

# Ohjeet



## Suuntaviivat 4/2022 yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten sakkojen laskemisesta

Versio 2.1

Hyväksytty 24. toukokuuta 2023

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.



## Versiohistoria

Versio 1.0	12. toukokuuta 2022	Suuntaviivojen hyväksyminen julkista kuulemista varten
Versio 2.0	24. toukokuuta 2023	Suuntaviivojen hyväksyminen julkisen kuulemisen jälkeen
Versio 2.1	29. kesäkuuta 2023	Vähäisiä korjauksia

## TIIVISTELMÄ

Euroopan tietosuojaneuvosto on hyväksynyt nämä suuntaviivat, joilla yhdenmukaistetaan valvontaviranomaisten sakkojen määrää laskiessaan käyttämät menetelmät. Nämä suuntaviivat täydentävät aiemmin annettuja asetuksessa 2016/679, jäljempänä 'yleinen tietosuoja-asetus', tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevia suuntaviivoja (WP253), joissa keskitytään olosuhteisiin, joissa sakko määrätään.

Valvontaviranomainen laskee sakon määrän yleisen tietosuoja-asetuksen sääntöjen mukaisesti. Tässä yhteydessä yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään, että sakon määrän on kussakin yksittäisessä tapauksessa oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoitettava (83 artiklan 1 kohta). Lisäksi valvontaviranomaisten on sakon määrää vahvistaessaan otettava asianmukaisesti huomioon luettelo rikkomisen ominaispiirteisiin (sen vakavuuteen) tai tekijään liittyvistä seikoista (83 artiklan 2 kohta). Sakon määrä ei myöskään saa ylittää yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4, 5 ja 6 kohdassa säädettyjä enimmäismääriä. Sakon määrän laskenta perustuu näin ollen yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen muuttujien tapauskohtaiseen arviointiin.

Tietosuojaneuvosto on edellä mainitun huomioon ottaen laatinut yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sakkojen laskemiseksi seuraavan viisivaiheisen menetelmän.

Ensiksi yksilöidään tapauksen käsittelytoimet ja arvioidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan soveltamista (**luku 3**). Toiseksi määritetään lähtökohta sakon määrän laskemiselle (**luku 4**). Tämä tehdään arvioimalla rikkomisen yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen luokitus, sen vakavuus tapaukseen liittyvien seikkojen perusteella ja yrityksen liikevaihto. Kolmannessa vaiheessa arvioidaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän aiempaan tai nykyiseen käyttäytymiseen liittyvät raskauttavat ja lieventävät seikat sekä sakkojen korottaminen tai alentaminen vastaavasti (**luku 5**). Neljännessä vaiheessa määritetään eri rikkomisia koskevat lakisääteiset enimmäismäärät. Edellisissä tai seuraavissa vaiheissa tehdyt korotukset eivät voi ylittää tätä enimmäismäärää (**luku 6**). Lopuksi analysoidaan, täyttääkö laskettu lopullinen sakko tehokkuuden, varoitavuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset. Tällä perusteella sakkoa voidaan edelleen mukauttaa (**luku 7**), mutta sovellettavaa lakisääteistä enimmäismäärää ei voida ylittää.

Kaikissa edellä mainituissa vaiheissa on pidettävä mielessä, että sakon laskeminen ei ole vain matemaattinen laskutehtävä. Sen sijaan tapauskohtaiset seikat ovat ne määräävät tekijät, joiden perusteella sakon lopullinen määrä lasketaan – sakko voi kaikissa tapauksissa olla minkä tahansa suuruinen lainmukaiseen enimmäismäärään saakka.

Tietosuojaneuvosto tarkastelee näitä suuntaviivoja ja niihin liittyviä menetelmiä jatkuvasti.

## Sisällysluettelo

<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>4</b>
<b>LUKU 1 – JOHDANTO .....</b>	<b>7</b>
1.1 – Asiaa koskevat oikeussäännöt .....	7
1.2 – Tavoite .....	8
1.3 – Soveltamisala.....	8
1.4 – Sovellettavuus .....	9
<b>LUKU 2 – SAKON MÄÄRÄN LASKENTAMENETELMÄ.....</b>	<b>9</b>
2.1 – Yleisiä näkökohtia .....	9
2.2 – Yleiskatsaus menetelmään.....	10
2.3 – Rikkomiset, joihin liittyy kiinteä sakko .....	10
<b>LUKU 3 – RIKKOMISTEN YHTYMINEN JA YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN 83 ARTIKLAN 3 KOHDAN SOVELTAMINEN .....</b>	<b>11</b>
<b>Kaavio .....</b>	<b>12</b>
3.1 – Yksi rangaistava teko.....	13
3.1.1 – Rikosten yhtyminen .....	14
3.1.2 – Yksitekoisen rikosten yhtyminen – yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohta .....	16
3.2 – Useita rangaistavia tekoja .....	17
<b>LUKU 4 – LASKENNAN LÄHTÖKOHTA .....</b>	<b>18</b>
4.1 – Rikkomisten luokittelu yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisesti .....	18
4.2 – Rikkomisen vakavuus kussakin yksittäisessä tapauksessa.....	19
4.2.1 – Rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto.....	19
4.2.2 – Rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus.....	21
4.2.3 – Henkilötietoryhmät, joita asia koskee.....	21
4.2.4 – Rikkomisen vakavuuden luokittelu ja asianmukaisen sakon laskentapohjan määrittäminen .....	22
4.3 – Tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhteisen sakon määrääminen yrityksen liikevaihdon perusteella.....	25
<b>LUKU 5 – RASKAUTTAVAT JA LIEVENTÄVÄT SEIKAT.....</b>	<b>27</b>
5.1 – Raskauttavien ja lieventävien tekijöiden tunnistaminen .....	27
5.2 – Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi.....	28
5.3 – Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste.....	28
5.4 – Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomiset .....	29
5.4.1 – Aikajänne .....	29
5.4.2 – Aihe.....	30
5.4.3 – Muut näkökohdat.....	30
5.5 – Yhteistyön aste valvontaviranomaisen kanssa rikkomisen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi.....	31
5.6 – Tapa, jolla rikkomisen tuli valvontaviranomaisten tietoon.....	31

5.7 – Aikaisemmin samasta aiheesta määrättyjen toimenpiteiden noudattaminen .....	31
5.8 – Hyväksytyjen käytännesääntöjen tai hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen .....	32
5.9 – Muut raskauttavat ja lieventävät seikat.....	33
<b>LUKU 6 – LAKISÄÄTEINEN ENIMMÄISMÄÄRÄ JA YRITYSVASTUU .....</b>	<b>36</b>
6.1 – Lakisääteisen enimmäismäärän määrittäminen.....	36
6.1.1 – Kiinteä enimmäismäärä.....	36
6.1.2 – Dynaaminen enimmäismäärä.....	36
6.2 – Yrityksen liikevaihdon määrittäminen ja yritysvastuu.....	37
6.2.1 – Yrityksen ja yritysvastuun määrittäminen.....	38
6.2.2 – Liikevaihdon määrittäminen.....	40
<b>LUKU 7 – TEHOKKUUS, OIKEASUHTEISUUS JA VAROITTAUVUUS .....</b>	<b>41</b>
7.1 – Tehokkuus .....	41
7.2 – Oikeasuhteisuus .....	42
7.3 – Varoittavuus .....	43
<b>LUKU 8 – JOUSTAVUUS JA SÄÄNNÖLLINEN ARVIOINTI .....</b>	<b>44</b>
<b>LIITE – TAULUKKO YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN MUKAISTEN HALLINNOLLISTEN SAKKOJEN LASKEMISESTA ANNETTUIEN SUUNTAVIIVOJEN 4/2022 HAVAINNOLLISTAMISEKSI .....</b>	<b>45</b>

## Euroopan tietosuojaneuvosto, joka

ottaa huomioon luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä 'yleinen tietosuoja-asetus', 70 artiklan 1 kohdan k, j ja e alakohdan,

ottaa huomioon ETA-sopimuksen ja erityisesti sen liitteen XI ja pöytäkirjan 37, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 6 päivänä heinäkuuta 2018 annetulla ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 154/2018<sup>1</sup>,

ottaa huomioon työjärjestyksensä 12 ja 22 artiklan,

ottaa huomioon tietosuojatyöryhmän antamat Asetuksessa 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevat suuntaviivat WP253, jotka Euroopan tietosuojaneuvosto hyväksyi ensimmäisessä täysistunnessaan,

### ON HYVÄKSYNYT SEURAAVAT SUUNTAVIIVAT:

## LUKU 1 – JOHDANTO

### 1.1 – Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. EU on uudistanut yleistä tietosuoja koskevan sääntelyn kattavasti yleisellä tietosuoja-asetuksella, jota on sovellettu Euroopassa 25. toukokuuta 2018 alkaen. Luonnollisten henkilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyn yhteydessä on perusoikeus. Asetus perustuu useisiin keskeisiin osatekijöihin, joista yksi on valvontaviranomaisten vahvempi täytäntöönpanovalta. Asetuksessa säädetään uudesta, huomattavasta korotuksesta sakkojen määrään ja sakkojen yhdenmukaistamisesta jäsenvaltioiden välillä.
2. Rekisterinpitäjillä ja henkilötietojen käsittelijöillä on yhä suurempi vastuu tehokkaan henkilötietosuojan varmistamisesta. Valvontaviranomaisilla on valtuudet varmistaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteita ja siinä vahvistettuja yksilöiden oikeuksia noudatetaan asetuksen sanamuodon ja hengen mukaisesti.
3. Tämän vuoksi tietosuojaneuvosto on laatinut ohjeet, joiden tarkoituksena on tarjota selkeä ja läpinäkyvä perusta, jonka mukaan valvontaviranomaiset määräävät sakot. Aiemmin julkaistuissa hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevissa suuntaviivoissa käsitellään sitä, missä tilanteissa hallinnollinen sakko on asianmukainen väline, ja tulkitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan kriteerejä tältä osin.<sup>2</sup> Näissä suuntaviivoissa taas käsitellään hallinnollisten sakkojen laskentamenetelmää. Kumpiakin suuntaviivoja sovelletaan samanaikaisesti, ja niitä olisi pidettävä toisiaan täydentävinä.

---

<sup>1</sup> Viittauksilla "jäsenvaltioihin" tarkoitetaan tässä asiakirjassa ETA:n jäsenvaltioita.

<sup>2</sup> Asetuksessa 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevat suuntaviivat, jäljempänä 'suuntaviivat WP253'. Tietosuojaneuvosto hyväksyi suuntaviivat WP253 ensimmäisessä täysistunnessaan 25. toukokuuta 2018. Ks. Hyväksyntä 1/2018, saatavilla verkossa [täällä](#).

