaisempi tutkimus	7
<b>2 YKSITYINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA SUOMESSA</b>	<b>9</b>
2.1 Yksityisen pysäköinninvalvonnan historia	9
2.1.1 Poliisien yksinvaltaisesta sakotusoikeudesta yksityisoikeudelliseksi valvontamaksuksi	9
2.1.2 Ensimmäiset laillisuusarviot kuluttajaviraston toimesta	10
2.1.3 Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan oikeuskäytännön kehittyminen	12
2.1.4 Lainsäädäntöhankkeet	15
2.2 Yksityinen pysäköinninvalvonta käytännössä	18
2.2.1 Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten liiketaloudellisesta logiikasta	18
2.2.2 Valvontamaksujen erääntyminen	19
2.2.3 Tiedonhankinta ajoneuvon pysäköijän selvittämiseksi	21
2.3 Yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeusperusta	22
2.3.1 Oikeudesta määrittää sopimusehdot valvonta-alueella	22
2.3.2 Sopimuskonstruktio	24
<b>3 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN OIKEUSPERUSTA</b>	<b>26</b>
3.1 Henkilötietojen suoja	26
3.1.1 Henkilötietojen suojasta yleisesti ja keskeiset siihen liittyvät käsitteet	26
3.1.2 Henkilötietojen suojan lainsäädäntöhistoria	27
3.1.3 Tietosuoja ja tietoturva	31
3.2 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena	32
3.2.1 Henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeusperusta	32
3.2.2 Oikeuskäytäntö	33
3.2.3 Tietosuojavaltuutetun toimisto	35
3.3 Tietosuoja-asetus (GDPR) Suomessa	36
3.3.1 GDPR vastaamassa nyky-yhteiskunnan haasteisiin	36
3.3.2 Asianomaisen suostumus	37

3.3.3 Tietosuoja-asetuksen vaikutukset yritystoimintaan _____	39
<b>4 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN TOTEUTUMINEN YKSITYISESSÄ PYSÄKÖINNINVALVONNASSA _____</b>	<b>41</b>
4.1 Yksityisen pysäköinnin valvontayhtiön oikeus tietojenkäsittelyyn _____	41
4.1.1 Edellytykset henkilötietojen käsittelylle yksityisessä pysäköinninvalvonnassa _____	41
4.1.2 Suostumuksesta ja sopimuksesta _____	42
4.1.3 Oikeutettu etu _____	43
4.1.4 Omaisuuden suoja _____	46
4.2 Yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön velvollisuuksista henkilötietojen käsittelyssä _____	48
4.2.1 Keskeisimmät velvoitteet _____	48
4.2.2 Tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegion päätös _____	49
4.3 Tietojenluovutuskiellot _____	51
<b>5 YHTEENVETO _____</b>	<b>52</b>
5.1 Johtopäätökset _____	52
5.2 Pohdintaa _____	53

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto: Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta – vuoden 2018 painos. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2021.
- Hallberg, Pekka: Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro, 2005.
- Hirvelä, Päivi ja Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos, Helsinki: Alma Talent, 2017.
- Hirvonen, A: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17 Helsinki, 2011.
- Kaisto, Janne ja Nybergh, Frey: Pysäköijän maksuvelvollisuudesta. Velvoitteiden syntyeräissä arki-sissa tilanteissa. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 2008.
- Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.
- Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista. Edilex 2015/29.
- Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuoja. Edita. Helsinki, 2003.
- Korja, Juhani: Biometrinen tunnistaminen ja henkilötietojen suoja. Tutkimus biometrinen tunnistamisen lainsäädännöllisestä asemasta. Acta Universitatis Lapponiensis 325. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto, 2016.
- Korpisaari, Päivi., Pitkänen, Olli ja Warma-Lehtinen, Eija: Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent, 2018.
- Lång, Jukka: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutukset suomalaisiin yrityksiin. Oikeusministeriön muistio. Dittmar & Indrenius, 2016.
- Miikka Vuorela: Kaksoisrangaistavuuden kielto ja osallisuus rikokseen, Defensor Legis 2014 s. 764–775.
- Mäkinen, Eija: Pysäköinninvalvonta – julkista vai yksityistä? Edilex-sarja 2011/27.
- Neuvonen, Riku: Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki, 2014.
- Nikkanen, Laura: Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta – erityisesti oikeudesta periä valvontamaksu ilman lainsäädännön tukea, Helsinki Law Review 2008 s. 95–111.
- Pellonpää, Matti., Gullans, Monica., Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus (5. uud. p.). Talentum, 2012.

Pitkänen, Olli, Eija Warma ja Päivi Tiilikka: Henkilötietojen suoja. Helsinki: Talentum, 2013.

Saarnilehto, Ari ja Annola, Vesa: Sopimusoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2018.

Sankari, Valter ja Wiberg, Matti: GDPR ei toimi. Yhteiskuntapolitiikka 84 (2019:3).

## **Lakien esityöt**

### *Hallituksen esitykset*

HE 130/1979 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pysäköintivirhemaksusta vp.

HE 49/1986 Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi vp.

HE 309/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta vp.

HE 20/2002 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 125/2003 Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vp.

HE 223/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi vp.

HE 79/2012 Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi vp.

HE 221/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskunta- kaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta vp.

HE 241/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vp.

HE 242/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vp.

HE 9/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi vp.

HE 212/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vp.

*Valiokuntamietinnöt*

LaVM 10/1986 Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta PeVM 25/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi PeVL 23/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi PeVL 14/2018 vp.

*Aloitteet*

Kuluttajaviraston aloite yksityisen pysäköinninvalvontatoiminnan sääntelytarpeen selvittämisestä KUV/4554/48/2007.

**Oikeuskäytäntö**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Leander vs. Ruotsi, hakemus 9248/81, 26.3.1987.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, asia C-131/12, 13.5.2014.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v. Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, Facebook Ireland Ltd:n ja Vertreter des Bundesinteresses beim Bundes-verwaltungsgericht, asia C-210/16, 5.6.2018.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV v. Planet49 GmbH, C-673/17, 1.10.2019.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW eV, Facebook Ireland Ltd:n ja Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalenin, asia C-40/17, 29.7.2019.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Patrick Breyer vastaan Bundesrepublik Deutschland. Asia C-582/14, 19.10.2016.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio: Productores de Música de España (Promusicae) v. Telefónica de España SAU, asia C-275/06, 29.1.2008.

Vantaan käräjäoikeuden tuomio, dnro 07/11275, 14.12.2007.

Helsingin hovioikeuden tuomio 2353, dnro S 08/359, 20.11.2008.

Korkeimman oikeuden tuomio 2010:23, dnro S2009/59, 16.3.2010.

Korkeimman oikeuden tuomio 2023:18, dnro S2021/597, 3.3.2022.

### **Viranomaislähteet**

Tietosuojavaltuutetun kannanotto ajoneuvon rekisterinumerosta 4.5.2000. Dnro 344/45/2000.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 1285/39/05, Pysäköinti yksityiselle alueelle. Sopimuksen syntyminen. Valvontamaksun periminen.,18.4.2007.

Tietosuojatyöryhmän lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä 01248/07/FI WP 136, 20.6.2007.

Oikeusministeriön asettamispäätös OM 2/41/2009, Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista varten asetettu työryhmä, 22.5.2009.

Global Privacy Assembly: 31st International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners Madrid. 4.-6.11.2009.

Euroopan komission oikeusasioden osasto: *Thirteenth Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection*. Tietosuojatyöryhmä. Riippumaton EU:n neuvoa-antava elin, 2010.

Tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestys, dnro 2240/01/19, 25.10.2019.

Tietosuojavaltuutetun kollegion yhteispäätös hallinnollisesta seuraamuksesta asiassa dnro 2477/161/21. Sisältää päätökset asioissa dnro1077/452/2017, 3361/182/2018, 3609/154/2018, 4959/182/2018, 5373/182/2018, 6175/154/2018, 6569/182/2018, 8321/154/2018, 2669/154/2019, 5390/152/2019 ja 4035/182/2020, 21.4.2021.

### **Nettilähteet**

Aimo Park Oy:n nettisivut. Valvontapyyntölomake. [<https://www.aimopark.fi/fi-fi/lomakkeet/valvontapyyntolomake/>] (14.11.2022)

Euroopan komissio: ”EU:n tietosuoja-asetus täyttää vuoden – Eurooppalaisista 73 prosenttia on kuulut ainakin yhdestä monista oikeuksistaan” Lehdistötiedote. 13. kesäkuuta 2019. [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP\\_19\\_2956](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_19_2956)] (27.2.2023)



- Helsingin Sanomat: ”ParkComista vireillä kahdeksan valitusta”. 3.8.2007. [<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000004501157.html>] (21.2.2023)
- Iltta-Sanomat: ”Pariskunta pysäköi auton omalle parkkipaikalleen ja häkeltyi, kun tuulilasissa odotti valvontamaksu – poliisi muistuttaa yhdestä oikeudesta, jota suomalaiset jättävät käyttämättä” 20.12.2019. [<https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006349180.html>] (4.12.2022)
- Iltta-Sanomat: ”Raija Nieminen oli Suomen ensimmäinen ’lappuliisa’” 5.4.2021. [<https://www.is.fi/autot/art-2000007897350.html>] (4.12.2022)
- Iltalehti: ”ParkkiPate hävisi oikeudessa – Valvontafirma ei pystynyt osoittamaan varmuudella, kuka auton oli pysäköinyt” 4.5.2021. [<https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/fb31b84e-dae5-411a-bec4-8920e55d2c60>] (4.12.2022)
- Kaleva: Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta vuosittain tuhat yhteydenottoa – ”Ne liittyvät poikkeuksetta siihen, että kuluttaja pitää saamaansa valvontamaksua aiheettomana” 12.1.2021 [<https://www.kaleva.fi/yksityisesta-pysakoinninvalvonnasta-vuosittain-tuh/3252592>] (11.10.2022)
- Liikenne: ”Pysäköinninvalvonta ja yksityinen rankaisuvälä”. 3/2007.
- MTV: ”Yksityisiltä parkkifirmoilta voi suojautua täysin laillisella kikkalla – ainakin hetkeksi” 20.01.2021. [<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/autoilija-voi-estaa-yksityista-pysakoinninvalvojaa-saamasta-tietojaan-valtтыyko-nain-myyos-parkkisakolta/8041018>] (6.3.2023)
- Oikeusministeriön tiedote: ”Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta aiotaan säätää oma lakinsa” 2.4.2008. [<https://oikeusministerio.fi/-/sarskild-lag-ska-stiftas-om-privat-parkeringsovervakning>] (28.11.2022)
- Parkkipate Oy:n nettisivut. Valvontapyyntölomake. [<https://parkkipate.fi/valvontapyyntolomake/>] (14.11.2022)
- Suomen Kuvalehti: ”Yksityinen pysäköinninvalvonta toiminut vuosikausia kiistan keskellä” 22.5.2022 [<https://suomenkuvalehti.fi/kotimaa/yksityinen-pysakoinninvalvonta-toiminut-vuosikausia-kiistan-keskella/>] (27.10.2022)
- The International Association of Privacy Professionals (IAPP): ”A brief history of the General Data Protection Regulation (1981–2016).” 2/2016 [<https://iapp.org/resources/article/a-brief-history-of-the-general-data-protection-regulation/>] (16.2.2023)
- Traficominn nettisivut. Tiedonluovutuskiellot. [<https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietosuoja-trafficomissa/tiedonluovutuskiellot?toggle=Tiedonluovutuskielto%20koskien%20avointa%20rajapinta>] (6.3.2023)
- Uusi-Suomi: ”Parkkikiista: Rajut haukut ihmetyttävät professoria” 22.6.2011. [<https://www.uusi-suomi.fi/uutiset/parkkikiista-rajut-haukut-ihmetyttavat-professoria/a6b7c3e3-18af-3ad3-9aa8-f95e701d7a64>] (29.11.2022)
- Yle: ”Pitääkö yksityiset parkkisakot maksaa?” 12.5.2005 [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2005/05/12/pitaako-yksityiset-parkkisakot-maksaa/>] (27.10.2022)

YLE: ”Professoreilta kylmää kyytiä korkeimmalle oikeudelle” 21.6.2011. [<https://yle.fi/a/3-5379465>] (29.11.2022)

YLE: ”Sekasortoinen yksityisen pysäköinninvalvonnan lakihanke syväjäässä” 10.1.2016. [<https://yle.fi/a/3-8582595>] (29.11.2022)

### **Pro gradu -tutkielmat**

*Seuraaviin teoksiin on viitattu ainoastaan osiossa, jossa on esitelty aikaisempaa tutkimusta.*

Kalpa, Lasse: Yksityisen pysäköinninvalvonnan laintulkinnalliset ongelmat. Pro gradu -tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, 2012.

Vuori, Markus: Pysäköinninvalvontalainsäädännön uudistaminen: yksityiset valvonta-avustajat pysäköinninvalvonnassa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, 2015.

Viitasalo: Jukka Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, 2012

## Lyhenteet

DNRO	diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
KKO	korkein oikeus
KKV	kilpailuja- ja kuluttajavirasto
PL	perustuslaki
PVML	laki pysäköintivirhemaksusta
TLL	tieliikennelaki
TPA	toimenpidealoite
VTVPPL	laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmenne- palveluista

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustoitus

Maaliskuussa 2022 pohtiessani aihetta Pro gradu -tutkielmalleni, vaimoni sai kirjeen perintäyhtiöltä. Kirje sisälsi maksumuistutuksen yksityisoikeudellisen valvontamaksun maksamatta jättämisestä. Kirjeessä oli mainittu viitteenä osoite sekä ajankohta tapahtumasta, jota valvontamaksu koski. Kyseessä oli kansanomaisesti ilmaistuna parkkisakko.

Vaimoni lähetti sähköpostia kirjeessä mainittuun sähköpostiosoitteeseen ja pyysi perintäyhtiötä keskeyttämään perinnän. Sähköpostissa hän mainitsi, ettei hän ole sopijaosapuoli, eikä hänellä täten ole perintäyhtiön toimeksiantajalle maksamattomia maksuja. Samalla hän pyysi perintäyhtiötä kertomaan, mistä yhtiö oli saanut hänen tietonsa, ja että he kertoisivat – tietosuojasetuksen<sup>1</sup> velvoitteita noudattaen – mitä kaikkia tietoja hänestä on tallennettuna.

Perintäyhtiö vastasi sähköpostiin, että ”vapaaehtoisen perinnän toimenpiteitä ei asiassanne tulla lain ja hyvän perintätavan edellyttämällä tavalla jatkamaan”. Vastauksessa perintäyhtiö kertoi myös, että asiaa tullaan toimeksiantajan harkinnan mukaan jatkamaan oikeudenkäyntimenettelynä, jolloin tuomioistuimen ratkaistavaksi saatettu asia aiheuttaa aina huomattavat kulut, jotka jäävät pääsääntöisesti asian hävinneen osapuolen maksettavaksi. Lisäksi vastauksessa mainittiin, että ”velkomusasiasta voi koitua myös haitallinen maksuhäiriömerkintä” ja että ”tietosuojaa koskevissa asioissa vastaamme 30 päivän määräajan sisällä”.

Tämä keväinen sattumus sai minut kiinnostumaan yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ja tietosuojalainsäädännöstä sekä pohtimaan; ajaako henkilötietojen suoja – joka saa perustansa perustuslain (PL) 10 pykälän yksityisyyden suojasta – ohi PL:n 15 pykälässä ilmenevän omaisuuden suojan? Entä mitkä mahdollisuudet yksityisellä pysäköinninvalvojalla on ylittää peria sopimusperusteiset saatavat takaisin, jos pysäköintirikkomuksen tekijä ei esimerkiksi myönnä ajaneensa autoa?

Mitä enemmän pohdin yksityistä pysäköinninvalvontaa, sitä enemmän minulle heräsi kysymyksiä. Julkisen vallan edustajien harjoittama pysäköinninvalvonta näyttäytyi minulle hyvin yksinkertaisena

---

<sup>1</sup> Käytän tässä tutkimuksessa yleisestä tietosuojasetuksesta nimitystä tietosuojasetus.

sekä ymmärrettävänä toimintana, joskin ymmärsin myös sen herättävän tunteita kansalaisten keskuudessa. Tunteita luonnollisesti herää, kun toimintaan kuuluvat sanktiot. Sen sijaan yksityinen pysäköinninvalvonta vaikutti olevan kaukana yksinkertaisesta ja ymmärrettävästä. Suomessa toimintaa ei ohjaa – tai paremminkin sanottuna säätele – laki vaan sopimusoikeudelliset periaatteet ja oikeuskäytäntö. Monimutkaisuutensa lisäksi myös tämän toiminnan voi aistia herättävän paljon tunteita, eikä tunteita hillitse tosiasia yksityisten pysäköinninvalvontayhtiöiden tehtävästä tuottaa voittoa, jonka tuottajana toimii yhtiöiden pääsääntöisenä tulonlähteenä toimivat valvontamaksut.

Tällä tavoin minulle heräsi vilpittömän halu tutkia yleisesti, mistä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kyse. Minua alkoi kiinnostaa miten yksityiset pysäköinninvalvojat voivat ylipäättään harjoittaa toimintaansa laillisesti, sillä esimerkiksi vaimoni ei ole koskaan antanut suostumusta henkilötietojensa käsittelemiseen.

## 1.2 Johdatus aiheeseen

Yksityistä pysäköinninvalvontaa säätelevää erillislakia ei ole. Pysäköinninvalvontayhtiöt asettavat pysäköintivirheen tehneelle autoilijalle yksityisoikeudellisen valvontamaksun, ja mikäli autoilija sekä valvontamaksun asettanut yhtiö ovat eri mieltä valvontamaksusta, on heidän välisensä kiista sopimusoikeudellinen.<sup>2</sup> Yksityistä pysäköinninvalvontaa on yritetty saada selkeämmän sääntelyn piiriin, mutta hallituksen esitykset eivät ole edenneet erimielisyyksien tai ajan puutteen takia.<sup>3</sup>

Yksityisten pysäköinninvalvontayhtiöiden toteuttaessa pysäköinninvalvontaa entistä kattavammin ovat myös valvontamaksujen pätevyyttä koskevat kiistat olleet näkyvästi esillä mediassa.<sup>4</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kuluttajaneuvonnan johtava asiantuntija Mikko Saastamoinen arvioi, että yksityisestä pysäköinninvalvonnasta tulee vuosittain noin tuhat yhteydenottoa.<sup>5</sup>

Myös tietosuojavaltuutetun toimisto on saanut useita kanteluita yksityisten pysäköinninvalvojien toiminnasta. Perjantaina 19. huhtikuuta 2021 tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio

---

<sup>2</sup> Tällöin tarkastelun kohteena sopimuksen syntyminen ja sopimuksen ehtojen noudattaminen.

<sup>3</sup> Vuonna 2010 hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi hylättiin (HE 223/2010 vp) ja vuonna 2012 Kataisen hallituksella loppui toimikausi kesken ja (HE 79/2012 vp).

<sup>4</sup> Ks. esim. Ilta-Sanomat 20.12.2019: ”Pariskunta pysäköi auton omalle parkkipaikalleen ja häkeltyi, kun tuulilasissa odotti valvontamaksu – poliisi muistuttaa yhdestä oikeudesta, jota suomalaiset jättävät käyttämättä”.

<sup>5</sup> Ks. Kaleva 12.1.2021: Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta vuosittain tuhat yhteydenottoa – ”Ne liittyvät poikkeuksetta siihen, että kuluttaja pitää saamaansa valvontamaksua aiheettomana”.

määräsi pysäköintivalvontayhtiö ParkkiPate Oy:n muuttamaan tietosuoja-asetuksen vastaiset käytäntönsä lainmukaisiksi ja määräsi 75 000 euron seuraamusmaksun tietosuojarikkomuksista.<sup>6</sup> Pysäköintivalvontayhtiö valitti päätöksistä hallinto-oikeuteen, jonka arvio rikkomuksista oli tietosuojavaletuutetun kanssa yhdenmukainen.

Riitatilanteissa pysäköinninvalvontayhtiöt vetoavat lähes poikkeuksetta korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2010:23. Tällä tavoin on toiminut myös ParkkiPate Oy tietosuojavaletuutetun kuulemispyynnössä. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä (KKO:2010:23) todetaan, että kiinteistön haltijalla on oikeus määrätä pysäköintiehdoista sekä niiden rikkomisesta aiheutuvista seurauksista, ja että sopimus auton pysäköinnistä voi syntyä auton yksityiselle pysäköintialueella parkkeeraamisesta, kun alueella on esillä opastetaulut.