## 1.2 – Tavoite

4. Nämä suuntaviivat on laadittu valvontaviranomaisten käyttöön, jotta voitaisiin varmistaa yleisen tietosuojasetuksen yhdenmukainen soveltaminen ja täytäntöönpano. Suuntaviivoissa myös esitetään tietosuojaneuvoston yhteinen tulkinta yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan säännöksistä.
5. Suuntaviivojen tavoitteena on luoda yhdenmukaiset lähtökohdat hallinnollisten sakkojen laskemiseksi yksittäisissä tapauksissa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisten ohjeiden ei kuitenkaan tarvitse olla niin täsmällisiä, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä voi niiden perusteella tehdä täsmällisen matemaattisen laskelman odotettavissa olevasta sakosta.<sup>3</sup> Suuntaviivoissa korostetaan, että sakon lopullinen määrä riippuu tapaukseen liittyvistä seikoista. Tästä syystä tietosuojaneuvosto haluaa yhdenmukaistaa sakkojen laskennassa käytettävät lähtökohdat ja menetelmät lopputulosten yhdenmukaistamisen sijaan.
6. Nämä suuntaviivat perustuvat vaiheittaiseen lähestymistapaan, mutta valvontaviranomaisten ei ole pakko noudattaa kaikkia vaiheita, jos ne eivät sovellu johonkin tiettyyn tapaukseen. Tällöin ei myöskään tarvitse esittää sellaisia suuntaviivoihin liittyviä perusteluja, jotka eivät sovellu tapaukseen. Perusteluissa olisi kuitenkin mainittava ainakin ne tekijät, joiden perusteella on määritetty rikkomisen vakavuusaste sekä huomioon otettu liikevaihto ja sovelletut raskauttavat ja lieventävät tekijät.
7. Siitä huolimatta, mitä näissä suuntaviivoissa määrätään, valvontaviranomaisiin sovelletaan edelleen kaikkia kansallisen ja EU:n lainsäädännön mukaisia menettelyllisiä velvoitteita, mukaan lukien velvollisuus perustella päätöksensä ja keskitetyn asiointipisteen mekanismin mukaiset velvoitteet. Vaikka valvontaviranomaisten edellytetään esittävän havainnoilleen riittävät perustelut kansallisen ja EU:n lainsäädännön mukaisesti, näitä suuntaviivoja ei pitäisi tulkita siten, että valvontaviranomaista vaaditaan ilmoittamaan sakon tarkka laskentapohja tai määrittämään kunkin raskauttavan tai lieventävän seikan täsmällinen vaikutus. Pelkkä viittaus näihin suuntaviivoihin ei myöskään voi korvata yksittäisessä tapauksessa esitettäviä perusteluja.
8. Suuntaviivoja tarkistetaan jatkuvasti, kun EU:n ja ETA:n käytäntöjä kehitetään. On huomattava, että Tanskaa ja Viroa<sup>4</sup> lukuun ottamatta valvontaviranomaisilla on valtuudet määrätä hallinnollisia sakkoja, jotka ovat sitovia, jos niihin ei haeta muutosta. Näin ollen sekä hallinto- että oikeuskäytäntö kehittyvät ajan mittaan edelleen.

## 1.3 – Soveltamisala

9. Näiden suuntaviivojen tarkoituksena on toimia yleisellä tasolla ohjauksena ja perustana valvontaviranomaisten määrätessä sakkoja. Annettuja ohjeita sovelletaan kaikentyyppisiin yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuihin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin, lukuun ottamatta luonnollisia henkilöitä, jotka eivät toimi yrityksinä. Tämä ei estä kansallisia viranomaisia määräämästä sakkoja luonnollisille henkilöille.
10. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin. Edellyttäen, että valvontaviranomaisilla on kansallisen lainsäädännön perusteella tällainen toimivalta, näitä suuntaviivoja sovelletaan viranomaisille ja julkishallinnon elimille määrättävän sakon laskentaan, poikkeuksena kohta 4.3. Valvontaviranomaiset voivat kuitenkin vapaasti soveltaa tässä luvussa

---

<sup>3</sup> Ks. esimerkiksi asia C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri A/S ym. v. komissio, 172 kohta, ja asia T-91/11, InnoLux Corp. v. komissio, 88 kohta.

<sup>4</sup> Ks. yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 151 kappale.



kuvatun kaltaista menetelmää. Lisäksi lukua 6 ei sovelleta viranomaisille ja julkishallinnon elimille määrättävän sakon laskemiseen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään erilaisista oikeudellisista enimmäismääristä eikä viranomainen tai elin toimi kohdassa 6.2.1 määriteltynä yrityksenä.

11. Suuntaviivat kattavat sekä rajat ylittävät tapaukset että muut kuin rajat ylittävät tapaukset.
12. Suuntaviivat eivät ole tyhjentäviä, eikä niissä selvennetä hallinnollisten sakkojen määräämiseen liittyviä hallinto-, siviili- tai rikosoikeusjärjestelmien välisiä eroja.

## 1.4 – Sovellettavuus

13. Yleisen tietosuoja-asetuksen 70 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan tietosuojaneuvostolla on valtuudet antaa ohjeita, suosituksia ja parhaita käytäntöjä, joiden tarkoituksena on tukea tämän asetuksen johdonmukaista soveltamista. Yleisen tietosuoja-asetuksen 70 artiklan 1 kohdan k alakohdassa täsmennetään, että tietosuojaneuvoston on varmistettava yleisen tietosuoja-asetuksen johdonmukainen soveltaminen ja laadittava omasta aloitteestaan tai tarvittaessa Euroopan komission pyynnöstä valvontaviranomaisille suuntaviivoja, jotka koskevat 58 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamista ja hallinnollisten sakkojen määräämistä 83 artiklan nojalla.
14. Jotta hallinnollisten sakkojen määräämiseen voitaisiin soveltaa johdonmukaista lähestymistapaa, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteet, tietosuojaneuvosto on sopinut yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisista arviointiperusteista. Yksittäiset valvontaviranomaiset ottavat tämän yhteisen lähestymistavan huomioon niihin sovellettavien paikallisten hallinnollisten ja oikeudellisten säännösten mukaisesti.

# LUKU 2 – SAKON MÄÄRÄN LASKENTAMENETELMÄ

## 2.1 – Yleisiä näkökohtia

15. Yhteistyö- ja yhdenmukaisuusvelvoitteista huolimatta sakon määrän laskeminen perustuu valvontaviranomaisen harkintaan. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään, että sakon määrän on kussakin yksittäisessä tapauksessa oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava (83 artiklan 1 kohta). Lisäksi valvontaviranomaisten on sakon määrää vahvistaessaan otettava asianmukaisesti huomioon luettelo rikkomisen ominaispiirteisiin (sen vakavuuteen) tai tekijään liittyvistä seikoista (83 artiklan 2 kohta). Sakon määrän laskenta perustuu näin ollen tapauskohtaiseen arviointiin, jossa otetaan huomioon yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt muuttujat.
16. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei määritetä tietosuojasääntöjen rikkomisesta määrättävää vähimmäissakkoa. Sen sijaan sen 83 artiklan 4–6 kohdassa säädetään enimmäismääristä tapauksissa, joissa useat erityyppiset teot on ryhmitelty yhteen. Sakko voidaan viime kädessä laskea ainoastaan arvioimalla kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan a–j alakohdassa nimenomaisesti yksilöityjä tapauksen kannalta merkityksellisiä tekijöitä ja muita merkityksellisiä tekijöitä, vaikka niitä ei nimenomaisesti mainita kyseisissä säännöksissä (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdassa edellytetään, että kaikki muut tapaukseen sovellettavat tekijät otetaan asianmukaisesti huomioon). Arvioinnista johtuvan sakon lopullisen määrän on oltava kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava (83 artiklan 1 kohta). Kaikissa määrättyissä sakoissa on otettava riittävällä tavalla huomioon kaikki nämä muuttujat. Sakon määrä ei kuitenkaan saa ylittää yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa säädettyä enimmäismäärää.

## 2.2 – Yleiskatsaus menetelmään

17. Tietosuojaneuvosto on nämä muuttajat huomioon ottaen laatinut yleisen tietosuojasetuksen rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sakkojen laskemiseksi seuraavan menetelmän.

<b>Vaihe 1</b>	Yksilöidään tapaukseen liittyvät käsittelytoimet ja arvioidaan yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan soveltamista. <b>(Luku 3)</b>
<b>Vaihe 2</b>	Selvitetään lähtökohta sakon määrän laskemiselle ottaen huomioon <b>(luku 4)</b> a) yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa esitetty luokitus; b) rikkomisen vakavuus yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan a, b ja g alakohdan mukaan; c) yrityksen liikevaihto, joka on otettava huomioon yhtenä olennaisena tekijänä tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhteisen sakon määräämiseksi yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
<b>Vaihe 3</b>	Arvioidaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän aiempaan tai nykyiseen käyttäytymiseen liittyvät raskauttavat ja lieventävät seikat sekä sakkojen korottaminen tai alentaminen vastaavasti. <b>(Luku 5)</b>
<b>Vaihe 4</b>	Määritetään eri käsittelytoimiin liittyvät lakisääteiset enimmäismäärät. Edellisissä tai seuraavissa vaiheissa tehdyt korotukset eivät voi ylittää tätä enimmäismäärää. <b>(Luku 6)</b>
<b>Vaihe 5</b>	Analysoidaan, täyttääkö lasketun sakon lopullinen määrä yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdassa edellytetyt tehokkuus-, varoittavuus- ja oikeasuhteisuusvaatimukset, ja korotetaan tai alennetaan sakkoa vastaavasti. <b>(Luku 7)</b>

## 2.3 – Rikkomiset, joihin liittyy kiinteä sakko

18. Valvontaviranomainen voi tietyissä olosuhteissa katsoa, että tietyistä rikkomisista voidaan määrätä ennalta määrätty kiinteä sakko. Kiinteän sakon soveltaminen tietyntyyppisiin rikkomisiin ei voi estää yleisen tietosuojasetuksen ja erityisesti sen 83 artiklan soveltamista. Kiinteiden sakkojen soveltaminen ei myöskään vapauta valvontaviranomaisia yhteistyö- ja yhdenmukaisuusveloitteen noudattamisesta (yleisen tietosuojasetuksen VII luku).
19. Valvontaviranomainen päättää, minkätyyppisistä rikkomisista voidaan määrätä ennalta määrätty kiinteä sakko niiden luonteen, vakavuuden ja keston perusteella. Valvontaviranomainen ei voi tehdä tällaista päätöstä, jos se on kielletty jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä tai muuten ristiriidassa sen kanssa.
20. Kiinteät sakot voidaan vahvistaa valvontaviranomaisen harkinnan mukaan ottaen huomioon muun muassa kyseisen jäsenvaltion sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet suhteessa yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan a, b ja g alakohdassa tarkoitettuun rikkomisen vakavuuteen. On suositeltavaa, että valvontaviranomainen ilmoittaa sakkojen määrän ja siinä huomioon otetut seikat etukäteen.