Havaintoni mukaan pysäköintiyhtiön ja valvontamaksun saaneen henkilön kiista syntyy useimmiten siitä, ketkä ovat sopimuksen osapuolet, eli kuka autoa on ajanut. Näissäkin tilanteissa pysäköintiyhtiöt viittaavat usein korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2010:23. Siinä korkein oikeus katsoi aiempien oikeuksien mainitsemilla perusteilla selvitetyn, että auton haltija, joka on kanteessa mainittu, on auton kuljettaja. Käräjäoikeus ei pitänyt uskottavana, että auton haltija ei muistanut, kuka hänen autoansa olisi ajanut. Käräjäoikeuden ratkaisussa kerrottiin, että

*”Todistelua arvioitaessa voitiin soveltaa vapaan todistusten harkinnan periaatetta ja ottaa huomioon kokemussääntö, jonka mukaan ajoneuvon omistaja tai haltija kuljetti yleensä autoaan itse tai ainakin tiesi, kenen käytössä se oli.”<sup>7</sup>*

### 1.3 Tutkimuskysymys

Tämän tutkimuksen kohteena ovat yksityisoikeudellisen valvontamaksun saaneiden henkilöiden oikeudet sekä näiden oikeuksien tuomat haasteet yksityisten pysäköintivalvontayhtiöiden liiketoimintaan. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisia nyansseja henkilötietoja koskeva sääntely on tuonut pysäköinninvalvonnan tuottamiseen.

Suomessa pysäköinninvalvontaa suorittaa yksityisten toimijoiden lisäksi myös poliisi sekä kunnallinen pysäköinninvalvoja ja kaupungit. Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteeksi on kuitenkin

---

<sup>6</sup> Tietosuojavaletuutetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21.

<sup>7</sup> KKO:2010:23.

rajattu yksityisten pysäköinninvalvojen yksityisellä alueella harjoittama toiminta. Tutkielman pääasiallisena tarkoituksena ei ole tarkastella, miten sopimus yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön ja henkilön välillä syntyy, sillä tätä aihetta on tutkittu jo runsaasti. Sen sijaan tarkoituksena on tutkia sitä, antaako yksityinen henkilö sopimuksen syntymisen yhteydessä suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn sekä mitkä ovat henkilön oikeudet omiin tietoihinsa.

Tutkielmassa ei käsitellä problematiikkaa, joka kytkeytyy julkisen vallan käyttöön ja yksityiseen pysäköinninvalvontaan. PL:n 124 pykälän mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on perustettava lakiin. Joidenkin näkökulmien mukaan yksityisten pysäköinninvalvojen ”asettamat” yksityisoikeudelliset valvontamaksut voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, josta tulisi säätää lailla. Tällainen käsittely on tietoisesti rajattu pois tähän tutkimusaiheeseen liittymättömänä. Lisäksi myös tätä aihetta on tutkittu jo aiemmin.

Tutkimusprosessin alkuvaiheessa mahdollisia tutkimuskysymyksiä on lähdetty hahmottelemaan osin retoristakin kysymyksistä. Taustoituvaiheessa pohdintaa ohjasi muun muassa kysymys suostumuksesta ja sen syntymisestä: mikäli suostumus *henkilötietojen käsittelyyn* syntyisi pysäköintisopimuksen tapaan tosiasiallisen toiminnan seurauksena, millä tavoin pysäköintiyhtiöiden tulisi menetellä niiden osalta liiketoimintaa harjoittaakseen? Suostumuspohdinta herätti jatkokysymyksen siitä, mitkä ovat pysäköintiyhtiöiden velvollisuudet niissä tapauksissa, joissa ne eivät todellisuudessa tiedä ajoneuvon pysäköinyttä henkilöä, mutta ovat tästä huolimatta tallentaneet henkilöstä tietoja. Voisiko esimerkiksi niin sanotusti väärän henkilön tietojen tallentamisesta seurata sanktioita pysäköinninvalvontayhtiölle?

Edellä mainittujen ajatuksellisten kysymysten pohjalta jalostuivat lopulta tutkimuskysymykset, jotka ovat:

- Toteutuuko henkilön oikeus henkilötietojen suojaan yksityisten pysäköinninvalvojen kerätessä parkkeeraavien henkilöiden henkilötietoja?
- Millä tavoin henkilötietojen suojan toteutuminen vaikeuttaa yksityisten pysäköinninvalvontayritysten liiketoiminnan harjoittamista, jos parkkeeraaminen itsessään ei ole riittävä tahdonilmaisu henkilötietojen käsittelemiseksi?

## 1.4 Tutkielman metodit

Tutkielmassa on hyödynnetty lainopillista metodologiaa tutkittaessa voimassa olevaa oikeutta. Tutkielman tarkoitus on selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä ja tämän seurauksena toteuttaa lainopin kahta perimmäistä tehtävää, tulkintaa ja systematisointia.<sup>8</sup> Näkökulma tutkielmassa oikeuteen on sisäinen. Sisäisellä näkökulmalla tarkoitetaan sitä, että voimassa olevaan oikeuteen on sitouduttu.<sup>9</sup>

Tutkielmassa on hyödynnetty myös oikeushistoriallista metodologiaa tarkasteltaessa yksityisen pysäköinninvalvonnan historiaa sekä henkilötietojen suojan kehittymistä Suomessa. Oikeushistoriallista metodologiaa on hyödynnetty osioissa, jotka kertovat yksityisen pysäköinninvalvonnan sekä henkilötietojen suojan historiasta. Edellä mainitut deskriptiiviset osuudet olen kokenut tutkielman kokonaisuuden kannalta oleellisiksi avata. Yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta sen vuoksi, ettei yksityisoikeudellisia valvontamaksuja sekoiteta pysäköintivirhemakuihin. Yksityisyyden suojan osalta taas on tärkeä huomioida, miten tietosuojalainsäädäntö on kehittynyt sen ajanjakson aikana, jolloin yksityistä pysäköinninvalvontaa on Suomessa harjoitettu. Näkökulma oikeushistoriallista metodologiaa hyödynnetessä on tapahtumia kuvaileva, sillä tapahtumat ovat jo tapahtuneita.

Tutkielmassa on osittain hyödynnetty myös oikeuspoliittista eli *de lege feranda* -metodia siltä osin, kun siinä on pohdittu yhteiskunnallisia päämääriä oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkielmassa lainopillisen metodin hyödyntäminen yhdistyy *de lege feranda* -metodin käyttöön lain tulkinnan ja systematisoinnin tuloksena.<sup>10</sup> *De lege feranda* -metodin käyttö palvelee yhtä tutkielman tarkoituksista, joka on laajemman keskustelun sekä pohdinnan aikaan saaminen niin yksityistä pysäköinninvalvontaa kuin siinä tapahtuvaa henkilötietojen keräämistä kohtaan, suorien tulkintasuosituksen antamisen sijaan.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Johdantokappaleen jälkeen tutkielman toinen luku keskittyy kokonaisuudessaan yksityiseen pysäköinnin valvontaan Suomessa. Luvun ensimmäisessä osassa käsitellään kuvailevasti yksityisen pysäköinninvalvonnan historiaa Suomessa. Toisen luvun toisessa osassa luodaan katsaus pysäköintivalvontaprosessiin ja tarkastellaan, millä tavoin yksityinen pysäköinninvalvonta toimii käytännössä.

---

<sup>8</sup> Hirvonen, 2011 s. 24.

<sup>9</sup> Hirvonen, 2011 s. 26.

<sup>10</sup> Kolehmainen, 2015 s. 3.



Luvussa tuodaan esiin ne merkittävät prosessin osat, jotka johtavat pysäköintiyhtiön oikeuteen valvontamaksuvaateen esittämiseksi autoilijalle. Toisen luvun kolmannessa osassa tarkastellaan yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeusperustaa.

Tutkielman kolmas luku alkaa *henkilötietojen suojan* sekä siihen liittyvien keskeisten käsitteiden määrittelyllä. Tämän jälkeen luvussa luodaan tiivis katsaus henkilötietojen suojan historiaan Suomessa sekä sen tämänhetkiseen oikeusperustaan. Henkilötietojen suoja -tarkastelun osalta näkökulma on tiukasti yksilön perus- ja ihmisoikeuksissa. Luvussa ilmennetään tiiviisti tietosuojasetuksen yleistä läpileikkaavaa merkitystä käymällä läpi muun muassa tietosuojasetuksen luonnollisille henkilöille tuomia oikeuksia ja yrityksille tuomia velvoitteita. Lisäksi luvussa käydään läpi merkittävimmät henkilötietojen suojaan liittyvät oikeustapaukset.

Sekä toisen että kolmannen luvun aihealueita on käsitelty tutkielman kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisella laajuudella siten, että ne luovat riittävän ymmärryksen toisistaan ja tällä tavoin mahdollistavat aihealueiden kontekstoivan käsittelyn luvussa neljä. Täten aihealueisiin syventymisen sijaan edellä mainituissa luvuissa aiheita on käsitelty perustavanlaatuisesti. Etenkin henkilötietojen suojan käsittely rajoittuu pitkälti henkilötietojenkäsittelyyn liiketoiminnan kontekstissa sekä henkilötietojen suojaan kansalaisen oikeutena.

Tutkielman neljännessä luvussa tarkastellaan henkilötietojen suojan toteutumista yksityisessä pysäköinninvalvonnassa sekä pyritään vastaamaan kohdassa 1.2 esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkielma päättyy lukuun viisi, joka toimii tutkielman tiiviinä yhteenvedona, ja jossa olen tuonut esiin myös oman – tutkielman teon tuloksena muodostuneen – mielipiteeni.

Yleisesti tutkielman rakenteesta on syytä vielä korostaa, että se on ideapaperivaiheesta asti pysynyt jopa orjallisen tarkasti samana. Onko rakenteen muuttumattomuus osoitus tutkijan reagoitakyvyttömyydestä vaiko kyvystä jo alkuvaiheessa tunnistaa oikea polku haluttuun lopputulokseen, jää lukijan arvioitavaksi. Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tässä tutkielmassa on joka tapauksessa ollut tavoitteena ensin selvittää, mistä yksityisessä pysäköinnin valvonnassa ja henkilötietojen suojassa on kyse, ja vasta tämän jälkeen vastata kysymykseen, miten henkilötietojen suoja toteutuu yksityisessä pysäköinninvalvonnassa.

Tästä rakenteesta johtuen lukujen kaksi ja kolme sisällöt ovat sitoutuneet lukujen aiheisiin jokseenkin tiukasti hyppimättä aihealueiden ulkopuolelle. Tätä ei kannata säikähtää. Näiden lukujen voisi

vertauskuvallisesti kuvailla auraavan tietä luvuille neljä ja viisi, joissa tutkimuskysymykseen pystytään vastaamaan perustellusti.

## 1.6 Tutkimusaineisto ja aikaisempi tutkimus

Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto perustuu pääasiassa voimassa oleviin lakeihin, oikeuskäytäntöön sekä lainvalmisteluaineistoihin. Tutkimuksessa on käytetty myös erilaisia viranomaislähteitä, kuten tietosuojavaltuutetun toimiston lausuntoja sekä kuluttajariitalautakunnan ratkaisuja. Muodostettaessa kuvaa ja määriteltäessä tutkimuksen kahta pääaihealuetta – yksityistä pysäköinninvalvontaa ja henkilötietojen suojaa – tutkimuksessa on viitattu tutkijoiden kirjoittamiin tutkimusartikkeleihin sekä aihealueita sivuaviin perusteoksiin, kuten esimerkiksi Päivi Korpisaaren, Olli Pitkäsen ja Eija Warma-Lehtisen teokseen *Uusi tietosuojalainsäädäntö (2018)* sekä Olli Pitkäsen, Eija Warma-Lehtisen ja Päivi Tiilikan teokseen *Henkilötietojen suoja (2013)*.

Tutkimusta, joka käsittelee henkilötietojen suojaa yksityisessä pysäköinninvalvonnassa, ei ole aiemmin tehty. Sen sijaan tutkimuksia, jotka ovat tarkastelleet yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeutusta, on tehty useita. Seuraavaksi tuon niistä esiin ne, joiden kanssa tällä tutkielmalla on eniten yhteistä rajapintaa.

Vuonna 2008 Laura Nikkanen tarkasteli artikkelissaan *Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta – erityisesti oikeudesta periä valvontamaksu ilman lainsäädännön tukea* pysäköintiyritysten tuottaman valvontatoiminnan lainmukaisuutta varallisuus oikeuden näkökulmasta.<sup>11</sup> Huomioitavaa on, että Nikkasen artikkeli on ainut ennen korkeimman oikeuden KKO:2010:23 ratkaisua julkaistu tieteellinen artikkeli, johon tässä tutkielmassa on viitattu.

Edellä mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen julkisoikeuden professori Eija Mäkinen julkaisi vuonna 2011 tutkimusartikkelin *Pysäköinninvalvonta – julkista vai yksityistä?* Artikkelissa Mäkinen käsittelee yksityisen pysäköinninvalvonnan laillisuutta sekä esittää lopuksi vaihtoehtoja, joilla yksityisten alueiden pysäköinninvalvontaan liittyvään tarpeeseen voitaisiin vastata lain suomin keinon.<sup>12</sup> Sekä Nikkasen että Mäkisen artikkelissa lähestymistapa yksityisen pysäköinninvalvonnan tuomiin haasteisiin on ratkaisukeskeinen. Molemmat artikkelit tuovat ilmi myös virheelliseen

---

<sup>11</sup> Nikkanen, 2008.

<sup>12</sup> Mäkinen, 2011.

pysäköintiin liittyvän yhteiskunnallisen ongelman, johon kunnallinen pysäköinninvalvonta ei ole kyennyt vastaamaan.

Vuonna 2012 Jukka Viitasola tarkasteli Pro gradu -tutkielmassaan *Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta* sopimusperusteisen yksityisen pysäköinninvalvonnan lainmukaisuutta. Tutkimuksessaan Viitasola päätyi näkökantaan, jonka mukaan yksityinen pysäköinninvalvonta on julkisen vallan käyttöä ja tällä tavoin voimassa olevien lakien vastaista.<sup>13</sup>

Vuonna 2012 Lasse Kalpa tarkasteli Pro gradu -tutkielmassaan *Yksityisen pysäköinninvalvonnan laintulkinnalliset ongelmat* yksityisen pysäköinninvalvonnan aiheuttamia ongelmia. Tutkielma toimii edelleen hyvänä yhteenvetona siitä, minkälaista keskustelua yksityinen pysäköinninvalvonta herätti sekä minkälaisia oikeustapauksia yksityisestä pysäköinninvalvonnasta oli ollut tutkielman julkaisuajankohtaan mennessä. Tutkielmassa Kalpa avaa muun muassa yksityisen pysäköinninvalvonnan sopimusperusteista oikeutta pysäköintivirheestä aiheutuneiden valvontamaksujen perimiseen.<sup>14</sup>

Vuonna 2015 Markus Vuori tarkasteli, mihin yksityisen pysäköinnin toimivalta perustuu lainopillisessa Pro gradu -tutkielmassaan *Pysäköinninvalvontalainsäädännön uudistaminen: yksityiset valvonta-avustajat pysäköinninvalvonnassa*. Tutkielmassa Vuori käsitteli muun muassa yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelyyn tähänneitä lainsäädäntöhankkeita, joita ei tutkielman julkaisemisen jälkeen ole vielä tänäkään päivänä tullut lisää – paria lakialoitteita lukuun ottamatta.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Viitasalo, 2012.

<sup>14</sup> Kalpa, 2012.

<sup>15</sup> Vuori, 2012.

## 2 YKSITYINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA SUOMESSA

### 2.1 Yksityisen pysäköinninvalvonnan historia

#### *2.1.1 Poliisien yksinvaltaisesta sakotusoikeudesta yksityisoikeudelliseksi valvontamaksuksi*

Vuoteen 1970 asti ainoastaan poliisilla oli oikeus määrätä virheellisestä pysäköinnistä sanktio. Sanktion perustana oli tieliikennelain (TLL, 143/1957) 7 pykälä, jonka mukaan henkilöä, joka rikkoo tieliikennelain tai sen nojalla annettuja säännöksiä, rangaistaan sakolla tai enintään kahden vuoden vankeudella. Sakotusoikeudesta huolimatta poliisi kuitenkin tyytyi usein antamaan pysäköintimääräysten rikkojalle vain huomautuksen, selviää hallituksen esityksessä laiksi pysäköintivirhemaksusta. Tämä menettely perustui TLL:n 9a:n pykälään<sup>16</sup>.

Vuonna 1970 eduskunta sääti ensimmäisen pysäköinninvalvontaa koskevan lain (PVML, 248/1970), joka mahdollisti kunnallisen pysäköinninvalvonnan perustamisen lääninhallitukselta saatavalta luvalla. Viimein aprillipäivänä vuonna 1971 kunnallinen pysäköinninvalvonta aloitti toimintansa, ja täten päävastuu pysäköintivirheiden sanktioimisesta siirtyi poliiseilta kunnallisille pysäköinninvalvonta-apulaisille.<sup>17</sup>

PVML:n säätämistä perusteltiin hallituksen esityksessä ajoneuvokannan nopealla kasvulla, joka oli aiheuttanut pysäköintivaikeuksia ja kasvattanut pysäköintivirheiden määrää.<sup>18</sup> Esityksen mukaan kehityskulku oli tullut pisteeseen, jossa pysäköintivirheiden käsitteleminen rikosoikeudellisessa järjestyksessä koettiin poliisin voimavarojen tuhlaamisena. Uuden lainsäädännön tarkoitus oli tuoda sakkorangaistusten ja huomautusten tilalle yleiseen oikeuskäsitykseen sopivampi työkalu, eli pysäköintivirhemaksu.<sup>19</sup>

Pitkään pysäköinninvalvontaa Suomessa harjoitti ainoastaan julkisen vallan edustajat poliisi sekä kunnallinen pysäköinninvalvoja. Tullessa 2000-luvulle, yksityisalueilla valvontaa alkoivat harjoittamaan ensimmäiset yksityiset pysäköinninvalvontayhtiöt.<sup>20</sup> Lainsäädäntö oli mahdollistanut

---

<sup>16</sup> HE 130/1969 vp s. 1. Pykälä huomautuksen antamisesta tieliikennelaissa 21.5.1965/228 alkaen.

<sup>17</sup> Ilta-Sanomat 5.4.2021: ”Raija Nieminen oli Suomen ensimmäinen ’lappuliisa’”.

<sup>18</sup> HE 130/1969 vp, s. 1.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Suomen Kuvalehti mainitsi 22.5.2009 julkaistussa uutisessa ”Yksityinen pysäköinninvalvonta toiminut vuosikausia kiistan keskellä”, että yksityinen pysäköinninvalvonta alkoi pääkaupunkiseudulla vuonna 2004. YLE uutisoi 12.5.2005 pysäköintiyhtiö ParkComilla olevan noin 20 kohdetta pääkaupunkiseudulla.

viranomaisten toteuttaman valvonnan myös yksityisellä alueella, mutta mitä ilmeisemmin julkishallinnon tarjoamat ”palvelut” eivät olleet kyenneet vastaamaan kiinteistön omistajien taikka haltijoiden tarpeisiin.<sup>21</sup> Helsingin Sanomien (HS) elokuussa 2007 julkaiseman artikkelin mukaan ParkCom-nimisellä pysäköintiyhtiöllä oli jo yli 500 pysäköintikohdetta ja toistakymmentä yksityistä pysäköinninvalvojaa. Samaan aikaan kuluttajariitalautakunnassa ParkComilla oli vireillä kahdeksan valitusta, jonka lisäksi lautakunta oli jo kahdessa suosituksessa päätyntä ParkComin kannalle eikä suosittanut hyvitystä valituksen tehneille kuluttajille.<sup>22</sup>

HS:n artikkelin sekä sitä seuranneen pääkirjoituksen takia oikeustieteen tohtori Matti Tolvanen kirjoitti Liikenne -lehdessä julkaistussa kriittisessä kommentissaan yksityisen pysäköinninvalvonnan ”tarpeen” olevan kyseenalainen. Hänen mukaansa lailla säännelty kunnallinen pysäköinninvalvonta saattaisi hyvin kattaa pysäköinninvalvonnan tarpeen, jos siihen suunnattaisiin riittävästi voimavaroja.<sup>23</sup>

Epätietoisien oikeustilan vallitessa useat yksityisoikeudellisten valvontamaksujen saajat jäivät odottamaan maksujen laillisuusarviointia.

### *2.1.2 Ensimmäiset laillisuusarviot kuluttajaviraston toimesta*

Kun pysäköinninvalvontaa Suomessa oli vuosikymmenien ajan harjoittanut ainoastaan julkissektorin edustajat riippumatta maa-alueiden hallinto-oikeuksista, aiheutti yksityisen pysäköinninvalvonnan ilmestyminen parkkialueille kansalaisten keskuudessa ihmetystä. Moni kuluttaja kyseenalaisti elinkeinonharjoittamisen pysäköinninvalvonnalla.

Tiettävästi ensimmäisen kerran yksityisen pysäköinninvalvonnan laillisuutta arvioitiin hallinnonalaisessa asiantuntijaelimessä huhtikuussa vuonna 2007. Tällöin kuluttajavalituslautakunta (nyk. kuluttajariitalautakunta)<sup>24</sup> antoi ratkaisun, jossa se yksimielisesti totesi kuluttajan olevan velvoitettu valvontamaksun maksamiseen.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Ks. esim. Nikkanen, 2008 s. 96.

<sup>22</sup> HS: ”ParkComista vireillä kahdeksan valitusta”. 3.8.2007.

<sup>23</sup> Liikenne: ”Pysäköinninvalvonta ja yksityinen rankaisuvälä”. 3/2007

<sup>24</sup> Kuluttajariitalautakunnan nimi oli vuoteen 2007 asti kuluttajavalituslautakunta, jolloin se vaihdettiin kuluttajariitalautakunnaksi. Selvyyden vuoksi kutsun myös lautakunnan vuonna 2007 sekä aiemmin antamia ratkaisuja kuluttajariitalautakunnan ratkaisuiksi.

<sup>25</sup> Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu 1285/39/05.

Ratkaisupyynnössään kuluttaja oli ilmoittanut, että ajaessaan pysäköintihalliin hän ei ollut huomannut pysäköintiehdosta kertovia kylttejä. Kuluttaja myös vetosi siihen, että laki ei salli "näkö sopimuksia". Kuluttajan mukaan laki ei myöskään antanut yksityiselle liikkeenharjoittajalle oikeutta rahastaa pysäköintikiekkon käyttämättömyydestä. Lisäksi hän mainitsi, ettei hän ollut tehnyt elinkeinoharjoittajan kanssa sopimuksia, joista hän voisi olla maksuvelvollinen.<sup>26</sup>

Lautakunta totesi ratkaisussaan, että sopimus voi syntyä myös ilman nimenomaista tahdonilmaisujen vaihtoa, mutta riitatilanteissa sopimukseen vetoavan on näytettävä sopimuksen syntyminen toteen. Lautakunta katsoi, että elinkeinoharjoittaja on riittävällä tavalla näyttänyt toteen kylttien avulla, että kuluttajan pysäköidessä ajoneuvollaan sopimus syntyy kylteissä ilmenevin ehdoin.<sup>27</sup>

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu sopimuksen syntymisen sekä sitovuuden näkökulmasta oli oikeuskäytännön mukainen. Sopimus voi syntyä myös ilman nimenomaisten tahdonilmaisujen vaihtoa.<sup>28</sup> Kuluttajariitalautakunnan ratkaistavana ollut tapaus jätti kuitenkin ilmoille myös useita avoimia kysymyksiä. Tapauksessa auton pysäköinyt henkilö oli myöntänyt pysäköineensä ehtojen vastaisesti ilman pysäköintikiekkoa, eikä pysäköintivalvontayhtiön tarvinnut juurikaan tämän vuoksi todistaa pysäköintivirheen tapahtumista. Lisäksi lautakunnan ratkaisut ylipäättään olivat tuolloin – ja ovat edelleen – oikeudellisesti sitomattomia asiantuntijaelimen antamia ratkaisusuosituksia.<sup>29</sup>

Yksityisen pysäköinninvalvonnan lisääntyessä ja epämääräisen oikeustilan vallitessa kuluttajavirasto teki elokuussa 2007 oikeusministeriölle aloitteen. Aloite koski yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelytarpeen selvittämistä.<sup>30</sup> Aloitteessa kuluttajavirasto piti ongelmallisena sitä, että pysäköinninvalvontayhtiöt ovat kääntäneet todistustaakan pysäköintisopimuksen synnystä auton omistajalle. Kuluttajaviraston näkemyksen mukaan yksityiset pysäköinninvalvontayhtiöt menettelivät valvontamaksun kohdalla samalla tavalla kuin julkisen vallan edustajat pysäköintivirhemaksun kohdalla, kun he perivät valvontamaksun ajoneuvon omistajalta tai haltijalta.

---

<sup>26</sup> Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu 1285/39/05.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ks. Nikkanen 2008 s. 101. Nikkanen viittaa KKO:n ratkaisuun 2006:71: ”Sopimus voi kuitenkin syntyä myös muulla tavoin osapuolten tosiasiallisen toiminnan tai käyt-tytymisen – kautta ilman, että osapuolet olisivat nimenomaisesti antaneet sanotussa laissa tarkoitettua tarjousta ja vastausta.”

<sup>29</sup> Laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007) 2 pykälän mukaan lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia.

<sup>30</sup> KUV/4554/48/2007. Aloitteen julkaisuajankohtana oikeuskäytäntöä ei ollut vielä muodostunut ensimmäisten ajoneuvon omistajan/haltijan vastuuta (yksityisessä pysäköinninvalvonnassa) käsittelevien juttujen ollessa vasta vireillä käräjäoikeuksissa.

Aloitteessa kuluttajavirasto havainnollisti poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvojan määräämän pysäköintivirhemaksun oikeutuksen olevan lähtöisin PVML:sta ja näin se voitiin PVML:n 8 pykälän mukaan periä auton omistajalta tai haltijalta. Sopimukseen perustuva valvontamaksu tulisi kuitenkin periä vain sopimuskumppanilta. Kuluttajavirasto kutsui pysäköintivalvojen harjoittamaa sopimusehtokäytäntöä aloitteessaan kuluttajan kannalta kohtuuttomaksi ja kuluttajasuojalain vastaiseksi<sup>31</sup>, vaikka pysäköintivalvontayhtiöillä ei ollut kirjallista sopimusehtoa vastuutahosta.<sup>32</sup>

### *2.1.3 Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan oikeuskäytännön kehittyminen*

Ensimmäisen yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva tuomioratkaisu annettiin Vantaan käräjäoikeudessa joulukuussa 2007.<sup>33</sup> Tapauksessa riita-asian kantaja – eli yksityinen pysäköinninvalvontayhtiö – oli nostanut kanteen, jossa se vaati vastaajaa maksamaan maksamattomat yksityisoikeudelliset valvontamaksut korkoineen, jotka pysäköintiyhtiö pysäköintiehtojen rikkomisesta vastaajalle määrännyt.<sup>34</sup> Tapauksessa riitaista oli se, oliko pysäköintiyhtiön ja vastaajan välille syntynyt sopimus, oliko vastaaja toiminut kuljettajana ja oliko kantajalla ylipäättään oikeutta periä valvontamaksuja.

Oikeus valvontamaksujen perimiseen oli vastaajan puolelta kyseenalaistettu vedoten siihen, että Suomen lainsäädännön mukaan vain poliisilla tai kunnalla on oikeus määrätä virheellisestä pysäköinnistä pysäköintivirhemaksu, joka suoritetaan joko valtiolle tai kunnalle. Vastaaja vetosi myös siihen, että Suomessa on perinteisesti katsottu, että mikäli yksityinen henkilö tai yritys hoitaa julkisen vallan toimintapiiriin kuuluvia tehtäviä, edellyttää se tällaisen toiminnan oikeuttavaa lainsäädäntöä. Pysäköinninvalvontayhtiö vetosi valvontamaksun oikeudellisiin kysymyksiin perustellen, ettei valvontamaksussa ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä vaan tosiasiallisesta käyttäytymiseen perustuvasta sopimuksesta. Lisäksi se totesi, ettei oikeustoimilain<sup>35</sup> vuoksi

<sup>31</sup> Kuluttajaviraston aloitteessa ei kuitenkaan mainittu, oliko yksityiset pysäköintiyhtiöt vedonneet PVML:n 8 pykälään, jonka mukaan pysäköintivirhemaksu voidaan periä auton omistajalta tai haltijalta.

<sup>32</sup> KUV/4554/48/2007 s. 2. Kyse oli nimenomaan sopimuskäytännöstä kirjallisten sopimusehtojen puutteen takia, sillä pysäköintisopimukset syntyivät tosiasiallisesti ilman tahdonilmaisua.

<sup>33</sup> Vantaan käräjäoikeuden tuomio 07/11275.

<sup>34</sup> Jatkossa kuvaan tapauksen kantajaa sanomalla pysäköintivalvontayhtiö riita-asian toista osapuolta sanomalla vastaaja.

<sup>35</sup> Oikeustoimilailla tarkoitetaan yleisesti lakia varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929), jossa on säädetty tärkeimmät sopimuksia koskevat säännöt, kuten miten sopimus syntyy. Oikeustoimilaista tiiviisti lisää kohdassa luvussa 2.3.2.

lainsäädäntöä tarvita enempää. Pysäköintivalvontayhtiö vetosi myös muiden Pohjoismaiden pysäköinninvalvontatoiminnan käytäntöihin.

Ratkaistakseen kysymyksen siitä, oliko tapauksessa kyse julkisen vallan tehtäväksi tarkoitettusta toiminnasta, käräjäoikeus päätyi vertailemaan pysäköintivirhemaksua ja yksityisoikeudellista valvontamaksua toisiinsa. Keskeisimpinä havaintoina käräjäoikeus totesi vertailussaan, että kumpikin maksu määrätään kiinteistön omistajan tai haltijan määräämän kiellon rikkomisesta tieliikennelain 28 pykälän 2 momentin nojalla.<sup>36</sup> Pysäköintivirhemaksun suorittamisesta voi olla vastuussa ajoneuvon kuljettajan lisäksi ajoneuvon omistaja tai haltija (PVML, 8 §), kun taas yksityisen valvontamaksun suorittamisesta vastuussa voi olla vain kuljettaja. PVML:ssa sekä säädetään kunnan oikeudesta määrätä pysäköintivirhemaksu, pysäköinnin valvonnan ehdoista, organisoinnista sekä henkilökunnan pätevyydestä, kun taas valvontamaksun ehtoja rajoittaa vain kuluttajasuojanlaki. Pysäköintivirhemaksun saa valtio tai kunta, valvontamaksut valvontayhtiö.

Julkisen vallan käyttämisen näkökulmasta käräjäoikeus arvioi, että TLL:n 105 pykälän ja PVML:n mukaan pysäköintivirhemaksun määrääminen kuului poliisille tai kunnalliselle pysäköinninvalvojalle. Arviossa se mainitsi myös hallinto-oikeuden 19.9.2007 antamasta päätöksestä, jossa kunnallinen pysäköinninvalvoja ei saanut siirtää tehtäviä yksityiselle vartiointiliikkeelle, kun sitä ei ollut laissa määrätty.

Käräjäoikeus päätyi hylkäämään kanteen, koska valvontamaksun asettaminen oli sen mielestä täysin vastaavan seuraamuksen määräämistä kuin julkisen vallan tehtäväksi säädetty pysäköintivirhemaksun määrääminen. Yksityinen valvontamaksu rinnastettiin pysäköintivirhemaksuun. Käräjäoikeus katsoi pysäköintiyhtiön näyttäneen toteen, että vastaaja oli toiminut ajoneuvon kuljettajana. Sillä ei kuitenkaan ollut merkitystä, koska sopimus ei sitonut vastaajaa.

Käräjäoikeuden tuomion jälkeen Laura Nikkanen nosti yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevassa artikkelissaan esiin ongelmia, joita käräjäoikeuden tuomiossa annettuun yksityisen valvontamaksun ja pysäköintivirhemaksun rinnastamiseen liittyi.<sup>37</sup> Kritiikissään Nikkanen muun muassa esitti, kuinka

<sup>36</sup> Tieliikennelain (267/1981) 28 pykälän 2 momentin mukaan pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa oli kielletty. Uudesta tieliikennelaissa (729/2018) tämä kohta on poistunut. Tästä lyhyesti lisää myöhemmin kohdassa ”lainsäädäntöhankkeet”.

<sup>37</sup> Vuonna 2008 julkaistussa Nikkanen artikkelissa ”Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta – erityisesti oikeudesta periä valvontamaksu ilman lainsäädännön tukea” ei ole otettu huomioon vuoden 2008 elokuun jälkeistä aineistoa.



samansisältöisyys on huono peruste maksujen rinnastamiselle, sillä esimerkiksi valvontamaksun määrää voitaisiin nostaa tai alentaa, eikä se tämän jälkeen enää vastaisi pysäköintivirhemaksun suuruutta.<sup>38</sup> Lisäksi Nikkanen korosti artikkelissaan, kuinka sopimusrikkomuksesta voi seurata sopimussakko, kunhan siitä on etukäteen sovittu. Nikkasen mukaan käräjäoikeuden tuomiossa vaikutti olevan tausta-ajatusta siitä, että jos tietystä teosta on säädetty julkisoikeudellinen seuraamus, ei yksityisellä ole oikeutta määrätä samasta teosta sanktiota ilman lain tukea.<sup>39</sup>

Yksityinen pysäköinninvalvontayhtiö valitti käräjäoikeuden ratkaisusta hovioikeuteen.<sup>40</sup> Helsingin hovioikeus totesi ratkaisussaan, että valvontamaksu muistutti sisällöllisesti pysäköintivirhemaksua, ja että se oli selvästi rangaistusluonteinen. Ratkaisussaan hovioikeus viittasi käräjäoikeuden tapaan hallinto-oikeuden 19.9.2007 antamaan ratkaisuun, jossa kunnallinen pysäköinninvalvoja ei voinut määrätä vartiointiyhtiön työntekijää suorittamaan pysäköinninvalvojan tehtäviä. Hovioikeus totesi, että maanomistajien oikeus rangaistusluontoisten seuraamusten määräämiseen edellytti sitä, että siitä on säädetty lailla. Lisäksi TLL:n 28 pykälän 2 momentista hovioikeus totesi, että lainvalmisteluaineiston mukaan kyseinen kohta oli lisätty tieliikennelakiin järjestyslain säätämisen yhteydessä, sillä järjestyslaki oli korvannut kunnallisiin järjestyssääntöihin liittyvä pysäköintikieltoja. Tällä viittauksella hovioikeus mitä luultavammin tahtoi korostaa, ettei edellä mainittua momenttia ole säädetty sillä tarkoituksella, että sillä luotaisiin edellytykset yksityisen pysäköinninvalvonnan harjoittamiselle yksityisellä alueella.<sup>41</sup>

Hovioikeus totesi, että rangaistusluonteisten seuraamusten määrääminen edellytti lakia, ja lain puuttumisen takia oikeus pysäköintivirheistä rankaisemiseen yksityisellä alueella kuului PL:n 2 pykälän 3 momentin ja PL:n 124 pykälän mukaan viranomaisten tehtäviin.<sup>42</sup> Hovioikeus katsoi käräjäoikeuden tapaan, että vastaaja oli toiminut ajoneuvon kuljettajana. Hovioikeus ei kuitenkaan katsonut asialla olevan merkitystä, sillä yhtiöllä ei sen mukaan ollut oikeutta rangaistusluontoisen maksun perimiseen.

---

<sup>38</sup> Nikkanen, 2008 s. 108.

<sup>39</sup> Nikkanen, 2008 s. 109.

<sup>40</sup> Helsingin HO 20.11.2008 ratkaisu 3254. Valituksessa pysäköinninvalvontayhtiö vetosi muun muassa siihen, että luettaessa TLL:n 28 pykälän 2 momentti yhdessä TLL 105 pykälän ja PVML:n säännösten kanssa yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvan valvontamaksun perimistä ollut kielletty.

<sup>41</sup> HE 20/2002 vp s. 53. Järjestyslain soveltamisalueeksi oli määritelty yleinen paikka, joten yksityistä aluetta koskeva säännöstä ei haluttu lakiin sisällyttää.

<sup>42</sup> PL 2 pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin. PL 124 mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Pysäköintivalvontayhtiölle myönnettiin valituslupa, ja se päättyi vaatimaan korkeimmassa oikeudessa hovioikeuden tuomion kumoamista ja kanteen hyväksymistä. Korkein oikeus antoi tapauksesta ratkaisun maaliskuussa 2010. Ratkaisussaan korkein oikeus arvioi julkista vallan käyttöä eri tavalla kuin aiemmin asiaa käsitelleet oikeusasteet. Korkeimman oikeuden mukaan laissa ei ollut asetettu estettä sille, että ”yksityisoikeudellista sopimukseen perustuvaa seuraamusmaksua käytetään rinnakkaisena täydentämään julkisoikeudellista seuraamusjärjestelmää”.<sup>43</sup> Lisäksi sen mukaan valvontamaksua ei voitu pitää laittomana sillä perusteella, että samasta virheellisestä pysäköinnistä voidaan määrätä PVML:n mukainen pysäköintivirhemaksu. Korkein oikeus päättyi kumoamaan hovioikeuden ja käräjäoikeuden tuomiot ja vastaajan suorittamaan pysäköintivirhemaksut pysäköintiyhtiölle korkoineen.<sup>44</sup>

#### *2.1.4 Lainsäädäntöhankkeet*

Yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelyyn tähtääviä ponnisteluja on nähty eduskunnassa useita yksityisen pysäköinninvalvonnan yleistymisen jälkeen. Ensimmäisen tällaisen laittoi vireille kansanedustaja Sampsa Kataja (kok.) 31.8.2007 jättämällä toimenpideoitteen (TPA) yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevasta lainsäädännöstä.<sup>45</sup> TPA käsiteltiin myöhemmin HE 223/2010 yhteydessä.

Huhtikuussa 2008 oikeusministeriö julkaisi tiedotteen, jossa se kertoi käynnistävänsä lainvalmistelun yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Tiedotteen kerrottiin, että kuluttajan asemaa suhteessa yksityiseen ja julkiseen pysäköinninvalvontaan on syytä selventää, ja että laista hyötyisivät sekä pysäköintiyhtiöt että kuluttajat.<sup>46</sup>

Lainvalmistelu alkoi viimein toukokuussa 2009, kun oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus hallituksen esitykseksi pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Lisäksi työryhmän tuli laatia selvitys yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelytarpeesta.<sup>47</sup> Työryhmän työ valmistui maaliskuussa 2010, jolloin työryhmä luovutti

---

<sup>43</sup> KKO:2010:23, kohta 16.

<sup>44</sup> Korkeimman oikeuden tuomiosta haettiin ylimääräisellä muutoksenhaulla päätöksen purkua. Päädyin käsittelemään tämän lainsäädäntöhankkeen -luvussa, sillä se liittyy läheisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 57/2010).

<sup>45</sup> TPA 32/2007.

<sup>46</sup> Oikeusministeriön tiedote 2.4.2008.

<sup>47</sup> Asettamispäätös OM 1/41/2009.

mietintönsä oikeusministeriölle. Vain muutamia päiviä työryhmän raportin luovuttamisen jälkeen korkein oikeus antoi ratkaisunsa pysäköinninvalvontaa koskevaan kiistaan, mikä vaikutti merkittävästi lainsäädäntöhankkeen kehittymiseen.

Lokakuussa 2010 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.<sup>48</sup> Esitys sisälsi viisi lakiehdotusta, joista yksi oli laki yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Lähetekeskustelussa esitys lähetettiin lakivaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tuli antaa lausuntonsa.

Kun esitys maaliskuussa 2011 tuli eduskunnan käsiteltäväksi, oli lakivaliokunta päätenyt mietinnössään ehdottamaan, että lakiehdotus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta sekä aiemmin mainittu Katajan TPA hylätään. Hylkäämisehdotuksen lakivaliokunta oli johtanut perustuslakivaliokunnan lausunnosta hallituksen esitykseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sen aiempien lausuntojensa sekä oikeuskirjallisuuden perusteella hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy PL:n 124 pykälässä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>49</sup> Näin yksityinen pysäköinninvalvonta voitiin toteuttaa ehdotetulla tavalla vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Eduskunta yhtyi lakivaliokunnan ehdotukseen ja hylkäsi yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen aiemmin korkeimmassa oikeudessa valvontamaksua koskevan riidan hävinnyt vastaaja päätyi hakemaan päätöksen purkua.<sup>50</sup> Vastaaja haki purkua sillä perusteella, että korkeimman oikeuden tuomio oli perustunut väärään lain soveltamiseen. Korkein oikeus hylkäsi hakemuksen viitteen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tuomion tulkinnanvaraisuus ja harkintavalta eivät ole syitä tuomion purulle. Lakia ei ollut sovellettu selvästi ja kiistattomasti väärin.<sup>51</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2011:43, joka koski ratkaisun KKO:2010:23 ylimääräistä muutoksenhakua, herätti runsaasti keskustelua oikeusoppineiden piireissä. Korkeinta oikeutta kritisoitiin muun muassa siitä, että se on ottanut itselleen eduskunnalle kuuluvaa valtaa.<sup>52</sup> Korkeimman oikeuden ratkaisulle löytyi myös puolustajia, kun professori Jyrki Virolainen muistutti

<sup>48</sup> HE 223/2010.

<sup>49</sup> PeVL 57/2010 Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan aiempiin lausuntoihinsa, joiden mukaan hallinnollisten seuraamusten määräämiseen on liittynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä; Ks. myös Keravuori-Rusanen 2008, s. 453.

<sup>50</sup> KKO:2011:43

<sup>51</sup> Mäkinen, 2011 s. 16

<sup>52</sup> Ks. YLE: ”Professoreilta kylmää kyytiä korkeimmalle oikeudelle” 21.6.2011.

korkeimman oikeuden käsittelemässä tapauksessa olleen kyse erilaisesta tilanteesta kuin perustuslakivaliokunnan käsittelemässä asiassa.<sup>53</sup> Erimielisyyksistä huolimatta oikeusoppineet olivat kuitenkin samaa mieltä siitä, että asian ratkaisemiseksi tarvittiin uusi laki.<sup>54</sup>

Seuraavan kerran yksityistä pysäköinninvalvontaa sääntelevää lakia yritettiin säätää vaalikauden vaihduttua. Pääministeri Jyrki Kataisen 22.6.2011 julkaistuun hallitusohjelmaan oli kirjoitettu, että yksityisestä pysäköinninvalvonnasta säädetään laki. Hallitus antoi esityksensä HE79/2012 pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi syyskuussa 2012. Lakiehdotus eteni eduskunnassa valiokuntakäsittelyyn syksyllä 2013. Perustusvaliokunta antoi lakiehdotuksesta lausunnon, jossa se esitti, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>55</sup> Vaalikausi 2011–2014 ehti kuitenkin päättyä ja näin ollen lakiehdotus raukesi.