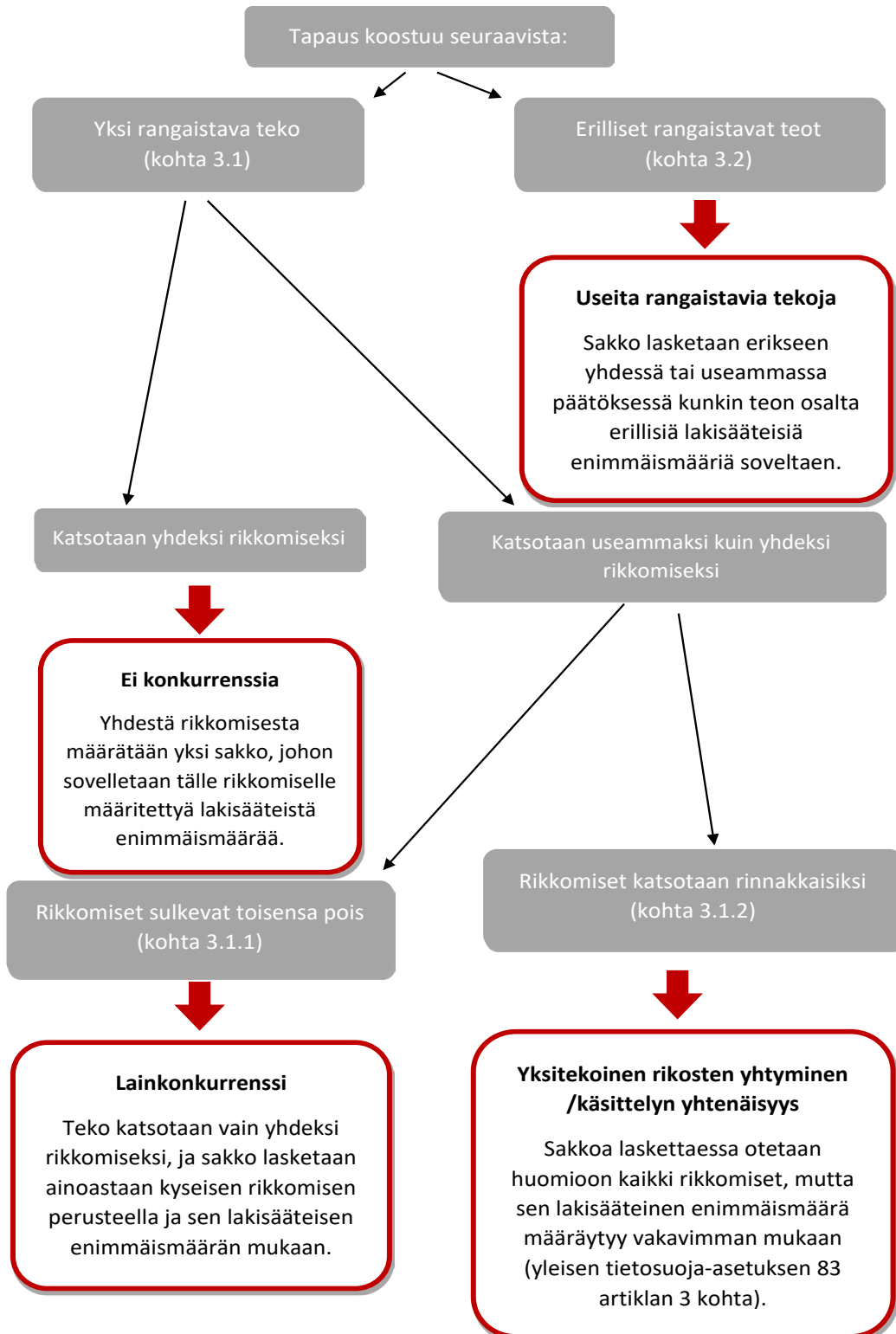
## LUKU 3 – RIKKOMISTEN YHTYMINEN JA YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN 83 ARTIKLAN 3 KOHDAN SOVELTAMINEN

21. Ennen kuin sakko voidaan laskea näissä suuntaviivoissa annetun menetelmän perusteella, on tärkeää pohtia, mihin käyttäytymiseen (käyttäytymistä koskevat tosiseikat) ja rikkomiseen (rangaistavan teon abstraktit oikeudelliset kuvaukset) sakko perustuu. Tiettyyn tapaukseen voi liittyä seikkoja, jotka voidaan katsoa joko yhdeksi tai useammaksi erilliseksi rangaistavaksi teoksi. On myös mahdollista, että yhtä ja samaa tekoa pidetään useampana eri rikkomisena, jos yhden rikkomisen toteaminen sulkee pois toisen rikkomisen toteamisen tai jos tekojen katsotaan tapahtuneen rinnakkain. Toisin sanoen tietyissä tilanteissa voi olla kyse rikkomisten yhtymisestä eli konkurrenssista. Tällaista rikkomisten keskinäistä yhteyttä koskevista säännöksistä riippuen sakko voidaan laskea eri tapauksissa eri tavoin.
22. Kun tutkitaan jäsenvaltioissa sovellettavia konkurrenssia koskevia säännöksiä, sellaisina kuin ne on esitetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä,<sup>5</sup> ja otetaan huomioon eri soveltamisalat ja oikeudelliset seuraukset, nämä periaatteet voidaan ryhmitellä karkeasti seuraaviin **kolmeen luokkaan**:
- **Rikosten yhtyminen (kohta 3.1.1)**
  - **Yksitekoinen rikosten yhtyminen (kohta 3.1.2)**
  - **Monitekoinen rikosten yhtyminen (kohta 3.2).**
23. Nämä ns. konkurrenssiluokat eivät ole ristiriidassa keskenään, mutta niillä on erilaiset soveltamisalat. Ne ovat osa johdonmukaista kokonaisjärjestelmää, joka tarjoaa loogisen testausjärjestelmän.
24. Siksi on tärkeää, että ensin määritetään,
- a. onko seikkoja pidettävä yhtenä (**kohta 3.1**) vai useampana (**kohta 3.2**) rangaistavana tekona;
  - b. kun kyseessä on yksi teko (**kohta 3.1**), onko se katsottava yhdeksi vai useammaksi rikkomiseksi, ja
  - c. kun kyseessä on yksi teko, joka on katsottava useammaksi rikkomiseksi, sulkeeko yhden rikkomisen toteaminen pois toisen rikkomisen toteamisen (**kohta 3.1.1**) vai ovatko kyseessä rinnakkaiset rikkomiset (**kohta 3.1.2**).

---

<sup>5</sup> Ks. erityisesti perusteellinen analyysi julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotuksessa asiassa C-10/18 P, Marine Harvest.

# KAAVIO



### 3.1 – Yksi rangaistava teko

25. Ensimmäisessä vaiheessa on olennaista selvittää, onko kyseessä yksi ja sama rangaistava teko ("idem") vai useampia tekoja, jotta sakon perusteena oleva rangaistava teko voidaan määrittää. Siksi on tärkeää ymmärtää, mitkä seikat katsotaan yhdeksi ja samaksi teoksi ja mitkä taas useammaksi. Rangaistavaa käyttäytymistä on arvioitava ja se on yksilöitävä tapauskohtaisesti. Esimerkiksi "samat tai toisiinsa liittyvät käsittelytoimet" voivat jossakin yksittäisessä tapauksessa muodostaa yhden ja saman teon.
26. Käsite "käsittelytoimi" mainitaan yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan "käsittelyllä" tarkoitetaan "toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista".
27. Kun arvioidaan, onko kyse "samoista tai toisiinsa liittyvistä käsittelytoimista", olisi pidettävä mielessä, että valvontaviranomainen voi rikkomisia arvioidessaan ottaa huomioon kaikki oikeudellisesti välttämättömät velvoitteet, joita käsittelytoimien lainmukainen suorittaminen edellyttää, myös esimerkiksi läpinäkyvyyttä koskevat velvoitteet (esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen 13 artikla). Tätä korostetaan myös ilmaisulla "samat tai toisiinsa liittyvät käsittelytoimet", joka osoittaa, että tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki rikkomiset, jotka liittyvät samoihin tai toisiinsa liittyviin käsittelytoimiin ja voivat vaikuttaa niihin.
28. Ilmaisulla "toisiinsa liittyvä" tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan tietty teko voi muodostua useista osista, joiden toteuttaminen perustuu yhtenäiseen tahtotilaan ja jotka ovat kontekstuaalisesti (erityisesti rekisteröidyn identiteetin sekä teon tarkoituksen ja luonteen osalta), paikallisesti ja ajallisesti niin läheisessä yhteydessä toisiinsa, että niitä on objektiivisesti katsottuna pidettävä yhtenä tekokokonaisuutena. Riittävää yhteyttä ei pitäisi olettaa kevyin perustein, jotta valvontaviranomainen ei tule loukanneeksi EU:n lainsäädännön tehokkuus- ja varoittavuusperiaatteita. Näin ollen riittävän yhteyden määrittämiseen liittyviä näkökohtia on arvioitava tapauskohtaisesti.

#### **Esimerkki 1 a – Samat tai toisiinsa liittyvät käsittelytoimet**

*Rahoituslaitos pyytää luottotietojen ilmoittajaa tarkistamaan luottotiedot. Rahoituslaitos vastaanottaa kyseiset tiedot ja tallentaa ne järjestelmäänsä.*

*Vaikka rahoituslaitoksen suorittama luottokelpoisuustietojen kerääminen ja tallentaminen ovat toisistaan erillisiä käsittelytoimia, ne muodostavat myös joukon käsittelytoimia, joiden toteuttaminen perustuu yhtenäiseen tahtotilaan ja jotka ovat kontekstuaalisesti, paikallisesti ja ajallisesti niin läheisessä yhteydessä toisiinsa, että niitä on objektiivisesti katsottuna pidettävä yhtenä tekokokonaisuutena. Näin ollen rahoituslaitoksen suorittamia käsittelytoimia on pidettävä "toisiinsa liittyvinä", jolloin ne ovat yksi ja sama teko.*

#### **Esimerkki 1 b – Samat tai toisiinsa liittyvät käsittelytoimet**

*Datanvälittäjä päättää toteuttaa uuden käsittelytoimen seuraavasti: Datanvälittäjä päättää kolmantena osapuolena kerätä kuluttajien transaktiohistorian kymmeniltä vähittäismyyjiltä ilman oikeusperustaa, tehdä sen psykometrinen analyysin, jolla ennustetaan ihmisten tulevaa käyttäytymistä, kuten poliittista äänestyskäyttäytymistä, halukkuutta irtisanoutua työstään yms. Samassa yhteydessä datanvälittäjä*

päättää jättää menettelyn kirjaamatta käsittelytoimia koskevaan rekisteriin sekä olla tiedottamatta siitä rekisteröidyille ja jättää huomioimatta mahdolliset uusiin käsittelytoimiin liittyvät rekisteröityjen tietopyynnöt. Tähän käsittelytoimeen liittyvät toimet muodostavat joukon käsittelytoimia, joiden toteuttaminen perustuu yhtenäiseen tahtotilaan ja jotka liittyvät toisiinsa kontekstuaalisesti, paikallisesti ja ajallisesti. Niitä on pidettävä ”toisiinsa liittyvinä”, ja ne muodostavat yhden ja saman teon. Käsittelytoimia ei ole kirjattu rekistereihin, rekisteröidyille ei ole tiedotettu asiasta eikä uusiin käsittelytoimiin liittyvää tiedonsaantioikeutta koskevia menettelyjä ole otettu käyttöön – kaikki tämä kuuluu saman teon piiriin. Näitä velvoitteita on rikottu toisiinsa liittyvien käsittelytoimien yhteydessä.

#### **Esimerkki 1 c – Muut kuin samat tai toisiinsa liittyvät käsittelytoimet**

i) Rakennusviranomaisen tekee työnhakijasta taustaselvityksen. Taustaselvitys sisältää myös tiedot poliittisesta kannasta, kuulumisesta ammattiliittoon ja seksuaalisesta suuntautumisesta. ii) Viisi päivää myöhemmin rakennusviranomaisen vaatii alihankkijoitaan (itsenäisiä elinkeinonharjoittajia) luovuttamaan omaehtoisesti tietoja liiketoiminnastaan muiden yritysten kanssa riippumatta siitä, onko toiminnalla merkitystä rakennusviranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen tai vaatimustenmukaisuusvelvoitteiden kannalta. iii) Viikkoa myöhemmin rakennusviranomaiseen kohdistuu tietoturvaloukkaus. Rakennusviranomaisen verkko on riittävästä teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä huolimatta hakeroitu, ja hakkeri pääsee järjestelmään, jossa käsitellään rakennusviranomaiselle pyyntöjä esittäneiden kansalaisten henkilötietoja. Vaikka tiedot on sovellettavien standardien mukaisesti salattu oikein, hakkeri onnistuu murtamaan salauksen käyttämällä armeijan salauspurkutekniikkaa ja myy tiedot pimeässä verkossa. Rakennusviranomaisen jättää vastoin velvollisuuttaan ilmoittamatta asiasta valvontaviranomaiselle. Edellä mainitut käsittelytoimet eli taustaselvitys, alihankkijoiden tietojen omaehtoista luovutusta koskevat vaatimukset ja henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamatta jättäminen eivät kontekstuaalisesti liity toisiinsa. Siksi niitä ei pidä katsoa ”toisiinsa liittyviksi” käsittelytoimiksi, vaan jokainen niistä on erillinen teko.

29. Jos todetaan, että tapauksen tosiseikat ovat yksi ja sama teko ja muodostavat yhden rikkomisen, sakko voidaan laskea kyseisen rikkomisen ja sen oikeudellisen enimmäismäärän perusteella. Jos sen sijaan katsotaan, että tapauksen tosiseikat ovat yksi ja sama teko, joka kuitenkin täyttää useamman rikkomisen tunnusmerkistön, on selvítettävä, sulkeeko yhden rikkomisen toteuttaminen pois toisen rikkomisen toteuttamisen (kohta 3.1.1) vai ovatko kyseessä rinnakkaiset rikkomiset (kohta 3.1.2). Jos tapauksen tosiseikat muodostavat useita tekoja, kyseessä on monitekoinen rikkomisten yhtyminen, ja tapaus käsitellään kohdan 3.2 mukaisesti.

#### 3.1.1 – Rikosten yhtyminen

30. Rikosten yhtymisen periaatetta (jota kutsutaan myös näennäiseksi konkurrenssiksi<sup>6</sup> tai epäaidoksi konkurrenssiksi) sovelletaan aina, kun yhden säännöksen soveltaminen sulkee pois toisen säännöksen soveltamisen tai kattaa sen soveltamisen. Tämä yhtenevyys eli konkurrenssi ilmenee siis jo lainsäädännön abstraktilla tasolla. Tämä voi perustua joko lex specialis -periaatteeseen<sup>7</sup>, toissijaisuusperiaatteeseen tai absorptioperiaatteeseen, joita sovelletaan usein silloin, kun säännöksillä suojellaan samaa oikeudellista etua. Tällaisissa tapauksissa olisi lainvastaista rangaista rikoksentekijää samasta rikkomisesta kahdesti.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ks. esimerkiksi Itävallan Verwaltungsgerichtshof, Ra 2018/02/0123, 9 kohta.

<sup>7</sup> Kuten on arvioitu asiassa C-10/18 P, Marine Harvest v. komissio.

<sup>8</sup> Ks. esimerkiksi Itävallan Verwaltungsgerichtshof, Ra 2018/02/0123, 7 kohta.

31. Tällaisessa tapauksessa sakon määrä olisi laskettava ainoastaan edellä mainittujen sääntöjen mukaisesti ensisijaiseksi määritetyn rikkomisen perusteella.<sup>9</sup>

#### *Lex specialis -periaate*<sup>10</sup>

32. Lex specialis -periaate (*specialia generalibus derogant*) on oikeudellinen periaate, joka tarkoittaa, että tarkempi säännös (joka johtuu samasta säädöksestä tai eri säädöksestä, jolla on sama oikeusvoima) syrjäyttää yleisemmän säännöksen, vaikka molemmilla on sama tarkoitus. Erityisluonteisempaa rikkomista pidetään toisinaan ”kvalifioituna rikkomistyyppinä” yleisluonteisempaan verrattuna. Kvalifioitu rikkomistyyppi voi johtaa suurempiin sakkoihin, korkeampaan lakisääteiseen enimmäismäärään tai pidempään vanhentumisaikaan.
33. Joskus tätä periaatetta voidaan kuitenkin soveltaa tulkiten myös silloin, kun jokin rikkominen katsotaan luonteensa ja systematiikkansa johdosta kvalifioiduksi tapaustyyppiä suhteessa johonkin näennäisesti erityisluonteisempaan rikkomiseen, vaikka sen kuvauksen sanamuodossa ei nimenomaisesti mainita mitään lisätekiötä.
34. Jos sen sijaan kahdella säännöksellä pyritään itsenäisiin tavoitteisiin, tämä on erottava tekijä, joka oikeuttaa kahden erillisen sakon määräämisen. Jos esimerkiksi yhden säännöksen rikkominen johtaa automaattisesti toisen säännöksen rikkomiseen, mutta ei päinvastoin, näillä rikkomisilla on itsenäiset tavoitteet.
35. Lex specialis -periaatteita voidaan soveltaa ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin kyseisten rikkomisten tavoitteet ovat tosiasiallisesti ja kyseisessä tapauksessa yhtenevät. Koska yleisen tietosuojalain 5 artiklan tietosuojaperiaatteet on vahvistettu kattaviksi periaatteiksi, voi esiintyä tilanteita, joissa muut säännökset ovat kyseisen periaatteen konkreettinen muoto mutta eivät määritä sitä kokonaisuudessaan. Säännöksissä ei toisoin sanoen määritetä periaatteen koko soveltamisalaa.<sup>11</sup> Näin ollen säännökset ovat joissakin tapauksissa olosuhteista riippuen<sup>12</sup> päällekkäisiä ja yhteneviä, ja yksi rikkominen saattaa syrjäyttää toisen, kun taas toisissa tapauksissa päällekkäisyys on vain osittainen eikä näin ollen täysin yhtenevä. Siltä osin kuin rikkomiset eivät ole yhteneviä, ne eivät ole konkurrenssissa. Sen sijaan ne voidaan sakkoa laskettaessa ottaa huomioon rinnakkaisina.

#### *Toissijaisuusperiaate*

36. Toisintyyppisen rikosten yhtymisen yhteydessä viitataan usein toissijaisuusperiaatteeseen. Sitä sovelletaan silloin, kun yhtä rikkomista pidetään toiseen rikkomiseen nähden toissijaisena. Tämä voi johtua joko siitä, että laissa nimenomaan säädetään jonkin teon toissijaisuudesta, tai siitä, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan aineellisista syistä.<sup>13</sup> Jälkimmäisestä voi olla kyse silloin, kun rikkomisilla on sama tavoite, mutta

---

<sup>9</sup> Kuten on arvioitu asiassa C-10/18 P, *Marine Harvest v. komissio*.

<sup>10</sup> Kuten on arvioitu asiassa C-10/18 P, *Marine Harvest v. komissio*.

<sup>11</sup> Yleisen tietosuojalain 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti annettu sitova päätös 1/2021 riita-asiasta, joka on syntynyt Irlannin valvontaviranomaisen tekemästä WhatsApp Ireland -yhtiötä koskevasta päätösehdotuksesta, jäljempänä ’tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021’, 192 kohta.

<sup>12</sup> Tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 193 kohta.

<sup>13</sup> Muodollinen toissijaisuusperiaatteen idea sisältyy välillisesti myös toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta 14 päivänä joulukuuta 2022 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2555 (NIS 2 -direktiivi) 35 artiklan 2 kohtaan, vaikka ristiriita

toisen osalta väitteet syyllistymisestä sääntöjenvastaisuuteen tai väärinkäytökseen ovat lievempiä (esim. hallinnollinen rikkomus voi olla toissijainen suhteessa rikokseen).

### *Absorptioperiaate*

37. Absorptioperiaatetta sovelletaan tapauksissa, joissa yhden säännöksen rikkominen johtaa säännöllisesti myös toisen säännöksen rikkomiseen, usein siitä syystä, että ensimmäinen rikkominen on toisen rikkomisen valmistelutoimi.

#### 3.1.2 – Yksitekoisen rikosten yhtyminen – yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohta

38. Samaan tapaan kuin rikoskonkurrenssin yhteydessä voidaan yksitekoista rikosten yhtymistä koskevaa periaatetta (toiselta nimeltään ”ideaalikonkurrenssi”) soveltaa tapauksissa, joissa sama teko voidaan määritellä rikkomiseksi useamman säännöksen nojalla, sillä erotuksella, että yksi säännös ei sulje pois eikä myöskään kata toisen säännöksen soveltamista, koska säännökset eivät kuulu lex specialis-, toissijaisuus- tai absorptioperiaatteiden soveltamisalaan ja niillä pyritään pääasiassa eri tavoitteisiin.
39. Yksitekoista rikosten yhtymistä koskevaa periaatetta täsmennetään tarkemmin johdetun oikeuden tasolla yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun ”käsittelyn yhtenäisyyden” muodossa. On syytä panna merkille, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan soveltaminen on rajallista eikä sitä sovelleta joka ikiseen tapaukseen, jossa on todettu useita rikkomisia, vaan vain niihin tapauksiin, joissa on syntynyt useita rikkomisia ”samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa”, kuten edellä on selitetty.<sup>14</sup> Näissä tapauksissa hallinnollisen sakon kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä sakkoa.<sup>15</sup>
40. Joissakin erityistapauksissa voidaan myös olettaa, että kyseessä on yksitekoisen rikkomisten yhtyminen, jos yhdellä ja samalla teolla rikotaan samaa säännöstä useita kertoja. Näin voi olla erityisesti silloin, kun tapaukseen liittyvät seikat muodostavat saman säännöksen toistuvan ja samankaltaisen rikkomisen, jotka ovat ajallisesti ja paikallisesti läheisessä suhteessa toisiinsa.

#### ***Esimerkki 2 – Yksitekoisen rikkomisten yhtyminen***

*Rekisterinpitäjä lähettää markkinointisähköpostiviestejä joukolle rekisteröityjä useammassa erässä yhden päivän aikana ilman oikeudellista perustaa ja rikkoo siten tällä yhtenevällä toiminnalla toistuvasti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohtaa.*

---

ratkaistaankin siinä pikemminkin menettelyllisellä kuin aineellisella tasolla. Siinä säädetään seuraavaa: ”Jos asetuksen (EU) 2016/679 55 tai 56 artiklan mukaiset valvontaviranomaiset määräävät hallinnollisen seuraamusmaksun mainitun asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdan nojalla, toimivaltaiset viranomaiset eivät saa määrätä hallinnollista sakkoa NIS 2 -direktiivin 34 artiklan nojalla NIS 2 -direktiivin 35 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rikkomisesta, joka johtuu samasta toiminnasta kuin se, josta on määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdan nojalla.” NIS 2 -direktiivin 35 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua rikkomista pidetään välillisesti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseen sakkoon nähden toissijaisena siltä osin kuin se koskee samaa tekoa.

<sup>14</sup> Tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 320 kohta.

<sup>15</sup> Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdassa todetaan: ”Jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita tämän asetuksen säännöksiä, hallinnollisen sakon kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä sakkoa.”



41. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan sanamuoto ei näytä suoraan kattavan tätä jälkimmäistä yhtenevään toimintaan liittyvää tapausta, koska siinä ei rikota ”useita – – säännöksiä”. Olisi kuitenkin eriarvoista ja epäoikeudenmukaista kohtelua, jos rikoksenteikijä, joka rikkoo yhdellä teolla useita säännöksiä, joilla pyritään eri tavoitteisiin, saisi etua verrattuna rikoksenteikijään, joka rikkoo samalla teolla useita kertoja yhtä ja samaa säännöstä, jolla pyritään samaan tavoitteeseen. Oikeusperiaatteen epä johdonmukaisuuden välttämiseksi ja perusoikeuskirjassa vahvistetun yhdenvertaista kohtelua koskevan perusoikeuden noudattamiseksi tällaisissa tapauksissa on sovellettava yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohtaa soveltuvin osin.
42. Jos katsotaan, että kyseessä on yksitekoisen rikkomisten yhtyminen, hallinnollisen sakon kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä sakkoa. ”Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinnasta tietosuojaneuvosto huomauttaa, että tehokkuusperiaate edellyttää toimielinten varmistavan, että EU:n oikeus saa täysimääräisesti aikaan vaikutuksensa.”<sup>16</sup> Tältä osin yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohtaa ei saa tulkita siten, että sakkoa arvioitaessa ”ei olisi väliä, olisiko rekisterinpitäjä rikkonut yleistä tietosuojasetusta kerran vai useasti”<sup>17</sup>.
43. Sanamuoto ”kokonaismäärä” tarkoittaa, että sakon määrää arvioitaessa on otettava huomioon kaikki rikkomiset.<sup>18</sup> Sanamuoto ”vakavimmasta rikkomisesta määrätty sakko” viittaa sakkojen lakisääteisiin enimmäismääriin (esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4–6 kohta). Näin ollen: ”Vaikka itse sakko ei ehkä ylitä korkeimman sakkotason lakisääteistä ylärajaa, rikkomuksenteikijä on silti todettava yksiselitteisesti syylliseksi useiden säännösten rikkomiseen, ja nämä rikkomiset on otettava huomioon arvioitaessa näin määrättävän lopullisen sakon määrää.”<sup>19</sup> Vaikka tämä ei rajoita valvontaviranomaisen velvollisuutta ottaa huomioon sakon oikeasuhteisuus, muita rikkomisia ei voida jättää huomiotta, vaan ne on otettava huomioon sakkoa laskettaessa.