Seuraavan vaalikauden aikana tammikuussa 2016 Yle uutisoi, ettei oikeusministeriö valmistelee lakiesitystä yksityistä pysäköinninvalvonnasta.<sup>56</sup> Sipilän hallitusohjelma ei sisältänyt mainintaa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Sipilän hallituskaudella toteutettiin kuitenkin tieliikennelain kokonaisuudistus, joka tuli voimaan vuonna 2020. Hallituksen esityksessä eduskunnalle tieliikennelainsäädäntöä purkamalla vähentää byrokratiaa ja vähentää yksittäisten säännösten määrää.<sup>57</sup> Tietävästi edellä mainittujen tavoitteiden vuoksi poistui aiemmin oikeustapausten käsittelyssä esillä ollut TLL:n 28 pykälän 3 momentti, jonka mukaan pysäköinti yksityiselle alueella ilman omistajan lupaa on kielletty.

Joulukuussa 2019 kansanedustaja Kimmo Kiljunen (sd.) jätti lakialoitteen pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamisesta (LA 38/2019). Lakialoitteen tarkoituksena oli kieltää yksityinen pysäköinninvalvonta lisäämällä pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin (727/2011) kohta tällaisesta kiellosta. Lakialoitteen allekirjoitti 121 kansanedustajaa. Helmikuussa kansanedustaja Pia Kauma (kok.) teki toimenpideoitteen yksityisen pysäköinninvalvonnan tiukemmasta sääntelystä ja paremmasta valvonnasta (TPA 9/2020). Kiljusen lakialoite päätettiin lähettää lakivaliokuntaan, ja kun

---

<sup>53</sup> Ks. Uusi-Suomi: ”Parkkikiista: Rajut haukut ihmetyttävät professoria” 22.6.2011

<sup>54</sup> Ks. YLE: ”Professoreilta kylmää kyytiä korkeimmalle oikeudelle” 21.6.2011 ja Uusi-Suomi:

”Parkkikiista: Rajut haukut ihmetyttävät professoria” 22.6.2011

<sup>55</sup> PeVL 23/2013 vp.

<sup>56</sup> YLE: ”Sekasortoinen yksityisen pysäköinninvalvonnan lakihanke syväjäässä” 10.1.2016.

<sup>57</sup> HE 180/2017 vp s. 1.

Kauma oli jättänyt toimenpideoitteen, päätettiin lakioitteen ja TPA:n käsittely yhdistää valiokunnassa.

Marraskuussa 2021 lakivaliokunta lähetti kirjeen oikeusministeriölle ja päätti olla ryhtymättä jatkotoimenpiteisiin. Kirjeessä lakivaliokunta ilmaisi, ettei tämänhetkistä pelkästään oikeuskäytännössä omaksuttuihin linjauksiin perustuvaa oikeustilaa voida pitää selkeänä, ja että yksityisen pysäköinninvalvonnan erillissäätely selkeyttäisi tilannetta.<sup>58</sup> Kesäkuussa 2022 Kiljunen esitti kirjallisen kysymyksen oikeusministerille siitä, aikooko hän ”ryhtyä toimenpiteisiin kirjeen (18.11.2021) näkökohdat huomioiden ja edistää lakioitteen LA 38/2019 vp toteutumista”.<sup>59</sup> Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson mainitsi kirjallisessa vastauksessaan, että

*”Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma ei sisällä kirjausta pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi tällä hallituskaudella eikä tähän liittyviä säädöshankkeita ole vireillä oikeusministeriössä.”*<sup>60</sup>

## 2.2 Yksityinen pysäköinninvalvonta käytännössä

### 2.2.1 Yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavien yritysten liiketaloudellisesta logiikasta

Ansaintatalouden mukaisesti toimivien yksityisten yritysten tehtävänä on tehdä voittoa. Tällöin yhtiöllä on oltava tuloja. Yksityistä pysäköintivalvontaa harjoittavien yhtiöiden tulot koostuvat pääosin valvontamaksuista. Valvontamaksuja ei kuitenkaan voida määrätä kenelle tahansa eikä missä tahansa.

Yksityiset pysäköinninvalvontayhtiöt tekevät maa-alueen haltijan kanssa valvontasopimuksen. Tämän jälkeen he asettavat alueelle kylttejä, joissa he kertovat alueen olevan yksityisalue, ja että pysäköimällä autoilija hyväksyy sopimusehdot. Kyltit ovat alueella sijoitettu paikkoihin, joista ne eivät jää autoilijoilta huomaamatta. Yleisesti kylttejä on sijoitettu ainakin sellaisiin kohtiin, joista pysäköintialueelle ajetaan sisään. Valvontamaksujen on perustuttava kylteissä ilmeneviin ehtoihin, joiden tulee olla valvottavalla alueella helposti havaittavissa.

---

<sup>58</sup> Lakivaliokunta: ”Erytissäätely selkeyttäisi yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeustilaa” 18.11.2021.

<sup>59</sup> Kirjallinen kysymys KK 309/2022 vp.

<sup>60</sup> Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 309/2022 vp.

Pysäköinninvalvontayhtiön pysäköinninvalvojat tekevät valvontaa alueille sekä satunnaistarkastuksin että myös ihmisten tekemien valvontapyyntöjen johdosta. Suurimpien pysäköintivalvontayhtiöiden nettisivuilla on mahdollisuus täyttää yhteydenottolomake valvontapyyntöä varten.<sup>61</sup>

Kun pysäköinninvalvoja havaitsee valvontatehtävää suorittaessaan ehtojen vastaisesti pysäköidyn ajoneuvon, hän ottaa ajoneuvosta valokuvia. Valokuvat ovat yhtiölle todistusaineistoa. Ensinäkin ajoneuvon on oltava kuvista tunnistettavissa. Lisäksi kuvista tulee ilmetä myös sopimusehtojen vastainen toiminta (esimerkiksi pysäköintikiekon käyttämättä jättäminen). Virheen toteamisen ja dokumentointitoimien jälkeen pysäköinninvalvoja tulostaa tositteen yksityisoikeudellisesta valvontamaksusta ja asettaa sen ajoneuvon tuulilasille pyyhkijänsulan alle. Yleisesti tositteessa on kerrottu pysäköintivalvontayhtiön käytänteistä riippuen ainakin valvontamaksun syy, tapahtuman ajankohta, valvontamaksun hinta, maksutiedot sekä valitusosoitus. Valvontamaksussa on oltava maksuaikaa maksuehdon mukaisesti vähintään 14 päivää.

Ajoneuvon pysäköijien ja pysäköintivalvontayhtiöiden riita-asia ratkaistaan viime kädessä yleisessä tuomioistuimessa. Koska pysäköintivalvontayhtiöiden tulot koostuvat pysäköintivirhemaksuista, on liiketoiminnan kannalta myös luonnollista, että erimielisyydet myös usein päättyvät tuomioistuinten ratkaistavaksi pysäköintiyhtiöiden aloitteesta.

Pysäköinninvalvojan tuulilasille asettama valvontamaksu on osoitettu henkilölle, joka on tehnyt pysäköintivirheen. Tuulilasille asetettu yksityisoikeudellinen valvontamaksu ei kuitenkaan suoranaisesti osoita, kenelle valvontamaksu on osoitettu. Valvontamaksua ei nimittäin ole niin sanotusti yksittäiseen luonnolliseen henkilöön henkilöity, vaan siinä on ainoastaan ehtojen vastaisesti pysäköidyn ajoneuvon rekisterinumero ja tiedot. Vaikka valvontamaksussa on mainittu ajoneuvon rekisterinumero, ajoneuvolla voi olla useita omistajia ja haltijoita, jonka lisäksi ajoneuvoa on voinut ajaa myös joku muu henkilö kuin auton omistaja tai haltija.

### *2.2.2 Valvontamaksujen erääntyminen*

Tapauksissa, joissa kukaan ei reagoi tuulilasille jätettyyn valvontamaksuun (maksu valvontamaksua eräpäivään mennessä tai esitä reklamaatiota valvontamaksusta), aloittaa pysäköintiyhtiö

---

<sup>61</sup> ks. esim. Parkkipate Oy:n nettisivut; Aimopark Oy:n nettisivut.

perintätoimet. Tällöin pysäköinninvalvontayhtiö – tai yhtiö, jolle pysäköinninvalvontayhtiö on perintätoimensa ulkoistanut – lähettää maksumuistutuksen ajoneuvon pysäköineelle henkilölle.<sup>62</sup> Pysäköinninvalvontayhtiön on siis kohdistettava perintätoimet johonkin henkilöön, vaikka heillä ei välttämättä ole tietoa saatikka todistusaineistoa auton pysäköineestä henkilöstä.

Pysäköinninvalvontayhtiöt – tai toimeksiantoa toteuttavat perintäyhtiöt – kohdistavat perintätoimet lähtökohtaisesti auton omistajaan, ellei asianomainen ole antanut esimerkiksi yhteydenotoillaan syytä olettaa toisin. Huomioitavaa on, että ajoneuvolla voi olla useita omistajia. Oikeudessa on käsitelty useita riita-asioita, joissa vastaaja on kieltänyt olevansa sopijaosapuoli eli auton virheellisesti pysäköinyt henkilö. Oikeuskäytännön mukaan näyttötaakka<sup>63</sup> sopimuksen syntymisestä on sopimukseen vetoavalla osapuolella eli pysäköintiyhtiöllä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 pykälän mukaan asianomaisen on riita-asiassa näytettävä toteen ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa perustuu, ja että asianomaisen on esitettävä tälle uskottava näyttö.<sup>64</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2010:23 osoittaa, että vastaajan vedotessa pelkästään tietämättömyyteen siitä kuka ajoneuvoa on käyttänyt, ei vastaaja voi vapautua sopimusrikkomuksesta. Ratkaisussa vedottiin vapaan todistusharkinnan periaatteeseen, jonka mukaan auton omistaja yleisesti joko käyttää autoa tai tietää kenen käytössä se milloinkin on. KKO oli tullut tulokseen, että periaatetta voitiin hyödyntää tapauksessa, koska ajoneuvo oli pysäköity virheellisesti useita kertoja noin kolmen kuukauden ajan. Lisäksi autoilija oli käynyt sähköpostikirjeenvaihtoa pysäköinninvalvojan kanssa ja ollut muutenkin hyvin aktiivinen asiassa. Tämän vuoksi ei voitu pitää uskottavana, ettei asianomainen muistaisi kuka ajoneuvoa on käyttänyt.

Tässä ratkaisussa KKO oli tullut tähän tulokseen, mutta kuten vapaan todistusharkinnan periaatteeseen kuuluu, asia on tapauskohtainen, ja täten tulos voi tapauksen mukaan käänntyä esimerkiksi myös toisinpäin. Joissain tapauksissa käräjäoikeus onkin pitänyt uskottavana sitä, että ajoneuvoa on voinut ajaa joku muu, eikä pysäköintiyhtiön näyttökynnys ole ylittynyt.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Jatkossa pysäköintiyhtiön perintätoimista kirjoittaessa en tee eroa siihen suorittaako perintää pysäköintiyhtiö vai perintäyhtiötä heidän toimeksiannostaan.

<sup>63</sup> Näyttötaakkaa on oikeuskirjallisuudessa kutsuttu myös todistustaakaksi. Käytän tässä tutkimuksessa nimitystä näyttötaakka.

<sup>64</sup> Saarnilehto ja Annola 2008 s. 139.

<sup>65</sup> ks. esim. Helsingin käräjäoikeuden riita-asia E 21/30790. Asiasta on uutisoitunut mm. Iltalehti: ”ParkkiPate hävisi oikeudessa – Valvontafirma ei pystynyt osoittamaan varmuudella, kuka auton oli pysäköinyt” 4.5.2022.

Ratkaistaessa kuka tapauksessa on sopijaosapuoli sekä arvioitaessa siitä annettua näyttöä, on otettava asianomaisen asema kuluttajana. Asianomaisen voi vastata kanteeseen siten, että ajoneuvoa käyttävät myös muut henkilöt sen kummemmin juuri kyseistä auton käyttökertaa nimeämättä, sillä tarkempi nimeäminen olisi kuluttajasuojalain vastainen.<sup>66</sup>

Toimivaltaiset viranomaiset, jotka huolehtivat pysäköinnistä pysäköinninvalvontalain (727/2011) nojalla – eikä yksityisten pysäköinninvalvojien tapaan vain sopimukseen ja ehtoihin perustuen – eivät ole näyttövelvollisia siitä, kuka ajoneuvon on pysäköinyt. Pysäköintivalvontalain 9 pykälän mukaan pysäköintivirheestä vastaa ajoneuvon omistaja tai haltija. Pykälän mukaan vastuusta voi kuitenkin vapautua, jos saattaa todennäköiseksi, että ei tehnyt pysäköintivirhettä. Kun pysäköinninvalvoja pysäköintivalvontalain nojalla määrää pysäköintivirhemaksun, ei sillä ole näyttövastuuta pysäköintivirheen tekijästä. Tekijän osalta näyttövastuu on ajoneuvon omistajalla tai haltijalla.

Pysäköintivalvontayhtiöiden käytännön toimintaa hankaloittaa huomattavasti se, että auton omistaja ei ole pysäköintivirheestä vastuussa samalla tavalla kuin se on PVML:n mukaan.

### *2.2.3 Tiedonhankinta ajoneuvon pysäköijän selvittämiseksi*

Valvontamaksun perimiseksi pysäköintiyhtiöiden tulee hakea valvontamaksun kohteesta erilaisia tietoja, jos ajoneuvon tuulilasiin asetettuun valvontamaksuun on jätetty reagoimatta. Valvontamaksu on tosiasiallisesti osoitettu ehtojen vastaisesti pysäköineelle henkilölle, mutta tosiasiassa valvontamaksun saaja valikoituu vasta perintävaiheessa, sillä tuulilasille asetetussa yksityisoikeudellisessa valvontamaksussa on ilmoitettuna yksilöintitietona vain ajoneuvon rekisterinumero eikä omistaja.

Perintätoimien aloittamiseksi pysäköintivalvontayhtiöiden on selvittävä ajoneuvon omistaja- ja haltijatiedot. Tietojen selvittäminen toteutetaan liikenne- ja viestintävirasto Traficomissa, jossa tietoja voi hakea ajoneuvon rekisterinumeron avulla. Liikennepalvelulain (320/2017) 227 pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus yksittäisluovutuksena saada tiedot ajoneuvon omistajasta

---

<sup>66</sup> Ks. esim. KUV/4554/48/2007. Muun muassa kuluttajasuojaviranomainen totesi aloitteessaan, että sellainen sopimuskäytäntö, jossa näyttövastuu olisi muulla kuin sopimusrikkeeseen vetoavalla osapuolella on yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden vastainen. Lisäksi kuluttajasuojaviranomainen totesi, että tällainen käytäntö suosii yksinomaaisesti pysäköinninvalvontatoimintaa harjoittavaa yritystä ja järkyttää elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä tasapainoa.



rekisteritunnuksen perusteella. Kun pysäköintivalvontayhtiö on saanut auton omistajan selville, he selvittävät asiakkaan osoitetiedot digi- ja väestörekisterikeskuksesta. Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (VTVPL 661/2009) 32 pykälän mukaan väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa muun muassa henkilön osoitetietoja, kun tietojen vastaanottajalla on tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain mukainen oikeus tietojen käsittelyyn. Henkilöllä on kuitenkin VTVPL:n 28 pykälän 3 momentin mukaan oikeus kieltää tietojensa luovutus yksityiselle pysäköinninvalvontayritykselle toimittamalla kieltoilmoitus Digi- ja väestötietovirastolle esimerkiksi sähköisen asiointipalvelun välityksellä.<sup>67</sup>

On kuitenkin huomioitavaa, että pysäköintiyhtiöt ovat ulkoistaneet valvontamaksujen perinnän. Perintötoimintaa harjoittavilla yrityksillä on oikeus VTVPL:n 31 pykälän mukaan oikeus saada perintötoimintaa varten tarpeelliset tiedot väestötietojärjestelmästä, kuten esimerkiksi osoitetiedot.<sup>68</sup> VTVPL:n 31 pykälän 2 momentissa määritellään, että Väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa tietoja perintötoimintaa varten sille, joka harjoittaa perintötoimintaa saatavien perinnästä annetun lain (perintälaki, 513/1999) mukaisesti.

## 2.3 Yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeusperusta

### 2.3.1 Oikeudesta määrittää sopimusehdot valvonta-alueella

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2010:23 katsonut, että kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus määrittää sopimusehdoista, jotka koskevat ajoneuvon pysäköimistä heidän omistamillaan tai hallitsemillaan alueillaan. Yleisesti sopimusehdot on ilmaistu yksityisalueella kyltein, joissa kerrotaan ensinnäkin alueen olevan yksityisalue, ja että alueelle pysäköimällä ajoneuvon alueelle autoilija hyväksyy kyltissä mainitut ehdot.

Elinkeinonharjoittajina yksityisellä pysäköinninvalvontayhtiöllä on sopimusvapaus tehdä sopimuksia eri oikeushenkilöiden kanssa. Tekemällä sopimuksen yksityisalueen omistajan tai haltijan kanssa,

<sup>67</sup> Tällöin kieltoilmoitus olisi ”tietojen luovuttamisen kieltö liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin”.

<sup>68</sup> Digi- ja väestörekisterikeskuksen sivuilta löytyy lista yrityksistä ja yhteisöistä, jotka päivittävät osoitetietoja väestörekisterin kautta. Listalta löytyy muun muassa Uuva Oy, joka hoitaa ParkkiPaten perintötoimia sekä Svea Perintä Oy, joka hoitaa Aimo Parkin perintötoimia.

pysäköintiyhtiöt voivat saada oikeuden pysäköimistä koskivien sopimusehtojen määrittämiseen alueilla, joita ne eivät itse omista tai hallitse.

Yksityisten pysäköinninvalvojien – kuten hyvin yleisesti myös muiden alojen elinkeinonharjoittajien – toiminnan lähtökohta on alaa säätelevässä lainsäädännössä ja elinkeinovapaudessa. Yksityisestä pysäköinninvalvontaa koskevaa lainsäädäntöä ei Suomessa ole säädetty, ja tästä syystä viranomaiset eivät lähtökohtaisesti estä yksityisten pysäköinninvalvojien sopimusvapautta.

Suomessa elinkeinon harjoittamisen vapaus on turvattu perusoikeutena PL:n 18 pykälän 1 momentissa. Sen mukaan jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tarkemmin elinkeinovapaudesta on säädetty elinkeinolaissa (122/1919), jonka ensimmäisen pykälän<sup>69</sup> katsotaan ilmaisevan elinkeinovapauden periaatteen.<sup>70</sup> Elinkeinoon vapauden katsotaan sisältävän oikeuden harjoittaa elinkeinoa ilman erityistä viranomaiselta saatua lupaa. Kyse ei ole ehdottomasta oikeudesta, vaan elinkeinovapautta voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti.<sup>71</sup>

Elinkeinoharjoittajien vapausoikeuksien lisäksi yksityisalueiden haltijoiden kanssa solmitut valvontasopimukset ovat ratkaisevassa asemassa luomassa pohjaa yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeutukselle. Yksityisillä pysäköinninvalvontayhtiöillä voi syntyä oikeus harjoittaa pysäköinninvalvontaa yksityisellä alueella ainoastaan valvontasopimuksen myötä.

---

<sup>69</sup> Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) 1 pykälän mukaan elinkeinolaissa säädetyn ehdoin (1.) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, (2.) suomalainen yhteisö ja säätiö; sekä (3.) Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö ja säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa saa harjoittaa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa.

<sup>70</sup> Elinkeinoon vapauden periaatteen on katsottu useassa eri hallituksen esityksessä ilmenevän juuri elinkeinolain 1 pykälässä. Ks. esim. esim. HE 323/1992 vp; HE 50/1995, HE 81/1998 vp.