### 3.2 – Useita rangaistavia tekoja

44. Monitekoinen rikkomisten yhtyminen (ns. ”reaalikonkurrenssi”) kuvaa kaikkia tapauksia, jotka eivät kuulu rikosten yhtymistä koskevien periaatteiden (kohta 3.1.1) tai yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan (kohta 3.1.2) piiriin.
45. Ainoa syy siihen, että tällaisia rikkomisia käsitellään samassa päätöksessä, on se, että valvontaviranomainen on sattunut saamaan ne tietoonsa samanaikaisesti, vaikka ne eivät ole yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja samoja tai toisiinsa liittyviä käsittelytoimia. Näin ollen rikoksenteikijän todetaan rikkoneen useita säännöksiä, mistä määrätään kansallisen menettelyn mukaisesti erillisiä sakkoja joko samassa sakkopäätöksessä tai erillisissä sakkopäätöksissä. Koska yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta, hallinnollisen sakon kokonaismäärä voi myös ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrätyn sakon (*argumentum e contrario*). Rikoksenteikijän ei pidä saada sakon laskennan yhteydessä etua siitä, että tekoja on ollut useita. Tämä ei kuitenkaan rajoita velvoitetta noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

#### **Esimerkki 3 – Monitekoinen rikkomisten yhtyminen**

*Suoritettuaan tietosuojatarkastuksen rekisterinpitäjän tiloissa valvontaviranomainen toteaa, että rekisterinpitäjä ei ole ottanut käyttöön menettelyä verkkosivustonsa turvallisuuden tarkistamiseksi ja*

<sup>16</sup> Tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 322 kohta.

<sup>17</sup> Ibid. 323 kohta.

<sup>18</sup> Ibid. 325 kohta.

<sup>19</sup> Ibid. 326 kohta.

*parantamiseksi tai antanut työntekijöille 13 artiklaan perustuvia tietoja henkilöstöhallinnon suorittamasta tietojenkäsittelystä eikä ilmoittanut valvontaviranomaiselle alihankkijatietojaan koskevasta tuoreesta tietoturvaloukkauksesta. Mitään näistä rikkomisista ei voida sulkea pois eikä myöskään sisällyttää toiseen rikkomiseen lex specialis-, toissijaisuus- tai absorptioperiaatteen perusteella. Ne eivät myöskään täytä saman käsittelytoimen tai toisiinsa liittyvien käsittelytoimien edellytyksiä: Niitä ei voida pitää yhtenä tekona, vaan kyse on useista eri teoista. Valvontaviranomainen katsoo näin ollen, että rekisterinpitäjä on rikkonut yleisen tietosuoja-asetuksen 13, 32 ja 33 artiklaa. Se määrää sakkopäätöksessään kustakin rikkomisesta erillisen sakon ilman, että niiden määrään sovelletaan lakisääteistä enimmäismäärää.*

## LUKU 4 – LASKENNAN LÄHTÖKOHTA

46. Tietosuojaneuvosto katsoo, että hallinnollisten sakkojen laskenta olisi aloitettava yhdenmukaisesta lähtökohdasta.<sup>20</sup> Tämä lähtökohta toimii alkupisteenä jatkolaskennalle, jossa otetaan huomioon ja arvioidaan kaikki tapaukseen liittyvät seikat. Tuloksena saadaan rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määrättävä lopullinen sakko.
47. Yhdenmukaisten lähtökohtien määrittäminen näissä suuntaviivoissa ei estä eikä sen pitäisi estää valvontaviranomaisia arvioimasta kutakin tapausta siihen liittyvien seikkojen perusteella. Rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määrätty sakko voi vaihdella mistä tahansa määrästä sakon lakisääteiseen enimmäismäärään edellyttäen, että sakko on tehokas, varoittava ja oikeasuhteinen. Yhdenmukaisen lähtökohdan määrittäminen ei estä valvontaviranomaista alentamasta tai korottamasta sakkoa (enimmäismäärään asti) tapauksen olosuhteiden niin vaatiessa.
48. Tietosuojaneuvosto katsoo, että jatkolaskennan lähtökohtana on kolme tekijää: rikkomisten luokittelu niiden luonteen perusteella yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisesti, rikkomisen vakavuus (ks. jäljempänä kohta 4.2) ja yrityksen liikevaihto yhtenä olennaisena tekijänä, joka on otettava huomioon tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhteisen sakon määrittämiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Näitä tekijöitä tarkastellaan jäljempänä kohdissa 4.1, 4.2 ja 4.3.

### 4.1 – Rikkomisten luokittelu yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisesti

49. Lähes kaikki asetuksen mukaiset rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden veloitteet luokitellaan 83 artiklan 4–6 kohdassa niiden luonteen mukaan.<sup>21</sup> Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään kahdenlaisista rikkomisista: yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan nojalla rangaistavista rikkomisista ja yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 ja 6 kohdan nojalla rangaistavista rikkomisista. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvien rikkomisten perusteella voidaan määrätä sakko, joka on enintään 10 miljoonaa euroa tai 2 prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi, kun taas toiseen luokkaan kuuluvien rikkomisten perusteella voidaan määrätä sakko, joka on enintään 20 miljoonaa euroa tai 4 prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi.

<sup>20</sup> Edellyttäen, että suuntaviivoissa jätetään riittävästi tilaa hallinnollisen sakon mukauttamiselle tapauksen olosuhteisiin, unionin tuomioistuin hyväksyy yleensä laskelmat, jotka aloitetaan abstraktista lähtökohdasta. Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C213/02 P, Dansk Rørindustri, ja tuoreempina esimerkkeinä asia T-15/02, BASF AG v. komissio, 120, 121 ja 134 kohta; asia C-227/14 P, LG Display Co. Ltd v. komissio, 53 kohta, ja asia T-26/02, Daiichi Pharmaceutical Co. Ltd v. komissio, 50 kohta.

<sup>21</sup> Ks. tältä osin myös suuntaviivat WP253, s. 9.

50. Tällä erottelulla lainsäätäjä on antanut ensimmäisen viitteen rikkomisen vakavuudesta abstraktissa merkityksessä. Mitä vakavampi rikkominen on, sitä suurempi on todennäköisesti myös sakko.

## 4.2 – Rikkomisen vakavuus kussakin yksittäisessä tapauksessa

51. Yleisessä tietosuojasetuksessa edellytetään, että valvontaviranomainen ottaa asianmukaisesti huomioon rikkomisen luonteen, vakavuuden ja keston, kyseisen tietojenkäsittelyn luonteen, laajuuden tai tarkoituksen huomioon ottaen, sekä niiden rekisteröityjen lukumäärän, joihin rikkominen vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruuden (83 artiklan 2 kohdan a alakohta); rikkomisen tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden (83 artiklan 2 kohdan b alakohta); ja henkilötietoryhmät, joihin rikkominen vaikuttaa (83 artiklan 2 kohdan g alakohta). Näissä suuntaviivoissa tietosuojaneuvosto tarkoittaa rikkomisen vakavuudella edellä mainittuja tekijöitä.
52. Valvontaviranomaisen on tarkasteltava näitä tekijöitä kyseisen tapauksen olosuhteiden perusteella ja tehtävä tämän analyysin perusteella päätelmä kohdassa 60 tarkoitetusta vakavuusasteesta. Tässä yhteydessä valvontaviranomainen voi myös ottaa huomioon, olivatko kyseiset tiedot suoraan yksilöitävissä. Vaikka näitä tekijöitä käsitellään näissä suuntaviivoissa erikseen, todellisuudessa ne ovat usein sidoksissa toisiinsa ja niitä olisi tarkasteltava suhteessa tapaukseen liittyvien tosiseikkojen kokonaisuuteen.

### 4.2.1 – Rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto

53. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohta on laaja-alainen: siinä edellytetään, että valvontaviranomainen tutkii perusteellisesti kaikki tekijät, jotka muodostavat rikkomisen ja joiden avulla se voidaan erottaa muista samanlaisista rikkomisista. Arvioinnissa olisi sen vuoksi otettava huomioon seuraavat erityistekijät:
- a) **Rikkomisen luonne**, jota arvioidaan tapauksen konkreettisten olosuhteiden perusteella. Analyysi on siis tässä mielessä tarkempi kuin yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa tarkoitettu abstrakti luokittelu. Valvontaviranomainen voi tarkastella etua, jota säännöksellä pyritään suojelemaan, ja tämän säännöksen asemaa tietosuojakehyksessä. Lisäksi valvontaviranomainen voi arvioida, missä määrin rikkominen on estänyt säännöksen tehokkaan soveltamisen ja sillä suojattavan tavoitteen saavuttamisen.
  - b) **Rikkomisen vakavuus**, jota arvioidaan asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella. Kuten tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, tämä koskee käsittelyn luonnetta, mutta rikkomisen vakavuutta osoittavia tekijöitä ovat myös ”kyseisen tietojenkäsittelyn – – laajuus tai tarkoitus – – sekä niiden rekisteröityjen lukumäärä, joihin rikkominen vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus”.
    - i. **Käsittelyn luonne**, mukaan lukien asiayhteys, johon käsittely liittyy (esim. liiketoiminta, voittoa tavoittelematon toiminta, poliittiset puolueet jne.), ja kaikki käsittelyn ominaisuudet.<sup>22</sup> Jos käsittelyn luonteeseen liittyy suurempia riskejä, esimerkiksi jos

---

<sup>22</sup> Esimerkkinä voidaan todeta, että ”rikkomisen luonteeseen” liittyvää tekijää analysoidessaan Euroopan tietosuojaneuvosto totesi antamassaan sitovassa päätöksessä 1/2020 (”Yleisen tietosuojasetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti annettu päätös 01/2020 riita-asiasta, joka on syntynyt Irlannin valvontaviranomaisen tekemästä Twitter International Company -yhtiötä koskevasta päätösehdotuksesta”), että ”kyseessä oleva käsittely” sisältää sellaisten rekisteröityjen henkilöiden viestintää, jotka tietoisesti halusivat rajata yleisöään, ja suositti, että tämä näkökohta otettaisiin huomioon arvioitaessa käsittelyn luonnetta.

Ks. tässä yhteydessä myös tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2020, 186 kohta.

tarkoituksena on seurata tai arvioida henkilökohtaisia ominaisuuksia tai tehdä päätöksiä tai toteuttaa toimenpiteitä, joilla on rekisteröityjen kannalta kielteisiä vaikutuksia, valvontaviranomainen voi käsittelyn asiayhteydestä ja rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän roolista riippuen päättää, että tälle tekijälle annetaan enemmän painoarvoa. Lisäksi valvontaviranomainen voi antaa tälle tekijälle enemmän painoarvoa, kun rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epätasapaino (esim. kun rekisteröidyt ovat työntekijöitä, oppilaita tai potilaita) tai kun käsittelyyn liittyy haavoittuvassa asemassa olevia rekisteröityjä, erityisesti lapsia.