<sup>71</sup> PeVM 25/1994 vp s.5 mukaan rajoitusten tulee perustua lakiin, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisiä, rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, perusoikeuksien ydin tulee säilyttää koskemattomana, rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa, rajoitusten tulee taata riittävä oikeusturva ja ne eivät saa olla ristiriidassa muiden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

### 2.3.2 Sopimuskonstruktio

Eija Mäkinen on tullut tutkimusartikkeliseen *Yksityinen pysäköinninvalvonta – julkista vai yksityistä?* siihen tulokseen, että maanomistajalla on täysi oikeus sallia maansa käyttö haluamallaan tavalla – esimerkiksi yksityiseen pysäköintiin – kunhan alueen käyttöä ei ole kielletty muilla perusteilla, kuten kaavallisilla käyttötarkoitusten menetelmillä.<sup>72</sup> Mäkisen näkemyksen mukaan maanomistaja voi tehdä esimerkiksi yksilöllisin ehdoin määriteltyjä sopimuksia, joissa ajoneuvon pysäköijä saa maksua tai kuukausivuokraa vastaan pysäköidä talon piha-alueella. Tällaisen sopimuksen tulisi kuitenkin Mäkisen mukaan tapahtua selvemmin sopimuksen synnyttävien piirtein kuin pelkin kyltein.<sup>73</sup> Sen sijaan pysäköintisopimuksen Mäkinen kuitenkin katsoo voivan syntyvän tahdonilmaisun kautta ajoneuvon kuljettajan pysäköidessä auton alueelle, jossa sopimusehdot ovat selvästi havaittavissa.<sup>74</sup>

Mäkinen tuo artikkelissaan esiin kaksi näkökulmaa, joiden avulla sopimuksen syntymistä voidaan tarkastella. Ensinäkin perinteisesti sitä voidaan tarkastella ns. tahtoteorian kautta, jossa olennaista on osapuolten tahdonilmaisu tietyntyyppiseen sopimukseen. Teorian mukaan sopimusta ei tarvitse tehdä nimenomaisesti, vaan se voi syntyä konkludenttisesti, kun sopimusosapuoli voi päätellä sopimuksen syntymisen. Vaikka lain varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) mukaan sopimus syntyy tarjous-vastaus -konstruktioilla, ei tilannetta tarvitse rakentaa tarjous-hyväksyntä -mekanismiin varaan, sillä sopimus voi syntyä myös tosiasiallisen toiminnan seurauksena.<sup>75</sup>

Toisen näkökulman mukaan Mäkinen viittaa Kaiston ja Nyberghin esittämiin kysymyksiin siitä, millä perusteilla osapuolet voivat olevan sidottuja sopimukseen.<sup>76</sup> Kaisto ja Nybergh katsovat, että yksityistä pysäköinninvalvontaa voidaan tarkastella myös käyttöhyödyn korvaamista koskevan opin avulla.<sup>77</sup> Riippumatta siis tahdonilmaisusta, pysäköintiä yksityisellä alueella voitaisiin arvioida käyttöhyödyn korvaamisen kannalta.<sup>78</sup>

Tämänhetkisen oikeuskäytännön mukaan sopimus henkilön ja pysäköintivalvontayhtiön välille voi syntyä sopimus tosiasiallisen toiminnan seurauksena. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2010:23 mukaan ajoneuvon kuljettajan on täytynyt tietää, että pysäköinti ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on yksityiselle alueelle kielletty. Ratkaisun mukaan sellaiset olosuhteet, jossa

---

<sup>72</sup> Mäkinen, 2011 s. 17.

<sup>73</sup> Mäkinen, 2011 s. 18.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Mäkinen, 2011 s. 6.

<sup>76</sup> Kaisto, ja Nybergh, 2008 s. 154.

<sup>77</sup> Kaisto, ja Nybergh, 2008 s. 45, s. 63.

<sup>78</sup> Mäkinen 2011 s. 6–7.

pysäköintikieltojen vastaisesti pysäköinyt henkilö on sopimusperusteisesti velvoitettu valvontamaksun maksamiseen, voi syntyä, jos alueen omistaja on asettanut tästä ilmoittavat kieltomerkit alueelle.

## 3 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN OIKEUSPERUSTA

### 3.1 Henkilötietojen suoja

#### 3.1.1 Henkilötietojen suojasta yleisesti ja keskeiset siihen liittyvät käsitteet

Ennen henkilötietojen suojan lainsäädäntöhistoriaan paneutumista, on tässä luvussa perusteltua ensin määritellä, mitä henkilötietojen suojalla tarkoitetaan tänä päivänä. Ensinäkin *henkilötiedolla* tarkoitetaan lähtökohtaisesti mitä tahansa henkilöön kohdistettavaa tietoa, joka on tallennettu. Henkilötieto voi olla esimerkiksi sellainen merkintä, joka kuvaa henkilön ominaisuuksia tai elinolosuhteita. Tietosuojatyöryhmä on lausunnossaan henkilötietojen käsitteestä korostanut, että EU:n lainsäätäjän tarkoituksena on ollut antaa mahdollisimman laaja merkitys ”henkilötiedolle”.<sup>79</sup> Henkilötietoja on sekä julkisia että salassa pidettäviä.

Henkilötietojen suojaa pidetään yksityisyyden suojan yhtenä osa-alueena. Henkilötietojen suojaa käytetään usein synonyyminä tietosuojan kanssa. Henkilötietojen suojassa on kuitenkin kyse ennen kaikkea yksilönsuojasta.<sup>80</sup> Tieto itsessään ei tarvitse suoja, vaan tiedon takana oleva yksilö. Sirpaleiseksikin kutsuttu henkilötietojen suojan sääntely ilmenee tietosuojalain (1050/2018) lisäksi useissa eri hallinnon aloille tarkoitetuissa laeissa.<sup>81</sup>

Henkilötietoja käsitellään sekä yksityiselämässä että elinkeinoelämässä. Yhtenä keskeisimpänä henkilötietojen käsittelyyn sisältyvänä asiana voidaan pitää henkilön antamaa suostumusta. Suostumuksen merkitys on tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen korostunut. Suostumuksesta on tullut jokseenkin jopa niin arkista, ettei sitä aina edes huomaa. Esimerkiksi uusilla nettisivuilla vierailtaessa tai uusien puhelinsovelluksia ladattaessa suostumusta kysytään suorastaan alituisesti.

Henkilötietojen suojan tosiasialliseksi toteutumiseksi lakiin on kirjoitettu useista oikeuksista, jotka kuuluvat jokaiselle henkilötietojen käsittelyn kohteena olevalle henkilölle. Lähtökohtaisesti luonnollisten henkilöiden ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa he joutuvat valvomaan oikeuksiensa toteutumista. Tämän takia lakiin onkin asetettu useita sellaisia velvollisuuksia, jotka koskettavat

---

<sup>79</sup> Tietosuojatyöryhmän lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä s. 4.

<sup>80</sup> Korja, 2016 s. 115 henkilötietojen suojan käsitteestä.

<sup>81</sup> Pitkänen et al. 2013 s. 3. Esimerkkejä henkilötietoja käsittelevistä laeista ovat laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) sekä sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004).

henkilötietojen käsittelijöitä sekä tietojenkäsittelyyn osallistuvia. Oikeuksien ja velvollisuuksien lisäksi lainsäädännössä on määritelty – tai ainakin pyritty määrittelemään – jokaiselle tietojenkäsittelyprosessiin osallistuvalla oma ”roolinsa”, jotta vastuut olisivat aina selvät. Lisäksi lainsäädännössä on määritelty myös useita erilaisia termejä. Keskeiset oikeudet ja velvollisuudet käsitellään tässä luvussa kohdassa (3.2) henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena sekä kohdassa (3.3) tietosuojasetus (GDPR) Suomessa. Sen sijaan roolit ja termit käsitellään seuraavaksi tässä luvussa.

Henkilötietojen suojan kannalta yksi keskeisimpiä termejä on *rekisteri*. Tietosuojasetuksessa (2016/679) ”rekisteri” on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan mitä tahansa jäsenneiltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein. Rekisteri muodostuu ihmisiin liittyvistä tiedoista. Esimerkiksi yrityksistä ja esineistä muodostettuja tietojoukkoja ei pidetä tietosuojasetuksen mukaisina rekistereinä.

Henkilötietojen suojan kannalta olennaisimmat roolit ovat rekisteröity, rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä. *Rekisteröidyllä* tarkoitetaan henkilöä, jonka henkilötietoja rekisterinpitäjä kerää, pitää hallussaan tai käsittelee. Rekisteröity on se henkilö, jonka henkilötiedoista on kyse. Tietosuojasetuksen mukaan *rekisterinpitäjällä* tarkoitetaan sitä, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjä voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, viranomaisena, virasto tai muu elin. Usein henkilötietoja käsittelee rekisterinpitäjän lisäksi myös joku muu ja tällöin puhutaan *henkilötietojen käsittelijästä*. Henkilötietojen käsittelijä toimii aina rekisterinpitäjän lukuun ja rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti.

### 3.1.2 Henkilötietojen suojan lainsäädäntöhistoria

Tietotekniikan kehittymisen myötä 1970-luvun alussa kansainvälinen kiinnostus henkilötietojen suojaamiseen tietojenkäsittelyssä alkoi kasvaa.<sup>82</sup> Henkilötietojen suojan kehittymisen nimenomaan tietosuojana voidaan katsoa alkaneen Euroopassa 1970-luvulla.<sup>83</sup> 1970-luvun aikana muun muassa Euroopan neuvoston piirissä oli alettu selvittää, antoiko Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) riittävän suojan henkilötietojen käsittelyllä. EIS:n 8 artiklaa muun muassa täydennettiin päätöslauselmilla, ja vuonna 1985 tuli voimaan Euroopan neuvoston tietosuojasopimus (SopS

<sup>82</sup> Korhonen, 2003 s. 112.

<sup>83</sup> Neuvonen, 2014 s. 17.

36/1992).<sup>84</sup> Myös Suomessa kiinnostuttiin tietosuojaongelmista, sillä henkilörekistereiden kasvu oli tuonut esiin kansalaisten yksityisyyteen vaikuttavia kysymyksiä.<sup>85</sup>

Ensimmäiset ponnistelut henkilötietojen suojaa antavan lainsäädännön eteen alkoivat Suomessa 1971, kun oikeusministeriö asetti toimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää

*”mitä ongelmia sisältyy yksityiseen ihmiseen, julkiseen toimintaan ja elinkeinoelämään kohdistuvaan tietojenhankintaan ottaen huomioon erityisesti yksityiselämän suojan sekä kehittyneet tiedonhankinta- ja tallennusmenetelmät.”*<sup>86</sup>

Useiden eri komiteoiden ja työryhmien jälkeen poliittisen ilmapiirin salliessa keväällä 1980 perustettu tietosuojakomitea antoi mietintönsä 1981 vuoden loppuun mennessä henkilörekisterilainsiksi. Viimein keväällä 1986 annettiin hallituksen esitys eduskunnalle henkilörekisterilainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 49/1986).<sup>87</sup> Henkilörekisterilainsäädäntöuudistuksessa säädetyt lait ja asetukset vahvistettiin 30.4.1987, ja kaikki säädökset olivat voimassa 1.1.1988 alkaen.<sup>88</sup>

Henkilörekisterilaisissa määriteltiin oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka liittyivät henkilötietojen keräämiseen, tallettamiseen, käyttöön ja luovuttamiseen. Lain tarkoituksena oli tiedon kohteena olevan henkilön yksityisyyden sekä etujen ja oikeuksien turvaaminen.<sup>89</sup> Yhtenä hallituksen esityksen keskeisimpänä tavoitteena oli ”yhtenäisen hyvän rekisterikäytännön aikaansaaminen”, jonka katsottiin toteutuvan asianmukaisimmin perustamalla tietosuoja-asioista vastaavat erityisviranomaiset.<sup>90</sup> Tällä tavoin lainsäätämisen yhteydessä tuli perustetuksi valvontaviranomaisiksi tietosuojavaltuutetun virka ja tietosuojavaltuutetun toimisto sekä päätösvaltaa tärkeimmissä tietosuoja-asioissa käyttävä tietosuojalautakunta.<sup>91</sup> Tietosuojalautakunnalla todella oli merkittävää päätösvaltaa, sillä henkilörekisterilain mukaisesti se

<sup>84</sup> Neuvonen, 2014 s. 18. Lisäksi s. 23 Neuvonen mainitsee, että EIS:n 8 artiklan piirissä oleva henkilötietojen ja yksityisyyden suoja on 1980-luvulta alkaen saanut vähitellen enemmän painoarvoa ja muuttunut sananvapauden rajoituksesta itsenäiseksi oikeudeksi.

<sup>85</sup> Korhonen, 2003 s. 112.

<sup>86</sup> Korhonen, 2003 s.112. Toimikunta otti 1972 nimekseen *tietosuojatoimikunta*.

<sup>87</sup> Korhonen, 2003 s. 113–114.

<sup>88</sup> Henkilörekisterilainsäädäntöuudistus sisälsi henkilörekisterilain (471/87), lain yleisten asiakirjain julkisuudesta annetuin lain muuttamisesta (472/87), lain hallintomenettelylain 20 §:n muuttamisesta (474/87), lain tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (474/87) sekä lain leimaverolain muuttamisesta (475/87).

<sup>89</sup> HE 49/1986 vp s. 1.

<sup>90</sup> HE 49/1986 vp s. 17.

<sup>91</sup> Ks. LaVM 10/1986 vp. Hallituksen esityksessä oli kirjoitettu viranomaisista nimikkeellä ”tietosuoja-asiamies”, mutta lakivaliokunnan ehdotuksen seurauksena lakiin kirjattiin tietosuojavaltuutettu. Valiokunta ei katsonut asianmukaiseksi virkanimikettä, joka sisälsi sukupuoleen perustuvaa erottelua.

antoi luvan yksityisten henkilörekisterien arkistointiin, jonka lisäksi sillä oli yleinen poikkeuslupatoimivalta antaa painavasta syystä lupa poiketa henkilörekisterilain säännöksistä.<sup>92</sup>

Henkilörekisterilainsäädäntöuudistuksen jälkeen säädettiin henkilötietojen suojaa koskevia erillislakeja, kuten vuonna 1989 voimaan tullut lakia terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä (556/1989) sekä laki poliisin henkilörekistereistä (509/1995). Henkilötietolainsäädännön taso kasvoi merkittävästi sekä EU:n että Suomen tasolla.<sup>93</sup>

Olellaisena osana henkilötietojen suoja -käsitteen kehittymistä voidaan pitää vuoden 1995 perusoikeusuudistusta, jonka yhteydessä hallitusmuotoon kirjattiin erityinen säännös yksityiselämän suojasta (8 §). Pykälässä todettiin, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Voimassa olevan henkilörekisterilain ei kuitenkaan katsottu tarjoavan riittävää suojaa<sup>94</sup>, joka muun muassa johti siihen, että henkilötietolaki (523/1999) korvasi henkilörekisterilain. Perustuslakiuudistuksen myötä perusoikeusuudistuksessa kirjattu säännös yksityiselämänsuojasta kirjattiin muuttumattomana PL:n 10 pykälään. Lopulta henkilötietolain säätämiseen vaikutti EU:n henkilötietodirektiivi (95/46/EY), jonka merkitys oli perusoikeusuudistustakin suurempi.<sup>95</sup>

Tultaessa 2000-luvulle, Suomessa päivitettiin useita henkilötietojen suojaan liittyviä erillislakeja. Vuonna 2004 säädettiin sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004), jolla pantiin täytäntöön sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (2002/58/EY). Lain tarkoituksena oli muun muassa turvata yksityisyyden suojan toteutuminen sähköisessä viestinnässä sekä edistää sähköisen viestinnän tietoturva.<sup>96</sup>

Myös uusia erillislakeja säädettiin, kuten laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004), laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005) sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007). Edellä mainituista laeista ainoastaan laki yksityisyyden suojasta työelämässä on edelleen voimassa, muiden lakien kumouduttua uusien lakien säätämisen seurauksena.

---

<sup>92</sup> Tietosuojalautakunnan poikkeuslupatoimivallasta luovuttiin 1990-luvun lopulla henkilötietodirektiivin antamisen ja henkilötietolain säätämisen myötä.

<sup>93</sup> Ks. esim. Korhonen, 2003 s. 115–117; Neuvonen, 2014 s. 18,

<sup>94</sup> Korhonen 2003 s. 116.

<sup>95</sup> Vrt. Korhonen, 2003 s. 116; Neuvonen, 2014 s. 18.

<sup>96</sup> HE 125/2003 s. 1.



Laki sähköisen viestinnän palveluista kumottiin vuonna 2014 säätämällä uusi samanniminen laki, kuten tehtiin myös vuonna 2019 laeille henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa. Uuden lain säätäminen sähköisen viestinnän palveluista liittyi sähköisen viestinnän sääntelyn kokonaisuudistukseen<sup>97</sup>, kun taas uusien lakien säätäminen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja rajavartiolaitoksessa liittyi siihen, että lait oli saatava vastaamaan sekä täydentämään EU:n tietosuoja-asetusta.<sup>98</sup> Viimeisimpänä vuonna 2021 uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (784/2021) korvasi aiemman lain. Uusi laki sisälsi hallituksen esityksen mukaan välttämättömiä muutoksia, joita EU:n tietosuoja-asetus edellyttää.<sup>99</sup>

EU on ollut erittäin keskeisessä roolissa henkilötietojen suojan kehittämisessä Suomessa. Tietosuoja-asetuksen voimaan tultua Suomessa säädettiin sitä täydentämään myös tietosuojalaki (1050/2018). Hallituksen esityksessä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi todettiin seuraavaa:

*”Kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut luoda Euroopan unionille ajanmukainen, vahva, yhtenäinen ja kattava tietosuojakehys. Uudistus on ollut tarpeellinen informaatioteknologian nopea kehityksen ja jäsenvaltioiden hajanaisten henkilötietojen suojaa koskevien säädösten ja niiden epäyhtenäisen soveltamisen vuoksi.”<sup>100</sup>*

Tietosuojasääntelyn selkeyttämiselle oli tietosuojan kehittymisen seurauksena syntynyt todellinen tarve. Esimerkiksi Suomessa oli vuonna 2009 voimassa yli 650 erityislakia, joissa säädettiin henkilötietojen suojan toteutumisesta.<sup>101</sup> Ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa PL:n 10 pykälä käytännössä edellytti, että erityislainsäädäntöön oli valtiosääntösyistä sisällytettävä henkilötietojen käsittelyä koskevaa laintasoista sääntelyä.

EU:n tietosuojalainsäädännön uudistaminen alkoi virallisesti tammikuussa 2012, kun Euroopan komissio antoi ehdotuksen yleiseksi tietosuoja-asetukseksi. Luonnollisesti kansainvälisen sääntelyn puuttumiseen oli viestintävälineiden ja informaatioteknologioiden kehittymisen myötä herätty jo aiemmin. Esimerkiksi toukokuussa 2009 Euroopan komissio järjesti Brysselissä konferenssin, jossa tarkasteltiin haasteita, joita henkilötietojen hyödyntäminen aiheuttaa yksityisyyden suojaan

---

<sup>97</sup> HE 221/2013 vp s. 1.

<sup>98</sup> HE 242/2018 vp s. 1; HE 241/2018 vp s. 1.

<sup>99</sup> HE 212/2020 vp s. 1.

<sup>100</sup> HE 9/2018 vp s. 4

<sup>101</sup> Euroopan komission tietosuojatyöryhmän vuosiraportti 2010 s. 36.

liittyen.<sup>102</sup> Marraskuussa 2009 kansainvälisessä tietosuojavaltuutetuille järjestetyssä konferenssissa hyväksyttiin päätöslauselma, jonka tarkoituksena oli luoda kansainväliset standardit yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutumiseksi.<sup>103</sup>

*”2009 saw new technologies evolve at a frenetic pace, in a world without boundaries. Our legal framework and practices need to adapt to these profound transformations, while also maintaining a high level of data protection.”<sup>104</sup> - Alex Türk, 2010*

Tietosuojasetus (2016/679) asetettiin voimaan vuonna 2016 ja se alkoi velvoittaa noin kahden vuoden siirtymäajan jälkeen 25.5.2018.

### 3.1.3 Tietosuojaja tietoturva

Tietosuojavaltuutetun toimiston nettisivuilla *tietosuojaja* määritellään perusoikeudeksi, joka turvaa rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien toteutumisen henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuojaja osoittaa milloin ja millä edellytyksillä henkilötietoja saa käsitellä.<sup>105</sup> Tietosuojaja käsitteenä tarkoittaa nimenomaisesti yksittäisen henkilön tietojen turvaamista – esimerkiksi henkilön yksityisyyden osalta – henkilötietojen käsittelyssä.

*Tietoturva* liittyy keskeisesti siihen, että tietojen käsittelyn luottamuksellisuus, eheys ja käytettävyys varmistetaan teknisin ja organisatorisin toimin.<sup>106</sup> Tietoturva on yläkäsite niille keinoille, joilla tietosuojan toteutuminen organisaatiossa varmistetaan. Tietoturvatyökaluja voivat olla esimerkiksi pääsynvalvonta laitteille ja järjestelmiin, tietojen ja järjestelmien luvattoman käytön esto, käsittelytapauksien kirjaaminen sekä järjestelmien suojaaminen tietoturva-vaarantavilta teoilta, kuten viruksilta ja haittaohjelmilta. Tietoturvatyökaluihin kuuluu myös tietoliikenteen häirinnän valvonta ja sen estäminen, sekä kyky toipua ongelmista nopeasti, esimerkiksi palauttamalla järjestelmä ennalleen vikojen tai poikkeustilanteiden jälkeen.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Euroopan komission tietosuojatyöryhmän vuosiraportti 2010 s. 108.

<sup>103</sup> Global Privacy Assembly: 31st International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners Madrid (4th – 6th November 2009).

<sup>104</sup> Euroopan komission tietosuojatyöryhmän vuosiraportti 2010 s. 4.

<sup>105</sup> Tietosuojavaltuutetun toimiston nettisivut. Vierailtu 7.12.2022.

<sup>106</sup> Korpisaari et al. 2018 s. 306.

<sup>107</sup> Korpisaari et al. 2018 s. 306.

Tietosuojan asetuksen artikla 33 edellyttää, että tietoturvaloukkauksen tapahtuessa, siitä on ilmoitettava valvontaviranomaiselle sekä niille henkilöille, joita tapaus koskettaa kolmen vuorokauden (72 tunnin) kuluessa. Lisäksi asetuksen artiklan 34 mukaan tietoturvaloukkauksen aiheuttaessa todennäköisesti korkean riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille, rekisterinpitäjän on ilmoitettava asianomaiselle, eli rekisteröidylle.

### **3.2 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena**

#### *3.2.1 Henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeusperusta*

Suomessa yksityiselämän suojasta säädetään PL:n (731/1999) 10 pykälässä. Keskeisenä osana yksityiselämän suojaa, henkilötietojen suoja on pidetty Suomessa perusoikeutena viimeistään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien. Suomessa julkisen vallan on PL:n 22 pykälän mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusmyönteisen laintulkintaperiaatteen sisältävän vaatimuksen siitä, että perusteltavissa olevista vaihtoehdoista tuomioistuinten on valittava perusoikeuksien toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto.<sup>108</sup>

Henkilötietojen suoja on tunnustettu perusoikeudeksi vuonna 2000 hyväksytyssä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojen suojaan. Artiklan mukaan henkilötietojen käsittely on oltava asianmukaista, ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten sekä asianomaisen suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Lisäksi artiklan mukaan jokaisella on oikeus tietoihin, joita hänestä on tallennettu sekä myös oikeus saada nämä tiedot oikaistuksi.

Henkilötietojen suojasta on säädetty myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa. Artiklan toisen momentin mukaan parlamentti ja neuvosto asettavat sellaiset luonnollisten henkilöiden suoja koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden suorittamaa henkilötietojen käsittelyä – silloin kun ne toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa.

---

<sup>108</sup> PeVM 25/1994 s. 4.

Henkilötietojen suoja on EIT:n oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan myös EIS:n 8 artiklan piiriin, jossa säädetään oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Vaikka henkilötietojen suoja ei nimenomaisesti EIS:ssa mainita, on henkilötietojen suojan katsottu EIS:n laajassa tulkintakäytännössä kuuluvan yksityiselämänsuojaan.<sup>109</sup> Täten henkilötietojen suojaan liittyvien tapausten voidaan katsoa johtavan samanlaisiin tulkintoihin, tarkasteltiin niitä sitten EIS:n 8 artiklan tai Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan, jossa henkilötietojen suoja on mainittu nimenomaisesti.

EIT:n tulkintakäytännöistä on syytä mainita, että ne muuttuvat kehityksen mukana, jolloin EIS:n tulkinnalle on ominaista ”dynaamisuus” ja ”evolutiivisuus”. Dynaamisuudella ja evolutiivisuudella tarkoitetaan sitä, että EIS:n sisältöä tulkitaan aina ”tämän päivän valossa”, jonka mukaan esimerkiksi aiemmasta tulkintakäytännöstä voidaan joustaa. Tällä tavoin EIS:n voidaan katsoa antavan suoja myös sellaisiin asioihin, joista emme vielä edes tiedä. Osaksi edellä mainitun vuoksi EIS:n säännökset ovat verrattain yleisluontoisia, joka puolestaan korostaa EIT:n ohjaavaa vaikutusta.<sup>110</sup>

### 3.2.2 Oikeuskäytäntö

EIT:n on antanut useita yksityisyyden suojaan liittyviä ratkaisuja. Henkilötietojen suojan kannalta yhtenä keskeisimpänä linjauksena EIS:n kannalta voitaneen pitää sitä, kun EIT vuonna 1987 linjasi tuomiossa *Leander vastaan Ruotsi* ensimmäisen kerran, että henkilön yksityiselämää koskevan tiedon säilyttäminen ja luovuttaminen merkitsee puuttumista EIS:n 8 artiklan turvaamaan yksityiselämän suojaan.<sup>111</sup>

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on antanut useita merkittäviä ratkaisuja etenkin tietosuojasetuksen voimaan tulon jälkeen. Vuonna 2014 EUT antoi päätöksen tapauksessa *Google Spain SL ja Google Inc. vastaan Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González*, jonka mukaan yksityishenkilöllä on oikeus pyytää hakukonetta poistamaan häntä koskevat hakukoneen tulokset, jos tiedot ovat vanhentuneita tai merkityksettömiä.<sup>112</sup> Tämä päätös

<sup>109</sup> *Leander v. Ruotsi* (26.3.1987), kohta 48.

<sup>110</sup> Ks. esim. Pellonpää, Matti. et al. 2012 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamista tulkintaperiaatteista s. 285–298.

<sup>111</sup> *Leander v. Ruotsi* (26.3.1987), kohta 48.

<sup>112</sup> *Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González*, kohdat 96–99.

tunnetaan nimellä "oikeus tulla unohdetuksi" ("right to be forgotten"). Päätös on vaikuttanut merkittävästi hakukoneiden ja myös muiden verkkoalustojen toimintoihin ja tietovarantoihin.

Tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen suostumuksen merkitys on korostunut. Vuonna 2018 EUT katsoi tuomiossaan *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein vastaan Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, Facebook Ireland Ltd:n ja Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, että Facebookin fanisivun ylläpitäjää voidaan pitää rekisterinpitäjänä suhteessa fanisivujen kävijöiden henkilötietoihin.<sup>113</sup> Tällöin sivuston ylläpitäjän olisi pitänyt saada suostumus fanisivun kävijöiltä henkilötietojen käsittelyä varten. Tapaus on siinä mielessä merkittävä, että eri verkkoalustoilla toimivien sivujen hallinnoijat eivät voi vyöryttää kaikkea vastuuta henkilötietojen käsittely laillisuudesta verkkosivun tarjoajalle.

Vuonna 2019 EUT katsoi tuomiossaan *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV vastaan Planet49 GmbH*, että esitetyt ruudut eivät synnytä pätevää suostumusta tietosuojasetuksen mukaisesti. Tuomioistuin täsmensi, että rekisterinpitäjien on annettava yksityishenkilöille selkeät ja täsmälliset tiedot siitä, miten heidän tietojensa käsitellään, mihin tarkoitukseen ja millä laajuudella.<sup>114</sup>

Vuonna 2019 EUT katsoi tuomiossaan *Fashion ID GmbH & Co. KG vastaan Verbraucherzentrale NRW eV, Facebook Ireland Ltd:n ja Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalenin*, että verkkosivustojen ylläpitäjä voi olla yhteisvastuussa myös sellaisten tietojen keräämisestä, joita se ei itse kerää.<sup>115</sup> Tapauksessa saksalainen verkkokauppias oli upottanut Facebookin ”tykkäys” -nappulan verkkosivulleen, mikä aiheutti henkilötietojen siirtymisen Facebookiin, vaikka henkilö ei edes painaisi tykkäysnappulaa.<sup>116</sup> EUT katsoi, että verkkosivuston ylläpitäjän olisi pitänyt saada pätevä suostumus heidän henkilötietojen keräämiseen riippumatta siitä,

---

<sup>113</sup> Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v. Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, Facebook Ireland Ltd:n ja Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, kohdat 32–41.

<sup>114</sup> Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV v. Planet49 GmbH, kohdat 10–11.

<sup>115</sup> Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW eV, Facebook Ireland Ltd:n ja Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalenin, kohta 74.

<sup>116</sup> Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW eV, Facebook Ireland Ltd:n ja Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalenin, kohdat 27–27.

käsitteleekö hän niitä vai ei.<sup>117</sup> Tapaus korosti suostumuksen merkitystä sekä sivustojen ylläpitäjien vastuuta kolmansien osapuolten toiminnasta.

### 3.2.3 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojavaltuutettu on kansallinen valvontaviranomainen, jonka tehtävänä on muun muassa valvoa tietosuojasetuksen soveltamista, edistää yleistä tietoisuutta tietosuojatoimista sekä käsitellä sen käsitteilyyn tulleita ilmoituksia. Tietosuojavaltuutetulla on toimisto, jossa toimii myös kaksi apulaistietosuojavaltuutettua sekä noin 45 asiantuntijaa.<sup>118</sup>

Tietosuojavaltuutetun toimistolla on merkittävä rooli henkilötietojen suojan valvonnassa. Kansallisena valvontaviranomaisena se valvoo tietosuojan toteutumista. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä sekä valtuuksista säädetään Suomessa tietosuojalain (1050/2018) kolmannessa luvussa. Tarkemmin tehtävistä sekä toimivaltuuksista säädetään tietosuojasetuksen (2016/679) 55–59 artiklassa. Tietosuojavaltuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä, mutta tehtävää hoitaessaan ja käyttäessään valtuuksiaan se toimii täysin riippumattomasti sekä itsenäisesti.<sup>119</sup>

Tietosuojasetuksen 83 artiklassa on määritelty myös hallinnollisten sakkojen määräämisen edellytyksistä. Artiklan kohdissa 7–9 on jätetty kuitenkin melko avoimesti kansallisen tason päätettäväksi se, minkälaisen viranomaisen tai toimielimen tulee antaa päätös sakon määräämisestä. Suomessa hallinnollisten sakkojen määrääminen tietosuojarikkomuksista on jätetty tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegion tehtäväksi. Tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegion muodostaa tietosuojavaltuutettu sekä kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Seuraamuskollegio kokoonpano on määritelty tietosuojalain (1050/2018) 24 pykälän ensimmäisessä momentissa.

---

<sup>117</sup> Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW eV, Facebook Ireland Ltd:n ja Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalenin, kohta 102.

<sup>118</sup> Tietosuojavaltuutetun toimiston nettisivut. Vierailtu 21.2.2023.

<sup>119</sup> Tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestys, dnro 2240/01/19.

### 3.3 Tietosuoja-asetus (GDPR) Suomessa

#### 3.3.1 GDPR vastaamassa nyky-yhteiskunnan haasteisiin

Perjantaina 25. toukokuuta vuonna 2018 astui voimaan yleiseksi tietosuoja-asetukseksi kutsuttu asetus. Asetus tunnetaan myös nimellä GDPR-asetus, joka tulee sanoista *General Data Protection Regulation*. Tietosuoja-asetus harmonisoi tietosuojasääntelyn koko EU:n alueella. Vuodesta 1995 asti voimassa ollut henkilötietodirektiivi (95/46/EY) oli saatettu voimaan jokaisessa EU-maassa kansallisella lailla, minkä takia henkilötietojen käsittelyyn liittyvät velvoitteet saattoivat sisältää huomattavia maakohtaisia eroja.<sup>120</sup>

Tiivistetysti kerrottuna tietosuoja-asetuksessa vahvistettiin säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt henkilötietojen vapaalle liikkuvuudelle. Henkilötietosuoja-asetus myös käytännössä velvoitti Suomen säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä. Tietosuoja-asetuksen toteuttamiseksi kansallisella tasolla oli esimerkiksi säädettävä laki valvontaviranomaisesta tietosuoja-asetuksen edellyttävällä tavalla. Täten tietosuoja-asetuksen seurauksena hallituksen esityksellä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018) säädettiin tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalakiin säädettiin valvontaviranomaisen lisäksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta, oikeusturvasta, seuraamuksista sekä eräistä tietojen käsittelyn erityistilanteista esimerkiksi tieteelliseen tutkimukseen liittyen tai journalistista tarkoitusta varten.<sup>121</sup>

Vaikka henkilötietojen suojan sääntelyä on kutsuttu sirpaleiseksi, on oletettavaa, että tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen henkilötietojen sääntely ei enää jatkossa ”sirpaloidu” samaan tahtiin kuin asetusta edeltävänä ajanjaksona. Perustuslakivaliokunta totesi tietosuojalain säätämisen yhteydessä lausunnossaan, että erityislainsäädäntöä ei tarvitse enää valtiosääntöoikeudellisista syistä säätää tietosuoja-asetuksen muodostaessa riittävän pohjan PL:n 10 pykälässä säädetyn yksityiselämän suojaamiselle.<sup>122</sup>

Tietosuoja-asetus on parantanut yksityishenkilön asemaa henkilötietojen käsittelyn kohteena merkittävästi ja tällä tavoin parantanut henkilötietojen suojaa. Tietosuoja-asetus vastaa nyky-yhteiskunnan haasteisiin aiempaa sääntelyä paremmin jo senkin puolesta, että henkilötietojen käsite

---

<sup>120</sup> Korpisaari et al. 2018 s. 2.

<sup>121</sup> Ks. esim. HE 9/2018 vp; PeVL 14/2018 s. 2

<sup>122</sup> PeVL 14/2018, s. 4.

on määritelty siinä laajemmaksi kuin mitä se oli asetusta edeltävänä ajanjaksona. Lisäksi tietosuoja-asetuksen säätäminen on lisännyt ihmisten tietoisuutta myös sellaisten oikeuksien osalta, jotka ihmisillä on ollut jo ennen asetuksen säätämistä.<sup>123</sup>

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn vaaditaan aina lakiin perustuva syy. Käsittelyn edellytyksistä on säädetty tietosuoja-asetuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdan alakohdissa a-f. Lainmukainen edellytys – eli syy – tietojenkäsittelylle voi tietosuoja-asetuksen mukaan syntyä ainoastaan, jos vähintään yksi edellytys seuraavista täyttyy:

- (a) asianomaisen suostumus,
- (b) sopimus,
- (c) kun käsittely on tarpeen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi,
- (d) kun käsittely on tarpeen elintärkeiden etujen suojaamiseksi,
- (e) kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskeva tehtävän tai julkisen vallan käyttämiseksi sekä
- (f) kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi.

### 3.3.2 Asianomaisen suostumus

Professori Matti Wiberg ja Valtteri Sankari sanallistivat tietosuoja-asetuksen mukaista suostumuksen käsitettä selvityksessään *GPDR ei toimi* mainitsemalla, että ”antamalla suostumuksensa, henkilö luopuu osasta yksityisyyden suojaansa”.<sup>124</sup> Suostumusta ei kuitenkaan saa liiaksi yksinkertaistaa. Esimerkiksi ”kyllä - ei” – kysymyksen vastaamalla rekisteröity ei pystyisi antamaan pätevää suostumusta, jonka perusteella rekisterinpitäjä voisi käyttää rekisteröidyn tietoja mihin ja miten tahansa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa on säädetty käyttötarkoitussidonnaisuudesta, jonka mukaan kerättyjä tietoja on käytettävä ainoastaan

---

<sup>123</sup> Euroopan komissio: ”EU:n tietosuoja-asetus täyttää vuoden – Eurooppalaisista 73 prosenttia on kuullut ainakin yhdestä monista oikeuksistaan”.

<sup>124</sup> Sankari ja Wiberg 2019 s. 340



nimenomaista käyttötarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin sellaisilla käyttötarkoituksilla, jotka ovat yhteensopimattomia alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.<sup>125</sup>

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdassa on määritelty mitä suostumuksella tarkoitetaan:

*”rekisteröidyn ’suostumuksella’ mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen”.*

Tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden takia ”suostumus” voi siis kuitenkin olla pätemätön edellä mainitun kaltaisesta tahdonilmaisusta huolimatta, sillä suostumuksen voi antaa vain ennalta tarkkarajaisesti määriteltyyn tiedonkäsittelytarkoitukseen. Tietosuoja-asetuksen johdantotekstin 32 kohdan mukaan suostumusta ei voi esimerkiksi antaa valmiiksi rastitetulla ruuduilla.

Tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa on määritelty suostumuksen edellytyksistä. Artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että mikäli tietojenkäsittely perustuu *sopimukseen*, on rekisterinpitäjän pystyttävä osoittamaan, että rekisteröity on antanut suostumuksensa. Artiklan toisessa kohdassa on säädetty, että mikäli suostumus on annettu kirjallisessa muodossa ja se koskee myös muita asioita, on pyyntö tietojenkäsittelyyn esiteltävä selvästi muista erillään olevana asiana helposti ymmärrettävällä saatavilla olevalla kielellä. Lisäksi kohdassa on mainittu, ettei mikään kirjallisessa ilmoituksessa oleva osa ole sitova, jos se rikkoo tietosuoja-asetusta. Toista kohtaa voitaneen tulkita siten, että rekisteröidyllä täytyy olla mahdollisuus tulla tietoiseksi suostumuksessa antamastaan oikeudesta helposti ja ymmärrettävällä tavalla sekä tietojenkäsittelyn tarkoituksesta, jotta hänen antamansa suostumus voi olla pätevä.

Asetuksen 7 artiklan kolmannen kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa. Suostumuksen peruuttaminen ei kuitenkaan vaikuta käsittelyn lainmukaisuuteen, joka on tapahtunut suostumuksen perusteella ennen suostumuksen peruuttamista. Suostumuksen peruuttamisen on oltava yhtä helppoa kuin suostumuksen antaminen. Lisäksi artiklan neljännessä kohdassa on säädetty suostumuksen vapaaehtoisuudesta. Vapaaehtoisuutta arvioitaessa on otettava

---

<sup>125</sup> Korpisaari et al. 2018 s. 104

mahdollisimman laajasti huomioon se, onko ehdoksi asetettu suostumus todella tarpeen palvelun tarjoamisen tai muun sopimuksen täytäntöönpanona varten.

### *3.3.3 Tietosuoja-asetuksen vaikutukset yritystoimintaan*

Tietosuoja-asetus on luonnollisesti vaikuttanut merkittävästi yrityksiin, koska se koskettaa kaikkea yrityksessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Yritykset käsittelevät henkilötietoja yleensä asianomaisen suostumuksen tai sopimuksen perusteella taikka yleensä asiakassuhteeseen liittyvän oikeutetun edun perusteella. Henkilötietojen käsittely oikeutetun edun perusteella liittyy siihen, että yritysten on joissain tapauksissa käsiteltävä henkilötietoja voidakseen ylipäättään suorittaa toimintaansa liittyviä tehtäviä.<sup>126</sup>

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan toisen kohdan mukaan rekisterinpitäjän täytyy pystyä osoittamaan, että se on pystynyt noudattamaan 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittuja käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä periaatteita. Tämä on tuonut merkittävän muutoksen yritysten näyttötaakkaan verrattuna tietosuoja-asetusta edeltäneeseen aikaan.<sup>127</sup> Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja sen sisältämien yksityiskohtaisten kriteerien voidaan yritysten näkökulmasta nähdä rajoittavan merkittävästi yritysten mahdollisuutta hyödyntää henkilötietojen keräämisestä ja käsittelystä syntyvää tietoa.<sup>128</sup>

Yrityksille on tietosuoja-asetuksen myötä tullut monia velvoitteita, joiden mukaan niiden täytyy laatia ja ylläpitää erilaisia tietosuojaan liittyviä aineistoja. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa muun muassa säädetään rekisterinpitäjän tiedonantovelvollisuudesta; mitä tietoja rekisteröidylle on toimitettava siinä tapauksessa, kun tietoja ei ole saatu häneltä itseltään.<sup>129</sup> Asetuksen 28 artiklassa on säädetty rekisterinpitäjän velvollisuudesta ylläpitää käsittelyä koskevaa kuvausta. Lisäksi 7 artiklassa on määritelty tiedot, joita rekisteröidylle tulee antaa, kun häneltä pyytää suostumusta tietojen käsittelyyn.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Korpisaari et al. 2018 s. 104

<sup>127</sup> Lång 2016 s. 11

<sup>128</sup> Lång, 2016 s. 15.

<sup>129</sup> Ks. esim. Lång 2016 s. 16; Korpisaari et al. 2018 s. 195.

<sup>130</sup> Lång, 2016 s. 16.

Toisaalta tietosuoja-asetuksen 11 artikla sisältää säännöksen, jonka mukaan yrityksellä ei ole velvollisuutta käsitellä tietoja ainoastaan siksi, että se osoittaa noudattavansa asetuksen asettamia velvollisuuksia. Lisätietoja ei siis tarvitse kerätä ainoastaan tietosuoja-asetuksen takia. Jos rekisteröity esimerkiksi tiedustelisi, mitä tietoja hänestä on tallennettu, tällaisesta tapahtumasta ei tarvitse laatia kuvausta.

Tietosuoja-asetuksen 33 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on ilmoitettava henkilötietoihin liittyvistä tietoturvaloukkauksista valvontaviranomaisille sekä joissain tapauksessa asianomaiselle. Tietoturvaloukkausta ei saa siis salata. Lisäksi rekisterinpitäjällä on velvollisuus dokumentoida kaikki tietoturvaloukkaukset siten, että dokumenteista selviää tietoturvaloukkaukseen liittyvät seikat, sen vaikutukset ja toteutetut korjaavat toimet.

Muita yritystoimintaan vaikuttavia asioita tietosuoja-asetuksessa on mainittu muun muassa 37 artiklassa, jossa on säädetty organisaation velvollisuudesta tietosuojavastaavan nimittämiseksi tietyissä tilanteissa, sekä 83 artiklassa, jossa on säädetty hallinnollisten sakkojen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Liiketaloudellisesti hallinnollisissa sakoissa puhutaan hyvin merkittävistä summista, sillä ne voivat olla enimmillään jopa neljä prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta tai 20 miljoonaa euroa riippuen siitä, kumpi johtaa suurempaan rahamäärään.