- ii. **Käsittelyn laajuus** suhteessa suoritettujen käsittelyjen paikalliseen, kansalliseen tai rajat ylittävään laajuuteen sekä näiden tietojen ja käsittelyn todellisen laajuuden suhde rekisterinpitäjän resurssien kohdentamiseen. Tämä tekijä kuvastaa todellista riskitekijää eli sitä, että käsittelyn laajentuessa rekisteröityjen ja valvontaviranomaisten on huomattavasti vaikeampi rajoittaa lainvastaista toimintaa. Mitä laajempaa käsittely on, sitä enemmän painoarvoa valvontaviranomainen voi antaa tälle tekijälle.
- iii. **Käsittelyn tarkoitus** voi johtaa siihen, että valvontaviranomainen painottaa tätä tekijää enemmän. Valvontaviranomainen voi myös harkita, kuuluuko henkilötietojen käsittely rekisterinpitäjän niin sanottuihin ydintehtäviin. Mitä keskeisemmän osan käsittely muodostaa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ydintehtävistä, sitä vakavampia ovat myös käsittelyn mahdolliset lainvastaisuudet. Valvontaviranomainen voi tällaisessa tilanteessa painottaa tätä tekijää enemmän. Tietyissä olosuhteissa henkilötietojen käsittely voidaan irrottaa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ydintehtävistä, mutta se vaikuttaa kuitenkin merkittävästi arviointiin (tämä koskee esimerkiksi työntekijöiden henkilötietojen käsittelyä silloin, kun rikkominen loukkaisi merkittävästi kyseisten työntekijöiden ihmisarvoa).
- iv. Niiden **rekisteröityjen lukumäärä**, joihin rikkominen on vaikuttanut konkreettisesti tai joihin se on saattanut vaikuttaa. Mitä useampiin rekisteröityihin rikkominen on vaikuttanut, sitä enemmän painoarvoa valvontaviranomainen voi antaa tälle tekijälle. Monissa tapauksissa voidaan myös tarkastella, onko rikkomisella ”järjestelmällistä” merkitystä, jolloin se voi myöhemmin vaikuttaa muihin rekisteröityihin, jotka eivät ole tehneet valvontaviranomaiselle valitusta tai ilmoitusta. Valvontaviranomainen voi tapauksen olosuhteista riippuen tarkastella rikkomisen vaikutuspiiriin kuuluvien rekisteröityjen lukumäärän ja rekisteröityjen kokonaismäärän (esimerkiksi kansalaisten, asiakkaiden tai työntekijöiden lukumäärän) välistä suhdetta arvioidakseen, onko rikkominen luonteeltaan järjestelmällinen.
- v. Kärsittyjen **vahinkojen taso** ja se, missä määrin teko voi vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. Viittauksella kärsityn vahingon ”tasoon” on tarkoitus kiinnittää valvontaviranomaisten huomio kärsittyyn tai todennäköisesti kärsittyyn vahinkoon erillisenä muuttujana asianomaisten rekisteröityjen lukumäärän osalta (esimerkiksi tapauksissa, joissa laittomasta käsittelystä kärsivien henkilöiden määrä on suuri mutta heille aiheutunut vahinko on vähäinen). Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 75 kappaleen mukaan kärsityillä vahingoilla tarkoitetaan fyysisiä, aineellisia tai aineettomia vahinkoja. Vahingon arviointi on joka tapauksessa rajoitettava siihen, mikä on toiminnallisesti tarpeen, jotta rikkomisen vakavuus voidaan määrittää asianmukaisella tavalla jäljempänä olevan kohdan 60 mukaisesti. Arviointi ei saa olla päällekkäinen niiden oikeusviranomaisten toimien kanssa, joiden tarkoituksena on selvittää yksittäisten vahinkojen eri muodot.

- c) **Rikkomisen kesto**, jolla tarkoitetaan sitä, että valvontaviranomainen voi yleensä antaa enemmän painoarvoa pidempikestoiselle rikkomiselle. Mitä pidempään rikkominen jatkuu, sitä enemmän painoarvoa valvontaviranomainen voi antaa tälle tekijälle. Jollei kansallisesta lainsäädännöstä muuta johdu, sakkoa määrättäessä voidaan ottaa huomioon sekä yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulopäivästä alkava että sitä edeltävä ajanjakso, jos tietty menettely oli lainvastaista myös aiemmassa sääntelykehyksessä.

54. Valvontaviranomainen voi painottaa edellä mainittuja tekijöitä tapauksen olosuhteista riippuen. Jos ne eivät ole erityisen merkityksellisiä, niitä voidaan myös pitää neutraaleina.

#### 4.2.2 – Rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus

55. Tietosuojaneuvosto totesi aiemmissa suuntaviivoissaan, että "[t]ahallisuus edellyttää yleensä tietoista ja tarkoituksellista rikkomista, kun taas tahattomuudella tarkoitetaan sitä, että rikkominen ei ollut tahallista, vaikka rekisterinpitäjä / henkilötietojen käsittelijä rikkoikin laissa edellytettyä huolellisuusvelvoitetta"<sup>23</sup>. Tässä yhteydessä termi "tahaton" ei tarkoita samaa kuin "ei-vapaaehtoinen".

#### **Esimerkki 4 – Tahallisuus ja tuottamuksellisuus (suuntaviivat WP253)<sup>24</sup>**

*Tahallista rikkomista ilmentäviä olosuhteita voivat olla laitton tietojenkäsittely, johon rekisterinpitäjän ylin johto on nimenomaisesti antanut valtuudet tai joka toteutetaan tietosuojavastaavan ohjeista tai voimassa olevista toimintaperiaatteista välittämättä. Esimerkkinä voidaan mainita kilpailijan työntekijöitä koskevien tietojen hankkiminen ja käsittely, millä pyritään saattamaan kyseinen kilpailija huonoon maineeseen markkinoilla. Muita tällaisia esimerkkejä voivat olla tilanteet, joissa*

- *henkilötietoja muutetaan siten, että annetaan harhaanjohtava (myönteinen) käsitys tavoitteiden saavuttamisesta – tällaista on ilmennyt sairaaloiden tavoiteodotusaikojen yhteydessä, tai*
- *henkilötietoja kaupitellaan markkinointitarkoituksiin, toisin sanoen tietoja myydään aivan kuin niiden käyttö perustuisi suostumukseen (tarkistamatta rekisteröityjen suostumusta tietojensa käyttöön tai heidän kiellostaan välittämättä).*

*Muut seikat, kuten inhimillinen erehdys tai se, että voimassa oleviin toimintaperiaatteisiin ei ole perehdytty eikä niitä ole noudatettu, julkaistuista tiedoista ei ole tarkistettu henkilötietoja, teknisiä päivityksiä ei ole tehty oikea-aikaisesti tai toimintaperiaatteita ei ole hyväksytty (sen sijaan, että niitä on yksinkertaisesti jätetty soveltamatta), voivat viitata tuottamuksellisuuteen."*

56. Rikkomisen tahallista tai tuottamuksellista luonnetta (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan b alakohta) olisi arvioitava ottaen huomioon tapauksen tosiseikkoihin perustuvat, toimintaan liittyvät objektiiviset seikat. Tietosuojaneuvosto korosti, että "tahallisia rikkomisia, jotka ilmentävät piittaamattomuutta lainsäädännöstä, pidetään yleisesti vakavampina kuin tahattomia rikkomisia"<sup>25</sup>. Kun kyseessä on tahallinen rikkominen, valvontaviranomainen todennäköisesti painottaa tätä tekijää enemmän. Valvontaviranomainen voi tapauksen olosuhteista riippuen antaa painoarvoa myös tuottamuksellisuuden asteelle. Parhaassa tapauksessa tuottamuksellisuutta voidaan pitää neutraalina.

#### 4.2.3 – Henkilötietoryhmät, joita asia koskee

57. Mitä tulee vaatimukseen ottaa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisesti huomioon henkilötietoryhmät, joihin rikkominen vaikuttaa, yleisessä tietosuoja-asetuksessa korostetaan

<sup>23</sup> Suuntaviivat WP253, s. 11.

<sup>24</sup> Esimerkit ovat suoraan suuntaviivoista WP253, s. 12.

<sup>25</sup> Suuntaviivat WP253, s. 12.

selvästi, minkä tyyppiset tiedot edellyttävät erityistä suojelua ja tiukempaa reagoitua sakkujen osalta. Tämä koskee vähintään yleisen tietosuojasetuksen 9 ja 10 artiklan soveltamisalaan kuuluvia tietotyyppisiä ja näiden artiklojen soveltamisalan ulkopuolisia tietoja, joiden levittäminen aiheuttaa rekisteröidylle välitöntä vahinkoa tai haittaa<sup>26</sup> (esim. sijaintitiedot, yksityistä viestintää koskevat tiedot, kansalliset henkilötunnukset tai taloutta koskevat tiedot, kuten yhteenvedot maksutapahtumista tai luottokorttien numerot).<sup>27</sup> Mitä useammasta tietoryhmästä on kyse tai mitä arkaluonteisempia tiedot ovat, sitä enemmän valvontaviranomainen voi painottaa tätä tekijää.

58. Lisäksi merkitystä on kutakin rekisteröityä koskevien tietojen määrällä, sillä oikeutta yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan koskeva rikkominen on sitä suurempi, mitä enemmän kutakin rekisteröityä koskevia tietoja on.

#### 4.2.4 – Rikkomisen vakavuuden luokittelu ja asianmukaisen sakon laskentapohjan määrittäminen

59. Edellä mainittujen tekijöiden arviointi (kohdat 4.2.1–4.2.3) määrittää rikkomisen vakavuuden kokonaisuutena. Arviointi ei ole matemaattinen laskutoimitus, jossa edellä mainittuja tekijöitä tarkastellaan erikseen, vaan tapaukseen liittyvien konkreettisten olosuhteiden huolellinen arviointi, jossa kaikkia edellä mainittuja tekijöitä tarkastellaan yhteydessä toisiinsa. Sen vuoksi rikkomisen vakavuutta tarkasteltaessa olisi otettava huomioon rikkominen kokonaisuutena.
60. Edellä esitettyjen tekijöiden arvioinnin perusteella rikkomisen vakavuusasteen katsotaan olevan i) vähäinen, ii) keskitasoinen tai iii) vakava. Luokituksella ei ole vaikutusta siihen, voidaanko tapauksessa määrätä sakkoja.
- Laskettaessa **vakavuudeltaan vähäistä rikkomista** koskevaa hallinnollista sakkoa valvontaviranomainen määrittää ensin laskentapohjan, joka on 0–10 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä.
  - Laskettaessa hallinnollista sakkoa **vakavuudeltaan keskitasoisen rikkomisen** osalta valvontaviranomainen määrittää ensin laskentapohjan, joka on 10–20 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä.
  - Laskettaessa **vakavaa rikkomista** koskevaa hallinnollista sakkoa valvontaviranomainen määrittää ensin laskentapohjan, joka on 20–100 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä.
61. Mitä vakavampi rikkominen on omassa luokassaan, sitä korkeampi on myös sakon laskentapohja.
62. Tietosuojaneuvosto ja sen jäsenet tarkastelevat edelleen vaihteluvälejä, joiden puitteissa laskentapohja määritetään, ja niitä voidaan tarvittaessa mukauttaa.

#### **Esimerkki 5 a – Rikkomisen vakavuuden määrittäminen (vakava rikkominen)**

*Tutkittuaan lukuisia puhelinyhtiön asiakkaiden valituksia, jotka koskivat ei-toivottuja puheluita, toimivaltainen valvontaviranomainen havaitsi, että puhelinyhtiö käytti asiakkaidensa yhteystietoja puhelinmarkkinointitarkoituksiin ilman pätevää oikeusperustaa (yleisen tietosuojasetuksen*

<sup>26</sup> Ibid. s. 14.