## 4 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN TOTEUTUMINEN YKSITYISESSÄ PYSÄKÖINNINVALVONNASSA

### 4.1 Yksityisen pysäköinnin valvontayhtiön oikeus tietojenkäsittelyyn

#### 4.1.1 Edellytykset henkilötietojen käsittelylle yksityisessä pysäköinninvalvonnassa

Yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön on käsiteltävä henkilötietoja, jotta se voi ylipäättään toimia. Henkilötietoja ei kuitenkaan voi käsitellä ilman lakiin perustuvaa oikeutta. Yleisin ja keskeisin henkilötieto pysäköinninvalvontayhtiöiden toimittamassa henkilötietojen käsittelyssä on ajoneuvon rekisterinumero.

Tietosuoja-asetuksen mukaan ajoneuvon rekisterinumero on tulkittavissa varsin yksiselitteisesti henkilötiedoksi. Rekisterinumero on sellainen tieto, jonka avulla henkilö voidaan tunnistaa välillisesti.<sup>131</sup> Jo kauan ennen tietosuojasetuksen voimaantuloa, myös tietosuojavaltuutettu totesi lausunnossaan auton rekisterinumeron olevan henkilötietolain mukainen henkilötieto. Lausunnossaan tietosuojavaltuutettu tosin totesi rekisterinumeron olevan henkilötieto, mikäli rekisterinpitäjällä on tieto tai jos sillä on rekisterinumeron avulla tarkoitus hankkia tieto siitä, keneen tunnistettavaan henkilöön ajoneuvon rekisterinumero liittyy.<sup>132</sup>

Luvussa 3.3.1 käsiteltiin yleisesti, miten tietosuoja-asetuksen mukainen lainmukainen oikeus henkilötietojen käsittelyyn voi syntyä rekisterinpitäjälle kuudella eri tavalla. Seuraavaksi näitä tapoja on syytä hypoteettisesti soveltaa yksityiseen pysäköinninvalvontaa. Oikeudet henkilötietojen käsittelyyn ilmenevät aiemmin esitetyn mukaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa a-f alakohdissa.

Ensinäkin, tietosuoja-asetuksen 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen ”lainmukaisen edellytyksen” voidaan katsoa syntyvän pysäköinninvalvontayhtiölle a ja b alakohtien mukaisesti asianomaisen *suostumuksella* tai *sopimuksella*. Suostumusta ja sopimusta tarkastellaan tarkemmin seuraavassa luvussa kohdassa 4.1.2. Toiseksi myös d alakohdan mukainen lainmukainen edellytys henkilötietojen

---

<sup>131</sup> Ks. esim. Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta 2021 s. 96.

<sup>132</sup> Tietosuojavaltuutetun kannanotto 4.5.2000. Dnro 344/45/2000.

käsittelylle *elintärkeiden etujen suojaamiseksi* voidaan katsoa syntyvän joissain tapauksissa pysäköinninvalvontayhtiölle käsittelyn tarpeellisuuden mukaan.

Sen sijaan c alakohdan mukainen edellytys ”lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi” ei voi olla lähtökohta henkilötietojen käsittelylle. Pysäköinninvalvontayhtiö voi kuitenkin jossain tapauksissa käsitellä henkilötietoja c alakohdan mukaan, jos asianomaisen tietoja on käsitelty jo ennen esimerkiksi 6 artiklan 1 kohdan a tai b mukaan. Suostumuksen tai sopimuksen syntymisen jälkeen pysäköinninvalvontayhtiölle on nimittäin voinut syntyä lakiin perustuva velvoite, kuten esimerkiksi kirjanpitolain (1336/1997) 10 pykälän mukainen velvollisuus kirjanpitoaineistoin säilyttämisestä, minkä takia tähän tarkoitukseen liittyen se saa tietoja säilyttää ja käsitellä.

Myöskään alakohdan e mukaisesta edellytyksestä ”on tarpeen yleistä etua koskeva tehtävän tai julkisen vallan käyttämiseksi” ei voida henkilötietojen käsittelyyn katsoa syntyvän ainakaan silloin, kun pysäköinninvalvontayhtiö suorittaa perustoimintaansa eli pysäköinninvalvontaa liiketoimintamielessä. Kohdan f mukaista edellytyksestä ”kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi” käsitellään luvussa 4.1.3.

#### 4.1.2 Suostumuksesta ja sopimuksesta

Tietosuoja-asetuksen mukainen suostumus tietojen käsittelyyn voi syntyä esimerkiksi toteuttamalla selkeästi suostumuksen ilmaisevan toimen. Alueilla, joilla yksityiset pysäköinninvalvontayhtiöt suorittavat valvontaa, ei tiettävästi koskaan anneta suostumusta erikseen nimenomaisella suostumuksella. Tietosuoja-asetuksen johdantotekstiin on kirjoitettu, että suostumus tulisi antaa selkeästi ilmaistavalla tavalla tai toimella, josta käy ilmi hänen hyväksyneen henkilötietojensa käsittelyn. Tietosuoja-asetuksen johdantotekstissä suostumusta on kuvailtu ”yksiselitteiseksi tahdonilmaisuksi”. Suostumusta arvioitaessa ei siis saisi syntyä minkäänlaista epäselvyyttä siitä, onko yksilö suostunut henkilötietojensa käsittelyyn vai ei, tai muuten suostumusta ei ole syntynyt.<sup>133</sup> On tultava tulokseen, että yksityisellä pysäköinninvalvontayhtiöllä ei voi olla syntynyt suostumusta sen perusteella, että asiakas on pysäköinyt ajoneuvonsa sen valvomalle alueella. Pysäköintitapahtuma ei millään tavalla yksilöi esimerkiksi sitä, minkälaiseen henkilötietojen käsittelytarkoitukseen ajoneuvon pysäköinyt henkilö antaa suostumuksen.

<sup>133</sup> Ks. esim. Sankari ja Wiberg 2019 s. 342; Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta 2021 s. 119.

KKO on ratkaisussaan KKO:2010:23 todennut, että yksityiselle pysäköinninvalvontayhtiölle ja ajoneuvon pysäköineelle henkilölle voi syntyä sopimus, vaikka tahdonilmaisuja sopimukseen sitoutumisesta ei ole annettu. Sopimus syntyy tällöin tosiasiallisesti, käyttäytymiseen perustuen. Kun ajoneuvon pysäköineellä henkilöllä on sopimus yksityisen pysäköintivalvontayhtiön kanssa, on pysäköinninvalvontayhtiölle syntynyt oikeus käsitellä myös joitain henkilötietoja sopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Tämän oikeuden määrittää oikeastaan se, minkälaisia toimia pysäköinninvalvontayhtiön on tehtävä, että se voi toimia sopimuksen mukaisesti. Tällaisessa tosi-asiallisesti syntyneessä sopimuksessa ei ole luonnollisesti voitu mainita mitään tietojenkäsittelystä, joten henkilötietojen käsittely voi kohdistua ainoastaan sellaisiin asioihin, jotka ovat välttämättömiä toiminnan kannalta.

Monet yritykset joutuvat käsittelemään henkilötietoja, vaikka ne eivät ole tehneet erillistä tietojenkäsittelysopimusta. Tällöin on toteutettava tietosuojalain 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa ilmenevää tietojen minimoinnin periaatetta. Tietojen minimoinnin periaatteen mukaan rekisterinpitäjä saa käsitellä tietoja vain siltä osin kuin on välttämätöntä sopimusvelvoitteiden hoitamiseksi ja kun tarkoitusta ei voida saavuttaa muilla tavoin kohtuullisin keinoin.

Kun ajoneuvon kuljettaja pysäköi ajoneuvon yksityiselle alueelle, voi hänelle ja pysäköinninvalvontaa alueella harjoittavalle yhtiölle syntyä sopimus. Tämän sopimuksen seurauksena pysäköinninvalvontayhtiöllä on tietojen minimointiperiaatteen raameissa oikeus käsitellä toisen sopimusosapuolen tietoja. Siinä tapauksessa, että pysäköinninvalvontayhtiö ottaa valokuvan ainoastaan sopimusehtojen vastaisesti pysäköidystä ajoneuvosta, eikä lisää mitään muita tietoja rekistereihinsä, voidaan tietojen minimointiperiaatteen katsoa toteutuvan.

#### *4.1.3 Oikeutettu etu*

Kaikissa tapauksissa tietojen minimointiperiaatteen mukaisesti toimiminen ei välttämättä riitä yksityiselle pysäköinninvalvontayhtiölle. Joissain tapauksissa pysäköinninvalvontayhtiö voi tarvita rekisterinumeron lisäksi myös muita henkilötietoja niin sanotusti laillisten saataviensa kotiuttamiseksi. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun sopimusosapuoli on jättänyt reagoimatta yksityisoikeudelliseen valvontamaksuun, joka hänen olisi pitänyt sopimusehtojen mukaisesti maksaa. Tällöin herää kysymys siitä, että onko pysäköinninvalvontayhtiöllä oikeutettu etu kerätä henkilötietoja, että se voi toteuttaa liiketaloudellista toimintaansa. Tietyissä tapauksissa asianomainen saattaa

myös kieltää sopimuksen syntymisen, joten on hyvä kysyä myös, voiko oikeutettu etu syntyä myös silloin, kuin vain toinen osapuoli tunnustaa sopimuksen syntyneen?

EUT oikeuskäytäntö osoittaa, että oikeutettua etua henkilötietojen käsittelemiseksi tulee punnita suhteessa henkilötietojen suojaan. Jo aiemmin luvussa kolme esillä ollut EUT:n päätös tapaukseen *Google Spain SL ja Google Inc. vastaan Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González* on myös oikeutetun edun näkökulmasta mielenkiintoinen. Tapauksessa EUT katsoi, että hakukoneen ylläpitäjän taloudelliset intressit voivat kuulua oikeutetun edun soveltamisalaan.<sup>134</sup> Kyseisessä tapauksessa kuitenkin punnittiin siten, että oikeus tulla unohdetuksi syrjäytti taloudelliset intressit.<sup>135</sup>

EUT:n on ollut myös muita tapauksia, joissa on osoitettu oikeutetun edun vaativan punnintaa. Vuonna 2016 EUT antoi ratkaisunsa tapauksessa, jossa saksalainen poliitikko ja tietosuoja-aktivisti Patrick Breyer oli vaatinut Saksan liittotasavaltiolle tai kolmannelle osapuolelle kieltoa IP-osoitteen tallentamiseksi, mikäli tallentaminen ei ollut tarpeellista televiestintäpalveluiden käytettävyyden palauttamiseksi häiriön takia. Saksassa useat julkisten laitokset olivat tallentaneet IP-osoitteita protokollatietoihin hyökkäyksiltä suojautumista sekä hyökkääjien vastuuseen saamista varten.<sup>136</sup> Breyer koki, että hänen henkilötietojensa säilyttäminen loukkasi hänen Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaista perusoikeuttaan yksityisyyteen.

Kanne oli ensin hylätty Saksan ensimmäisessä oikeusasteessa, mutta valitus oli hyväksytty osittain. Molemmat asianomaiset hakivat päätökseen muutosta, jonka takia Saksan liittovaltion ylin tuomioistuin teki EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön. EUT ratkaisi tapauksen Breyerin eduksi. Tuomioistuin totesi, että IP-osoitetta on pidettävä henkilötietona, jonka lisäksi sen säilyttäminen ei ollut tarpeellista eikä oikeasuhtaista. Palveluntarjoaja voi nimittäin tarvittaessa ottaa ”kohtuullisesti toteutettavissa olevin keinoin” yhteyttä Internetyhteyden tarjoajaan hankkiakseen lisätietoja, jotka auttavat tunnistamaan käyttäjän.<sup>137</sup> Tapauksessa käsiteltiin oikeutettuun etuun liittyen *oikeutettua intressiä*. Tapauksen ratkaisussa EUT totesi oikeutetun intressin käytön vaativan arviointia siitä, onko intressi tärkeämpi kuin henkilön intressit tai perusoikeudet.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, kohta 73.

<sup>135</sup> Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, kohta 99.

<sup>136</sup> Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland, kohdat 22–24 ja 106.

<sup>137</sup> Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland, kohdat 42–49.

<sup>138</sup> Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland, kohta 65.

Kuten luvussa 4.1.2 käytiin läpi, yksityisellä pysäköinninvalvojalla on oikeus sopimukseen perustuen käsitellä henkilötietoja tietojen minimoinnin periaatteen mukaisesti, kun se suorittaa pysäköinninvalvontaa. Tietojen minimoinnin periaate pysäköinninvalvontatoiminnassa voisi ainakin hypoteettisesti tarkoittaa sitä, että yksityisellä pysäköinninvalvontayhtiöllä on oikeus tallettaa ainoastaan ajankohta, paikkatieto sekä ajoneuvon rekisterinumero sellaisissa tapauksissa, joissa ajoneuvon pysäköinyt henkilö on toiminut sopimusehtojen vastaisesti.

Yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön oikeutettu etu tulee kyseeseen vasta siinä tapauksessa, kun pysäköinninvalvontayhtiö käsittelee henkilötietoja edellä mainittua laajemmin. Tällaiseen käsitteelyyn pysäköinninvalvontayhtiön on ryhdyttävä, jos se esimerkiksi aikoo periä maksamatonta valvontamaksua, sillä pelkän ajoneuvon rekisterinumeron avulla se ei tähän pysty. Oikeutettu etu ei tällä tavoin ole lähtökohta henkilötietojen käsittelylle yksityisessä pysäköinninvalvontatoiminnassa. Lähtökohta henkilötietojen käsittelylle on myös oikeutettua etua käytettäessä edelleen ajoneuvon pysäköineen henkilön ja pysäköinninvalvontayrityksen välille syntynyt sopimus. Pysäköinninvalvontayrityksen oikeutetun edun käyttöön voidaan tällä tavoin katsoa olevan täysin riippuvainen siitä, millä tavoin ajoneuvon pysäköinyt henkilö on toiminut.

Pysäköinnin valvontayhtiöt ovat monesti ulkoistaneet perintätoimet perintäyhtiöille. Perintäyhtiöillä on lain saatavien perinnästä (513/1999) 16 pykälän mukaan oikeus saada välttämättömät tiedot perintätoimeksiannon hoitamiseksi. Sillä on siis henkilötietojen käsittelyyn – joka koskee saatavien perintää – laajemmat oikeudet kuin yrityksellä, joka on sen toimeksiantaja. Perintäyhtiöt voivat toteuttaa toimeksiantajan oikeutettua etua, kun he toimeksiantajansa toimesta perivät sopimukseen perustuvaa maksamatonta maksua. Myös perintäyhtiön henkilötietojen käsittely liittyy oikeutettuun etuun, kun se kerää ja käsittelee perintätoimenpiteitä tehdäkseen sellaisia henkilötietoja, joita se ei ole toimeksiantajaltaan saanut.

Kun yksityinen pysäköinninvalvontayhtiö ryhtyy oikeusteitse vaatimaan saataviaan, luovuttaa perintäyhtiö valvontayhtiölle sellaisia henkilötietoja, joita pysäköinninvalvojalla ei entuudestaan ole, ja joita perintäyhtiö ei ole kerännyt suostumuksen tai sopimuksen vaan oikeutetun edun nojalla. Tällaisissa tapauksissa voidaan katsoa olevan oikeutetun edun mukaista käsitellä esimerkiksi omistajatietoja sellaisesta autosta, joka on ollut alueella pysäköitynä sopimusehtojen vastaisesti, vaikka auton omistaja ei ole antanut nimenomaista suostumusta henkilötietojensa käsittelyyn eikä hänen kanssaan ole myöskään voinut syntyä sopimusta. Joissain tapauksissa nimittäin oikeudesta haetaan ratkaisua sille, onko sopimusta syntynyt nimenomaan auton omistajan kanssa, kun omistaja esimerkiksi kertoo, ettei hän ole ajanut autoa.



EUT:n ratkaisu Breyer vastaan Saksan liittotasavalto on joiltain osin sovellettavissa yksityisessä pysäköinninvalvonnassa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Tapauksessa verkkomediapalvelujen tarjoaja ei saanut kerätä ja hyödyntää käyttäjien henkilötietoja, vaikka se perusteli tarvettaan sillä, että se mahdollistaisi palvelujen tosiasiallisen käytön.<sup>139</sup> EUT:n mukaan verkkomediapalvelujen tarjoajalla voi kuitenkin myös olla oikeutettu intressi henkilötietojen käsittelyyn joissain yksittäisissä tapauksissa, esimerkiksi sivustojen toiminnan jatkuvuuden takaamiseen liittyen. EUT kuitenkin muistutti, että oikeutettu intressi yksittäistapausten kohdalla ei oikeutaa kaikkien tietojen tallentamista yleisesti.<sup>140</sup> Samaan tapaan myöskään yksityinen pysäköinninvalvontayhtiö ei voi kuvata kaikkia sopimusalueella pysäköityjä autoja, vaikka ne ovatkin sopimussuhteessa valvontayhtiöön, ja vaikka se voisi helpottaa niiden toimintaa. Tällainen toiminta ei nimittäin ole välttämätöntä, ja lisäksi toimintaa on mahdollista harjoittaa myös toisella tavalla – kohtuullisesti toteutettavin keinoin.<sup>141</sup>

#### 4.1.4 Omaisuuden suoja

EUT on vuonna 2008 tuomiossaan *Productores de Música de España (Promusicae) vastaan Telefónica de España SAU* tehnyt selväksi, että perusoikeuksia omaisuuden suojasta ja yksityisyyden suojasta on punnittava niiden yhteensovittamiseksi.<sup>142</sup> Edellä mainitussa tapauksessa espanjalainen musiikkialan voittoa tavoittelematon yhdistys oli pyytänyt suurta espanjalaista internet-yhteyspalveluja tarjoavaa yritystä paljastamaan henkilöllisyydet sellaisilta henkilöiltä, jotka ovat jakaneet laittomasti tekijänoikeussuojattuja musiikkiedostoja. Internet-yhteyspalveluja tarjoava yritys kieltäytyi antamasta tietoja vedoten siihen, ettei sen lain mukaan tarvinnut näin tehdä.<sup>143</sup>

EUT totesi ratkaisussaan, ettei EU:n lainsäädäntö velvoita internet-palveluntarjoajia luovuttamaan henkilötietojaan siviilioikeudellisissa menettelyissä edes tapauksissa, jotka liittyvät tekijänoikeusrikkomuksiin. EUT totesi, että EU:n jäsenvaltiot voivat kyllä vapaasti hyväksyä kansallista lainsäädäntöä, joka velvoittaa internet-palveluntarjoajia luovuttamaan tällaisia tietoja, kunhan lainsäädäntö on EU:n lainsäädännön mukainen.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland, kohta 27.

<sup>140</sup> Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland, kohta 65.

<sup>141</sup> Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland, kohta 48.

<sup>142</sup> Productores de Música de España (Promusicae) v. Telefónica de España SAU, kohdat 62–68.

<sup>143</sup> Productores de Música de España (Promusicae) v. Telefónica de España SAU, kohdat 29–33.

<sup>144</sup> Productores de Música de España (Promusicae) v. Telefónica de España SAU, kohta 70.

Vaikka tapauksessa oli kyse tekijänoikeuksista, oli se kuitenkin merkittävä juuri sen suhteen, että omaisuudensuoja perusoikeutena ei aja suoraan henkilötietojen suojan ohitse, vaan se vaatii punnitaa. Kumpikaan edellä mainituista oikeuksista ei ole ehdoton. Yksityisyyden suojan ei ole tarkoitus heikentää omaisuuden suojan oikeutta eikä omaisuuden suojan yksityisyyden suojaa. Tämän vuoksi EUT punnitseekin näiden oikeuksien suhdetta tapauskohtaisesti.<sup>145</sup>

Suomessa korkein oikeus antoi ratkaisussaan KKO:2010:23 tuomion, jossa ajoneuvon kuljettajan velvoitettiin suorittamaan valvontamaksu pysäköintiyhtiöllä, koska ajoneuvon kuljettajalle oli syntynyt sopimus ja hän oli toiminut sopimusehtojen vastaisesti. Pysäköintiyhtiö voi siis viime kädessä hakea laillisten saataviensa kotiutusta oikeusteitse. Merkille pantavaa kuitenkin KKO:2010:23 perusteluissa on kohta 17, jossa KKO toteaa asianomaisen toimineen kanteessa tarkoitettuina ajankohtina kyseessä olevan henkilöauton kuljettajana.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa ei käsitelty sitä, minkälaisia keinoja pysäköinninvalvontayhtiö saa käyttää sen selvittämiseksi, kuka ajoneuvon on ajanut. Toisaalta ratkaisussa ei myöskään kyseenalaistettu todistelua, jonka pysäköinninvalvontayhtiö oli esittänyt, mikä itsessään viittaa siihen, ettei keinojen koettu olevan lainvastaisia. Viimeisin KKO:n ratkaisu yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyen on kuitenkin mielenkiintoinen pysäköinninvalvontayritysten tiedonsaantioikeuksien kannalta.

Maaliskuussa 2023 korkein oikeus antoi päätöksensä asiassa KKO:2023:18, jossa yksityinen pysäköinninvalvontayhtiö oli vaatinut autonvuokraustoimintaa harjoittavaa yritystä esittämään autojen vuokraamista koskevat sopimusasiakirjat. Tapauksessa pysäköinninvalvontayhtiö olisi halunnut tietoonsa autovuokraamolta, kuka tiettyinä aikoina oli vuokrannut heiltä ajoneuvoja, että he voisivat kohdistaa valvontamaksunsa oikein. Pysäköinninvalvontayhtiö vetosi kanteessaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin, joissa säädetään todistelun vastaanottamisesta tuomioistuimessa.