<sup>27</sup> Yksityisen viestinnän ja sijaintitietojen levittäminen voi aiheuttaa rekisteröidylle välitöntä vahinkoa tai haittaa, minkä vuoksi EU:n lainsäätäjä on vahvistanut perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja direktiivissä 2002/58/EY yksityistä viestintää koskevan erityisluokituksen. Euroopan unionin tuomioistuimien puolesta on korostanut sijaintitietojen suojaamista tietyissä tapauksissa, ks. yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net et al, 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

6 artiklan rikkominen). Puhelinyhtiö oli tarjonnut asiakkaidensa nimiä ja rekisteröityjä puhelinnumeroita kolmansille osapuolille markkinointitarkoituksiin. Puhelinyhtiö teki tämän tietosuojavastaavan neuvosta huolimatta pyrkimättä hillitsemään käytäntöä tai tarjoamaan asiakkaille keinoja vastustaa sitä. Käytäntö oli itse asiassa ollut käytössä toukokuusta 2018 lähtien, ja se oli tutkinnan aikana edelleen käytössä. Kyseinen puhelinyhtiö toimi valtakunnallisesti, ja käytäntö vaikutti kaikkiin sen neljään miljoonaan asiakkaaseen. Valvontaviranomainen havaitsi, että kaikki asiakkaat olivat joutuneet säännöllisesti vastaanottamaan kolmansilta osapuolilta ei-toivottuja puheluita ilman tehokkaita keinoja niiden lopettamiseksi.

Valvontaviranomaisen tehtävänä oli arvioida asian vakavuutta. Valvontaviranomainen totesi lähtökohtana, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan rikkominen mainitaan **yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohtaan kohdistuvien rikkomisten luettelossa**, joten se kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan vakavamman tason soveltamisalaan. Toiseksi valvontaviranomainen arvioi tapauksen olosuhteet. Tältä osin valvontaviranomainen painotti **rikkomisen luonnetta**, koska rikottu säännös (yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla) muodostaa koko tietojenkäsittelyn lainmukaisuuden perustan. Tämän säännöksen noudattamatta jättäminen kumoaa käsittelyn lainmukaisuuden kokonaisuudessaan. Lisäksi valvontaviranomainen painotti **rikkomisen kestoa**, joka alkoi yleisen tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan ja jatkui koko tutkinnan ajan. Puhelinyhtiön valtakunnallinen toiminta lisäsi **käsittelyn laajuuden** painoarvoa. **Rekisteröityjen lukumäärää** pidettiin erittäin suurena (4 miljoonaa; kokonaisväestö 14 miljoonaa), kun taas heille aiheutuneiden **vahinkojen tasoa** pidettiin kohtalaisena (aineeton vahinko, häiriö). Jälkimmäisessä arvioinnissa otettiin huomioon **tietoryhmät**, joihin rikkominen kohdistui (nimi ja puhelinnumero). Rikkomisen vakavuutta lisäsi kuitenkin se, että se tehtiin vastoin tietosuojavastaavan neuvoa, minkä vuoksi sitä oli pidettävä **tahallisenä**.

Valvontaviranomainen otti huomioon kaikki edellä mainitut seikat (vakavuus, pitkäkestoisuus, rekisteröityjen suuri määrä, valtakunnallinen laajuus, tahallisuus suhteutettuna kohtalaiseen vahinkoon) ja totesi, että rikkominen oli katsottava **vakavaksi**. Valvontaviranomainen määritteli laskentapohjaksi 20–100 prosenttia yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa säädetystä lakisäätöisestä enimmäismäärästä.

#### **Esimerkki 5 b – Rikkomisen vakavuuden määrittäminen (vakavuudeltaan keskitasoinen rikkominen)**

Valvontaviranomainen vastaanotti sairaalalta ilmoituksen henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta. Ilmoituksen perusteella näytti siltä, että useat henkilöstön jäsenet olivat voineet katsella sellaisia potilasasiakirjojen osia, joiden ei olisi pitänyt olla kyseisen osaston työntekijöiden saatavilla. Sairaala oli laatinut menettelyjä potilastiedostojen saatavuuden sääntelemiseksi ja toteuttanut tiukkoja toimenpiteitä pääsyn rajoittamiseksi. Tämä tarkoitti sitä, että kunkin osaston henkilöstöllä oli pääsy vain kyseisen osaston kannalta merkityksellisiin potilastietoihin. Lisäksi sairaala oli panostanut henkilöstönsä tietosuojatietoisuuteen. Valtuuksien seurantaan liittyi kuitenkin mitä ilmeisimmin ongelmia. Osastosta toiseen siirtyneet henkilöstön jäsenet pääsivät edelleen käsiksi ”vanhojen” osastojensa potilastietoihin, eikä sairaalalla ollut käytössään menettelyjä, joilla henkilöstön jäsenten valtuudet olisi saatu vastaamaan heidän uutta asemaansa. Sairaalan sisäiset tutkimukset osoittivat, että vähintään 150:llä henkilöstöön kuuluvalla (kaikkiaan 3 500:sta henkilöstön jäsenestä) oli väärät valtuudet, jotka koskivat vähintään 20 000 potilaan tietoja (potilaiden kokonaismäärä oli 95 000). Sairaala pystyi osoittamaan, että ainakin 16 henkilöstön jäsentä oli käyttänyt valtuuksiaan potilastiedostojen tarkasteluun. Valvontaviranomainen katsoi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklaa oli rikottu.

Arvioidessaan rikkomisen vakavuutta valvontaviranomainen totesi lähtökohtana, että yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan rikkominen mainitaan **yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohtaan kohdistuvien rikkomisten luettelossa**, joten se kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan lievemmän tason soveltamisalaan. Toiseksi valvontaviranomainen arvioi tapauksen olosuhteet. Valvontaviranomainen katsoi tältä osin, että vaikka tietoturvaloukkauksen kohteena olleiden **rekisteröityjen lukumäärä** oli vain 16, se olisi voinut olla tapauksen olosuhteissa 20 000 ja jopa 95 000, kun otetaan huomioon ongelman järjestelmällinen luonne. Valvontaviranomainen luokitteli rikkomisen **tuottamukselliseksi**, mutta vakavuusasteeltaan vähäiseksi, mitä pidettiin neutraalina tekijänä tämän tapauksen olosuhteissa, koska sairaala ei ollut ottanut käyttöön lupakäytäntöjä tilanteessa, jossa sen olisi ilman muuta pitänyt tehdä niin, mutta oli muutoin toteuttanut toimia rajoittaakseen pääsyä tietoihin. Tähän arviointiin ei vaikuttanut se, että muut tietosuoja- ja turvallisuustoimet oli pantu onnistuneesti täytäntöön, kuten yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään. Valvontaviranomainen antoi asiassa erityistä painoarvoa sille, että potilastietokantoihin sisältyy terveystietoja, jotka ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti **erityisiä tietoryhmiä**.

Ottaen huomioon kaikki edellä mainitut seikat (käsittelyn luonne ja erityiset tietoryhmät suhteessa niiden rekisteröityjen määrään, joihin asia tosiasiallisesti ja mahdollisesti vaikutti) valvontaviranomaisen päätelmä oli, että rikkomista oli pidettävä **vakavuudeltaan keskitasoisena**. Valvontaviranomainen määrittä laskentapohjaksi 10–20 prosenttia yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdassa säädetystä lakisääteisestä enimmäismäärästä.

#### **Esimerkki 5 c – Rikkomisen vakavuuden määrittäminen (vakavuudeltaan vähäinen rikkominen)**

Valvontaviranomainen on saanut lukuisia kanteluita siitä, miten verkkokauppa käsittelee rekisteröityjen tietopyyntöjä. Kantelijoiden mukaan heidän tietopyyntöjensä käsittely on kestänyt 4–6 kuukautta, mikä ylittää yleisen tietosuoja-asetuksen salliman määräajan. Valvontaviranomainen tutkii kantelut ja toteaa, että verkkokauppa vastaa tietopyyntöihin enintään kolme kuukautta myöhässä viidessä prosentissa tapauksista. Verkkokauppa on vastaanottanut vuosittain noin 1 000 tietopyyntöä ja vahvistaa, että niistä 950 on käsitelty ajoissa. Tämän lisäksi verkkokaupalla on ollut käytäntöjä, joilla varmistetaan, että kaikki tietopyynnöt käsitellään oikein ja kattavasti. Valvontaviranomainen totesi kuitenkin, että verkkokauppa rikkoi yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 3 kohtaa ja päätti määrätä sakon.

Sakon määrää laskettaessa valvontaviranomaisen tehtävänä oli arvioida asian vakavuutta. Valvontaviranomainen totesi lähtökohtana, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan rikkominen mainitaan **yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohtaan kohdistuvien rikkomisten luettelossa**, joten se kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan vakavamman tason soveltamisalaan. Toiseksi valvontaviranomainen arvioi tapauksen olosuhteet. Tältä osin valvontaviranomainen analysoi huolellisesti **rikkomisen luonnetta**. Vaikka oikea-aikainen oikeus saada henkilötietoja on yksi rekisteröidyn oikeuksien kulmakivistä, valvontaviranomainen piti rikkomista tältä osin vähäisenä, koska kaikki pyynnöt kuitenkin lopulta käsiteltiin ja viive oli kohtuullinen. **Käsittelyn tarkoituksen** osalta valvontaviranomainen katsoi, että henkilötietojen käsittely ei ollut verkkokaupan ydintehtävä, mutta silti tärkeä apuväline sen tavoitteen, tavaroiden verkkomyynnin, saavuttamisessa. Valvontaviranomainen katsoi tämän lisäävän rikkomisen vakavuutta. Toisaalta rekisteröityjen kärsimien **vahinkojen tasoa** pidettiin vähäisenä, koska kaikki tietopyynnöt käsiteltiin kuuden kuukauden kuluessa.



*Kaikki edellä mainitut seikat (rikkomisen luonne, käsittelyn tarkoitus ja vahingon taso) huomioon ottaen valvontaviranomainen katsoo, että rikkomisen **vakavuusastetta on pidettävä vähäisenä**. Valvontaviranomainen määrittää laskentapohjaksi 0–10 prosenttia yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 5 kohtaan sisältyvästä lakisääteisestä enimmäismäärästä.*

### 4.3 – Tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhteisen sakon määrääminen yrityksen liikevaihdon perusteella

63. Yleisessä tietosuojasetuksessa edellytetään, että kukin valvontaviranomainen varmistaa, että hallinnollisten sakkojen määrääminen on kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa (83 artiklan 1 kohta). Näiden unionin oikeuteen sisältyvien periaatteiden soveltamisella voi olla kauaskantoisia seurauksia yksittäisissä tapauksissa, koska yleisen tietosuojasetuksen mukaiset lähtökohdat hallinnollisten sakkojen laskemiseksi koskevat yhtä lailla sekä mikroyrityksiä että monikansallisia yrityksiä. Jotta kaikissa tapauksissa voidaan määrätä tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava sakko, valvontaviranomaisten odotetaan mukauttavan hallinnollisia sakkoja lakisääteiseen enimmäismäärään asti. Tämä voi johtaa sakon määrän merkittävään korottamiseen tai alentamiseen tapauksen olosuhteista riippuen.
64. Tietosuojaneuvosto katsoo, että yrityksen koko on kohtuullista ottaa huomioon jäljempänä yksilöidyissä sakon laskentapohjissa, ja ottaa siksi huomioon yrityksen liikevaihdon.<sup>28</sup> Tietosuojaneuvosto noudattaa yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklaan, yleisen tietosuojasetuksen kokonaisuuteen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuvia vaatimuksia, joiden mukaan yrityksen liikevaihto voi olla osoitus yrityksen koosta ja taloudellisesta vaikutusvallasta.<sup>29</sup> Tämä ei kuitenkaan poista valvontaviranomaisen vastuuta suorittaa laskennan päätteeksi tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhteisuuden tarkastelu (ks. luku 7). Viimeksi mainittu kattaa kaikki tapauksen olosuhteet, mukaan lukien esimerkiksi useiden rikkomusten kumuloituminen, sakon korottaminen tai alentaminen raskauttavien tai lieventävien olosuhteiden ja taloudellisten tai sosioekonomisten olosuhteiden vuoksi. Valvontaviranomaisen tehtävänä on kuitenkin varmistaa, ettei samoja olosuhteita oteta huomioon kahteen kertaan. Valvontaviranomaisten ei etenkään pitäisi luvun 7 nojalla toistaa yrityksen liikevaihtoon liittyviä sakon korotuksia tai alennuksia, vaan pikemminkin arvioida uudelleen laskentapohjan asianmukaisuus.
65. Edellä esitetyistä syistä valvontaviranomainen voi harkita rikkomisen vakavuutta vastaavan laskentapohjan tarkistamista tapauksissa, joissa rikkomiseen syyllistyy yritys, jonka vuotuinen liikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa, enintään 10 miljoonaa euroa tai enintään 50 miljoonaa euroa.<sup>30</sup>
- **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä siten, että perustana on summa, joka on 0,2–0,4 prosenttia määritetystä laskentapohjasta.