Korkein oikeus totesi arvioinnin lähtökohdaksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 pykälän ja 61 pykälän sekä hallituksen esitykset, joissa pykälästä oli säädetty. Korkein oikeus totesi 17 luvun 40 pykälän 1 momentissa säädettyä, että tuomioistuin voi määrätä asiakirjan tuomisesta tuomioistuimeen todisteeksi, jos sillä on merkitystä näytön saamiseksi. Pykälän kolmannen momentin mukaan tuomioistuin voi asettaa asianomaisen täyttämään velvollisuutensa myös sakon uhalla. Pykälän

---

<sup>145</sup> Ks. esim. Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta 2021 s. 83–86.

säännökset koskevat kuitenkin vain vireillä olevaa tuomioistuinkäsittelyä, ja täten asiakirjojen esittäminen ei voi olla lähtökohta asian käsittelylle.<sup>146</sup>

Korkein oikeus totesi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 61 pykälässä sen sijaan on säädetty todistelusta vastaisuuden varalta, eikä se kosketa näin ollen kosketa vireillä olevaa asiaa. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan hakijan hakemuksen johdosta käräjäoikeudessa voidaan kuulla henkilöä tai asiantuntijaa, esittää asiakirja tai esine, taikka järjestää katselmusriita-asiassa sellaisessa asiassa, joka ei ole vireillä. Edellytyksenä tällaiselle menettelylle pidetään sitä, että hakijan oikeus saattaa olla todisteen vastaanottamisen tai katselmuksen toimittamisen varassa.<sup>147</sup>

Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 61 pykälä ei soveltunut pysäköinninvalvontayhtiön kanteeseen. Korkein oikeus tulkitsi edellä mainitun säännöksen sanamuotoja siten, että hakijan olisi kyettävä yksilöimään riittävällä tavalla ennakoitu riita-asia. Lisäksi se totesi, että säädös on tarkoitettu todistelun turvaamiseen, eikä sitä ole tarkoitettu mahdollisten kanneperusteiden tai vastapuolten selville saamiseen.<sup>148</sup> Korkein oikeus totesi ratkaisussaan, että pysäköinninvalvontayhtiön hakemusta ei voitu hyväksyä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännösten perusteella eikä määräystä asiakirjan tuomisesta tuomioistuimeen voida antaa vain sellaisessa tarkoituksessa, jossa on tarkoitus selvittää sopijaosapuoli.<sup>149</sup>

## **4.2 Yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön velvollisuuksista henkilötietojen käsittelyssä**

### *4.2.1 Keskeisimmät velvoitteet*

Yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön harjoittamaan liiketoimintaan liittyy useita velvoitteita, jotka koskettavat henkilötietojen käsittelyä. Tässä osiossa on kerrottu niistä keskeisimmät. Seuraavassa alaluvussa velvoitteita on käyty läpi myös erään tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion antaman ratkaisun avulla, joka toimii oivallisena – mutta toisaalta vain yksittäisen yrityksen – esimerkkinä siitä, minkälaisia ongelmia velvoitteiden täyttämässä voi olla.

---

<sup>146</sup> KKO:2023:18, kohdat 4–6.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> KKO:2023:18, kohta 10.

<sup>149</sup> KKO:2023:18, kohta 13.

Pysäköinninvalvontayhtiö ei saa säilyttää henkilötietoja kauempaa kuin on tarpeen niiden käyttötarkoitusta varten. Henkilötietojen säilyttämiselle on oltava perusteltu syy. Tietosuoja-asetuksessa ei ole määritelty henkilötietojen säilyttämiselle takarajaa. Henkilötietojen säilytysajan on perustuttava siis niiden käyttötarkoitukseen, joka rekisterinpitäjän täytyy pystyä myös perustelemaan. Lisäksi rekisterinpitäjän on kyettävä antamaan arvio tietojen säilytysajasta. Kun tietojen säilytys päättyy, on tiedot joko poistettava tai anonymisoitava.

Tietosuoja-asetuksen artiklassa 14 on määrätty rekisterinpitäjän velvollisuudesta henkilötietojen toimittamiseksi siinä tapauksessa, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä itseltään. Esimerkiksi edellä mainittuun säilytysaikaan liittyen, rekisteröidyllä on 14 artiklan 2 a:n mukaan oikeus saada tietoonsa säilytysaika, ja jos aikaa ei ole mahdollista kertoa, niin säilyttämisaajan määrittämiskriteerit. Rekisterinpitäjän 14 artiklan 1 kohdan mukaan annettavia tietoja ovat (a) kuka on rekisterinpitäjä ja tämän yhteystiedot, (b) tapauksesta riippuen, kuka on tapauksen tietosuojavastaajaa, (c) henkilötietojen käsittelyn syy ja oikeusperuste, (c) henkilötietoryhmät, (e) mahdolliset henkilötietojen vastaanottajat sekä (f) siirretäänkö tietoja kolmansiin maihin, tietosuojan tasosta, suojatoimista sekä mahdollisista riskeistä.

Lisäksi 14 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on annettava rekisteröidylle tiedoksi jo mainittun (a) säilytysajan lisäksi, (b) oikeutetut edut, jos käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaiseen oikeutettuun etuun, (c) tiedot rekisteröidyn oikeuksista, kuten pääsystä pyynnön johdosta itseä koskeviin henkilötietoihin sekä oikeus näiden tietojen oikaisemiin tai poistamiseen taikka käsittelyn rajoittamiseen ja käsittelyn vastustamiseen sekä oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, (d) oikeus peruuttaa suostumus milloin tahansa, (e) oikeus valvontaviranomaiselle valittamisesta, (f) henkilötietojen alkuperä ja (g) tieto automaattisesta päätöksenteosta, muun muassa profiloinnista sekä sen toimintalogiikasta.

#### *4.2.2 Tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegion päätös*

Huhtikuussa 2021 tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio määräsi yksityistä pysäköinninvalvontaa harjoittavalle yhtiölle seuraamusmaksun. Seuraamuskollegio päätös kosketti yhtätoista eri tapausta, joissa oli kyse rekisterinpitäjän suorittamasta henkilötietojen käsittelystä. Tapaukset, joita päätös koski, olivat olleet vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa 27.3.2017–20.5.2020.

Pääpiirteittäin kaikki tapaukset liittyivät niin sanottuun tarkastusoikeuteen, tai tarkemmin ilmaistuna oikeastaan siihen, miten rekisterinpitäjä on reagoinut, kun rekisteröity on tätä oikeuttaan käyttänyt.<sup>150</sup>

Seuraamuskollegion päätös piirtää varsin yksityiskohtaisen kuvan siitä laajuudesta, jolla henkilötietoja voidaan yksityisessä pysäköinninvalvonnassa käsitellä. Seuraamuskollegion päätöksessä ei ole kyseenalaistettu sitä, kun pysäköinninvalvontayhtiö on kertonut henkilötietojen käsittelyn perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtaan b ja f, eli sopimukseen ja oikeutettuun etuun.<sup>151</sup>

Rekisterinpitäjältä saadun selvityksen mukaan rekisterinpitäjä on saanut rekisteröidyn tietoja ainoastaan silloin kun sopimusehtojen vastaisesti pysäköity ajoneuvo on kuvattu, tai kun valvontamaksun saanut henkilö reklamaation teon yhdessä näitä antaa. Lisäksi jokaiselle pysäköintivirhetapahtumalle annetaan oma valvontamaksunumeronsa.<sup>152</sup> Pysäköinninvalvontayhtiö ei näiden henkilötietojen avulla hanki muita tietoja, koska se ei niitä yksinkertaisesti toimiakseen tarvitse. Pysäköinninvalvontayhtiö on ulkoistanut laskutus- ja perintätoiminnan toteuttamisen perintäyhtiölle. Jos tuulilasin alle asetettuun valvontamaksuun ei tule suoritusta, luovuttaa pysäköinninvalvontayhtiö ajoneuvon rekisterinumeron perintäyhtiölle, joka selvittää rekisterinumeron avulla ajoneuvon omistajien sekä haltijoiden tiedot Liikenne- ja viestintävirasto Trafcomilta. Omistaja ja haltijatietojen avulla perintäyhtiö kohdistaa perintätoimet.<sup>153</sup>

Edellä läpi käyty tietojen alkuperä ja käsittely ei ratkaisussa saanut moitteita. Pysäköinninvalvontayhtiö oli kuitenkin seuraamuskollegion mukaan toiminut tietosuoja-asetuksen vastaisesti sen suhteen, mitä se oli asiakkailtaan vaatinut näiden reklamoidessa tai käyttäessään oikeutta päästä tietoihinsa. Seuraamuskollegio totesi ratkaisussaan ensinäkin, että rekisterinpitäjä oli toiminut vastoin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyn tietojen minimointiperiaatteen. Perusteluissa todetaan, että henkilön tunnistamiseksi rekisteröidyltä on vaadittu enemmän tietoja kuin on ollut tarpeen tilanteissa, joissa henkilö on käyttänyt oikeuttaan päästä tietoihin.<sup>154</sup> Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 6 kohdan mukaan, jos rekisterinpitäjä epäilee tietopyynnön tehneen henkilön henkilöllisyyttä, voi se tarvittaessa pyytää lisätietoja. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjä ei kuitenkaan saa rajoittaa sitä, mitä 11 artiklassa on säädetty käsittelyn kannalta tarpeettomasta tiedon

---

<sup>150</sup> Tietosuojavaaluttetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 1.

<sup>151</sup> Tietosuojavaaluttetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 5.

<sup>152</sup> Tietosuojavaaluttetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 5 ja s. 6.

<sup>153</sup> Tietosuojavaaluttetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 6.

<sup>154</sup> Tietosuojavaaluttetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s.16

keräämisestä. Useassa tapauksessa rekisterinpitäjä ei ole suostunut luovuttamaan rekisteröidyn pyytämiä tietoja, minkä johdosta rekisteröidyn oikeudet eivät ole toteutuneet artiklan 14 mukaisesti.<sup>155</sup>

### 4.3 Tietojenluovutuskiellot

Henkilötietojen suojan toteutumiseen yksityisessä pysäköinninvalvonnassa liittyen merkille pantavaa on, että yksityisellä alueella pysäköivän henkilön asema yksityisoikeudellisen valvontamaksun ”saa-jana” on riippuvainen siitä, onko pysäköinninvalvontayhtiöllä tieto ajoneuvon pysäköijästä. Tämä asema ei kuitenkaan vaikuta valvontamaksun oikeudelliseen velvoittavuuteen, koska sopimus ajoneuvon pysäköijän ja valvontayhtiön välillä on syntynyt joka tapauksessa. Tosiasialliseen velvoittavuuteen asema kuitenkin vaikuttaa, sillä pysäköinninvalvontayhtiö ei voi aloittaa tai laittaa vireille perintätoimia taikka hakea saataviaan oikeusteitse, jos se ei tiedä, kuka ajoneuvon on pysäköinyt.

Suomessa henkilö voi asettaa erilaisia omia tietojaan koskevia tietojenluovutuskielloja liikenne- ja viestintävirasto Traficomissa. Tiedonluovutuskiellon voi asettaa esimerkiksi ”liikenteeseen liittyviä tarkoituksia varten”, jolloin Traficom ei saa luovuttaa tietoja liikennepalveluja tarjoaville yrityksille, kuten yksityisille pysäköinninvalvontayrityksille.<sup>156</sup> Pysäköinninvalvontayhtiöt ovat kuitenkin saattaneet ulkoistaa laskutus- ja perintätoimet perintäyhtiölle, jota tietojenluovutuskiellot eivät koske. Traficom luovuttaa luovutuskiellon alaisia tietoja laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi, jollaiseksi ne pysäköintimaksun perimisen katsoo.<sup>157</sup>

Perintälain (513/1999) 5 a pykälän 1 momentin mukaan kuluttajasaatavan perinnässä on maksuvaatimuksessa mainittava nimen lisäksi myös osoite. Traficomilta saatu tieto ajoneuvon omistajasta ei riitä maksuvaatimuksen esittämiseen. Suomessa valtakunnallista osoitetiedot sisältävää sähköistä henkilörekisteriä ylläpitää Digi- ja väestövirasto, joka lakiin perustuen luovuttaa osoitetietoja viranomaisille sekä muille tietoa tarvitseville organisaatioille.

---

<sup>155</sup> Tietosuojavaltuutetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 6–7 ja 16

<sup>156</sup> Traficomien nettisivut; MTV: ”Yksityisiltä parkkifirmoilta voi suojautua täysin laillisella kikalla – ainakin hetkeksi” 20.01.2021.

<sup>157</sup> MTV: ”Yksityisiltä parkkifirmoilta voi suojautua täysin laillisella kikalla – ainakin hetkeksi” 20.01.2021.

## 5 YHTEENVETO

### 5.1 Johtopäätökset

Henkilötietojen käsittelyssä yksi keskeisimpiä asioita on rekisteröidyn antama suostumus. Yksityisessä pysäköinninvalvonnassa ajoneuvonkuljettajalle sekä pysäköinninvalvontayhtiölle syntyy sopimussuhde tosiasiallisen toiminnan seurauksena, kun ajoneuvonkuljettaja pysäköi auton yksityisellä alueella, jossa pysäköinnin luvanvaraisuudesta ja ehdoista on ilmoitettu selkeästi.

Yleisesti sopimuksen syntymisen seurauksena rekisteröidyn tietoja saa käsitellä siltä osin kuin on tarpeen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Toiminnassa on noudatettava tietosuojasetuksessa säädettyä tietojen minimoinnin periaatetta. Yksityisessä pysäköinninvalvonnassa henkilötietojenkäsittelyyn ei ole tarvetta ryhtyä kuin silloin, kun ajoneuvo on pysäköity sopimusehtojen vastaisesti.

Kun pysäköinninvalvontaa harjoittavan yhtiön pysäköinninvalvoja havaitsee sopimusalueellaan sopimusehtojen vastaisesti pysäköidyn auton, hän valokuvaa auton, tulostaa yksityisoikeudellisen valvontamaksun ja asettaa sen ajoneuvon pyyhkijänsulan alle. Valvontamaksu on tosiasiallisesti osoitettu ajoneuvon pysäköineelle henkilölle, mutta tämä ilmenee vasta siinä vaiheessa, kun valvontamaksuun ei reagoida ja pysäköinninvalvontayhtiölle perintätoimintaa toteuttava perintäyhtiö asettaa ajoneuvon pysäköineelle henkilölle maksuvaatimuksen. Pyyhkijänsulan alle asetettavassa yksityisoikeudellisessa valvontamaksussa ei ilmene, kenelle valvontamaksu on osoitettu.

Pysäköinninvalvontayritys tai perintää pysäköinninvalvontayritykselle tekevä perintäyhtiö tekee valinnan valvontamaksun saajasta vasta siinä vaiheessa, kun (a) asiakas on itse ollut yhteydessä pysäköinninvalvontayritykseen esimerkiksi reklamaatiokäsittelyn johdosta tai (b) kun he aloittavat Traficomilta ja digi- ja väestövirastolta saatujen tietojen perusteella perinnän. Pysäköinninvalvontayritys siis käytännössä ”valitsee” maksuvaateensa kohteen sen mukaan, jota se todennäköisin perustein pitää ajoneuvon pysäköineenä henkilönä.

Henkilötietojen suoja hankaloittaa merkittävästi pysäköinninvalvontayrityksen toimintaa. Pysäköinninvalvontayritys on sopimussuhteen perusteella oikeutettu valvontamaksun saamiseen, mutta henkilötietojen suojan toteutumisen takia se ei välttämättä saa koskaan tietoonsa, kuka valvontamaksun maksamiseen velvoitettu sopijaosapuoli on.

Perusoikeuksista yksityisyyden suoja ei aja omaisuuden suojan ohi eikä toisinpäin. Kumpikaan oikeuksista ei ole ehdoton oikeus. EUT:n oikeuskäytäntö osoittaa, että henkilötietojen suojan ja omaisuuden suojan välinen suhde vaatii tapauskohtaista punnintaa. Pysäköinninvalvontayhtiöllä on oikeus käsitellä ajoneuvon pysäköineen henkilön tietoja sopimukseen perustuen sekä oikeutetun edun takia. Henkilötietoja on kuitenkin käsiteltävä tietosuojasetuksessa ilmenevän tietojen minimointiperiaatteen mukaisesti.

Tämänhetkisen yksityisen pysäköinninvalvontajärjestelmän voidaan katsoa muodostuvan olennaisilta osin sopimusoikeudellisista käytännöistä, oikeuskäytännöstä sekä tietosuojalainsäädännöstä. Erillislaki, joka ottaisi yksityisen pysäköinninvalvonnan sääntelyn piiriin, voisi mitä luultavammin keventää yleisille tuomioistuimille sekä kuluttajariitalautakunnalle aiheutuvaa painetta. Lisäksi erillislaki voisi mahdollistaa oikeusturvan paremman toteutumisen ajoneuvon pysäköijälle sekä vähentää tapauksia, joissa pysäköintiehtoja rikkovat henkilöt käyttävät näyttötaakkaa maksun välttämiseksi vilpillisesti hyväkseen.

## 5.2 Pohdintaa

Tässä tutkielmassa esillä olleessa tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion ratkaisussa kerrotaan, että kuulemispyynnössä pysäköinninvalvontayhtiölle esitettiin kysymys: ”kuinka moni sellainen reklamoitu yksityisoikeudellinen pysäköinninvalvontamaksu on lopulta maksettu, jota koskevaa reklamaatiota ette ole suostuneet käsittelemään (25.5.2018 →)?”<sup>158</sup> Pysäköinninvalvontayhtiö vastasi, ettei käytössä olevat keinot mahdollista kysymykseen vastaamista, minkä lisäksi se esitti tähän kysymykseen näkemyksen, ettei tietosuojaan koskeviin oikeuksiin vetoaminen vapauta mahdollisia velallisia velvollisuudesta suorittaa heille avoin saatava, joka perustuu ratkaisuun KKO:2010:23.<sup>159</sup>

Ratkaisun perusteluissa seuraamuskollegio totesi edellä mainittuun vastaukseen, ettei asiassa ole kyse mahdollisen saatavan oikeellisuudesta tai olemassaolosta. Lisäksi seuraamuskollegio ei myöskään olisi toimivaltainen ratkaisemaan kysymystä siitä, onko henkilö velvoitettu suorittamaan jonkin

---

<sup>158</sup> Tietosuojavaltuutetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 8

<sup>159</sup> Ibid.



saatavan vai ei.<sup>160</sup> Perusteluissa kuitenkin todettiin, että lienee yleisesti tunnettua, että jotkut henkilöt saattavat maksaa perusteettomankin saatavan suurempien seuraamusten pelossa.

Tällä hetkellä olemme tilanteessa, jossa molemmin puolin vaille oikeutta jäävät todennäköisesti he, jotka toimivat oikein. Kuluttajien puolella tämänhetkisessä oikeuskäytännön ohjaamassa järjestelmästä hyötyvät henkilöt, jotka osaavat hyväksikäyttää näyttötaakkaa, joka on sopimukseen vetoavalla osapuolella. Pysäköinninvalvontayritysten puolella taas jotkut yritykset saattavat hyötyä siitä, että osa aiheellisesti reklamoivista henkilöistä maksaa aiheettomankin valvontamaksun, koska he pelkäävät maksun maksamatta jättämisen aiheuttamia seuraamuksia. Loppujen lopuksi järjestelmän toimivuudessa tai toimimattomuudessa on kyse niin ajoneuvon pysäköijien kuin pysäköinninvalvontayritysten molemminpuolisesta rehellisyydestä. Rehellisyys on valitettavan huonosti sovitettavissa yksityiseen pysäköinninvalvontaan. Pysäköinninvalvonta herättää yleisesti paljon tunteita, ja tilanteessa, jossa pysäköinninvalvojan liiketoimintamalli perustuu henkilön useimmiten vilpittömästi tekemien virheiden sanktiointiin, se herättää niitä erityisen paljon.

1970-luvulla Suomessa oltiin tilanteessa, jossa oli säädettävä uutta lainsäädäntöä, koska poliisilla ei ollut yksinään resursseja valvoa virheellisesti tehtyjä pysäköintejä. Jos tuolloin pysäköintivirheiden käsitteleminen rikosoikeudellisessa järjestyksessä koettiin poliisin voimavarojen tuhlaamisena, voimme hyvällä omallatunnolla todeta – lähes 60 vuotta myöhemmin – että valvontamaksuja koskevien kiistojen käsitteleminen riita-asioina tuomioistuimissa on oikeuslaitoksen resurssien tuhlaamista.

Aikana, jolloin virheellisesti tehdyistä pysäköinneistä todella määrättiin sakkorangaistuksia, todettiin hallituksen esityksessä, että pysäköintivirhemaksu on yleiseen oikeuskäsitykseen paremmin sopiva työkalu. Myös nyt tarvitsisimme yleiseen oikeuskäsitykseen paremmin sopivaa työkalua. Siksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta tulisi viimein säätää oma erillislakinsa.

---

<sup>160</sup> Tietosuojavaltuutetun kollegion päätös, dnro 2477/161/21 s. 18.