<sup>28</sup> Ks. myös tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 411 ja 412 kohta: ” – – yrityksen liikevaihto ei ole yksinomaan merkityksellistä sakon enimmäismäärän määrittämisessä yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisesti vaan se voidaan ottaa tarvittaessa huomioon myös itse sakon laskemisessa, jotta voidaan varmistaa sakon olevan tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti.” Yrityksen liikevaihdon merkitystä käsitellään tarkemmin näiden suuntaviivojen kohdassa 6.2.

<sup>29</sup> Unionin yleinen tuomioistuin on todennut tämän asiassa T-25/06, Alliance One International, Inc. v. Euroopan komissio, 211 kohta, jossa viitataan muuhun oikeuskäytäntöön, esimerkiksi asiassa T-9/99, HFB ym. v. komissio, 528 ja 529 kohta, ja asiassa T-175/05, Akzo Nobel ym. v. komissio, 114 kohta.

<sup>30</sup> Nämä liikevaihtoa koskevat luvut perustuvat 6. toukokuuta 2003 annettuun komission suositukseen mikroyritysten sekä pienten ja keski suurten yritysten määritelmästä. Lähtökohtia määritettäessä tietosuojaneuvosto tarkastelee ainoastaan yrityksen vuotuista liikevaihtoa (ks. jäljempänä luku 6).

- **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on 2 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon asti**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä siten, että perustana on summa, joka on 0,3–2 prosenttia määritetystä laskentapohjasta.
  - **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on 10 miljoonasta eurosta 50 miljoonaan euroon asti**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä siten, että perustana on summa, joka on 1,5–10 prosenttia määritetystä laskentapohjasta.
66. Samoista syistä valvontaviranomainen voi harkita rikkomisen vakavuutta vastaavan laskentapohjan tarkistamista tapauksissa, joissa rikkomiseen syyllistyy yritys, jonka vuotuinen liikevaihto on enintään 100 miljoonaa euroa, enintään 250 miljoonaa euroa tai enintään 500 miljoonaa euroa.<sup>31</sup>
- **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on 50 miljoonasta eurosta 100 miljoonaan euroon asti**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä siten, että perustana on summa, joka on 8–20 prosenttia määritetystä laskentapohjasta.
  - **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on 100 miljoonasta eurosta 250 miljoonaan euroon asti**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä siten, että perustana on summa, joka on 15–50 prosenttia määritetystä laskentapohjasta.
  - **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on 250 miljoonasta eurosta 500 miljoonaan euroon asti**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä siten, että perustana on summa, joka on 40–100 prosenttia määritetystä laskentapohjasta.
  - **Niiden yritysten osalta, joiden vuotuinen liikevaihto on yli 500 miljoonaa euroa**, valvontaviranomaiset voivat harkita laskelmien tekemistä mukauttamatta määritettyä laskentapohjaa. Tällaisten yritysten osalta lakisääteinen kiinteä enimmäismäärä ylittyy, joten yrityksen koko näkyy jo lakisääteisessä dynaamisessa enimmäismäärässä, jota käytetään määrittäessä laskentapohjaa rikkomisen vakavuuden arviointiin perustuvalla jatkolaskennalla.
67. Yleisenä sääntönä on, että mitä suurempi on yrityksen liikevaihto siihen sovellettavan tason puitteissa, sitä korkeampi on myös sakon laskentapohja. Tämä pätee erityisesti suurimpiin yrityksiin, joiden laskentapohjan vaihteluväli on laajin.
68. Valvontaviranomaisella ei toisaalta ole velvollisuutta soveltaa tätä mukautusta, jos sakkojen laskentapohjaa ei ole tarpeen mukauttaa tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhteisuuden vuoksi.
69. Luvut ovat siis lähtökohtia jatkolaskennalle, eivät kiinteitä sakon määriä (hintalappuja) yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Valvontaviranomaisella on harkintavalta käyttää sakkojen täysimääräistä vaihteluväliä mistä tahansa määrästä aina lailliseen enimmäismäärään asti ja varmistaa näin, että sakko mukautetaan tapauksen olosuhteisiin, kuten unionin tuomioistuin abstraktia lähtökohtaa käytettäessä edellyttää.

**Esimerkki 6 a – Jatkolaskennan lähtökohtien määrittäminen**

*Supermarketketju, jonka liikevaihto on 450 miljoonaa euroa, on rikkonut yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklaa. Valvontaviranomainen päätti tapauksen olosuhteita koskevan huolellisen*

<sup>31</sup> Nämä luvut lisätään, jotta voidaan kuroa umpeen edellisen kohdan korkeimman kynnyksarvon ja yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa yksilöidyn liikevaihtokynnyksen välinen ero.

*analyysin perusteella, että rikkomisen vakavuusaste on alhainen. Jatkolaskennan lähtökohdan määrittämiseksi valvontaviranomainen toteaa ensin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artikla mainitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan b alakohdassa ja että yrityksen liikevaihdon (450 miljoonaa euroa) perusteella sovelletaan 20 miljoonan euron lakisääteistä enimmäismäärää.*

*Valvontaviranomaisen määrittämän rikkomisen vakavuusasteen (alhainen) perusteella olisi harkittava laskentapohjaksi 0–2 miljoonaa euroa (0–10 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä, ks. kohta 60 edellä).*

*Valvontaviranomainen katsoo, että sakon mukauttaminen 90 prosenttiin laskentapohjasta on perusteltua yrityksen koon perusteella, sillä yrityksen liikevaihto on 450 miljoonaa euroa. Tämä määrä muodostaa perustan jatkolaskennalle, jonka tuloksena saatavan lopullisen määrän ei pitäisi ylittää sovellettavaa lakisääteistä enimmäismäärää, joka on 20 miljoonaa euroa.*

#### **Esimerkki 6 b – Jatkolaskennan lähtökohtien määrittäminen**

*Seuranhakuovelluksen kehittänyt startup-yritys, jonka liikevaihto on 500 000 euroa, on myynyt asiakkaiden arkaluonteisia henkilötietoja useille välittäjille analytiikkaa varten ja rikkonut siten yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaa ja 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaa. Valvontaviranomainen päätti tapauksen olosuhteita koskevan huolellisen analyysin perusteella, että rikkominen on luonteeltaan vakava. Jatkolaskennan lähtökohdan määrittämiseksi valvontaviranomainen toteaa ensin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 5 artikla mainitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan a alakohdassa ja että yrityksen liikevaihdon (500 000 euroa) perusteella sovelletaan 20 miljoonan euron lakisääteisistä enimmäismäärää.*

*Valvontaviranomaisen määrittämän rikkomisen vakavuusasteen (korkea) perusteella olisi harkittava laskentapohjaksi 4–20 miljoonaa euroa (20–100 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä, ks. kohta 60 edellä).*

*Valvontaviranomainen katsoo, että sakon mukauttaminen 0,25 prosenttiin laskentapohjasta on perusteltua yrityksen koon perusteella, sillä yrityksen liikevaihto on 500 000 euroa. Tämä määrä muodostaa perustan jatkolaskennalle, jonka tuloksena saatavan lopullisen määrän ei pitäisi ylittää sovellettavaa lakisääteisistä enimmäismäärää, joka on 20 miljoonaa euroa.*

## LUKU 5 – RASKAUTTAVAT JA LIEVENTÄVÄT SEIKAT

### 5.1 – Raskauttavien ja lieventävien tekijöiden tunnistaminen

70. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti valvontaviranomaisen on rikkomisen luonteen, vakavuuden ja keston sekä rikkomisen tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden ja kyseessä olevat henkilötietoryhmät arvioituaan otettava huomioon myös muut yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa mainitut raskauttavat ja lieventävät tekijät.
71. Näitä seikkoja arvioitaessa ei sakkojen korottamista tai alentamista voida määrittää etukäteen taulukoiden tai prosenttiosuuksien avulla. Sakon todellinen määrä nimittäin riippuu kaikista tutkinnan aikana esiin

tulleista seikoista ja muista näkökohdista, jotka voivat liittyä myös valvontaviranomaisen aiempiin kokemuksiin sakottamisesta.

72. Selvyyden vuoksi on huomattava, että jokainen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan peruste – riippumatta siitä, arvioidaanko sitä luvun 4 vai tämän luvun nojalla – olisi otettava huomioon vain kerran yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan kokonaisarviointissa.

## 5.2 – Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi

73. Ensimmäinen vaihe raskauttavien tai lieventävien olosuhteiden määrittämisessä on tarkastella 83 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, joka koskee ”rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamia toimia rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi”.
74. Kuten suuntaviivoissa WP253 muistutetaan, rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät ovat jo velvollisia ”toteuttamaan teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä varmistaakseen riskiin nähden asianmukaisen turvallisuustason, suorittamaan tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin ja lieventämään henkilötietojen käsittelystä aiheutuvia, henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin liittyviä riskejä”. Kun kyseessä on rikkomisen, rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän olisi kuitenkin ”tehtävä kaikki voitavansa lieventääkseen rikkomisesta asianomaiselle (asianomaisille) aiheutuvia seurauksia”<sup>32</sup>.
75. Asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista rekisteröityjen kärsimien vahinkojen lieventämiseksi voidaan pitää lieventävänä tekijänä, joka alentaa sakan määrää.
76. Toteutettuja toimenpiteitä on arvioitava erityisesti oikea-aikaisuuden kannalta eli sen suhteen, milloin rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä panee ne täytäntöön, ja niiden tehokkuuden osalta. Tässä yhteydessä toimenpiteitä, jotka on toteutettu oma-aloitteisesti ennen kuin valvontaviranomaisen tutkinta on tullut rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tietoon, pidetään lieventävinä tekijöinä todennäköisemmin kuin toimenpiteitä, jotka on toteutettu kyseisen ajankohdan jälkeen.

## 5.3 – Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste

77. Asetuksen 83 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuu on arvioitava ottaen huomioon niiden 25 ja 32 artiklan nojalla toteuttamat toimenpiteet. Suuntaviivoissa WP253 todetaan, että ”valvontaviranomaisen on vastattava siihen, missä määrin rekisterinpitäjä ’teki sen, mitä siltä voitiin odottaa’, kun otetaan huomioon tietojenkäsittelyn luonne, tarkoitus tai laajuus sekä rekisterinpitäjälle asetuksessa asetetut velvoitteet”.<sup>33</sup>
78. Tämän perusteen osalta on erityisesti arvioitava rekisteröityjen vapauksiin ja oikeuksiin kohdistuvaa jäännösriskiä, rekisteröidyille aiheutunutta haittaa ja vahinkoa, joka jatkuu sen jälkeen, kun rekisterinpitäjä on toteuttanut toimenpiteet, sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 25 ja 32 artiklan mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta.
79. Tältä osin valvontaviranomainen voi myös harkita, olivatko kyseiset tiedot suoraan yksilöitävissä ja/tai saatavilla ilman teknistä suojausta.<sup>34</sup> On kuitenkin muistettava, että tällaisen suojauksen

---

<sup>32</sup> Suuntaviivat WP253, s. 12.

<sup>33</sup> Ibid. s. 13.

<sup>34</sup> Ibid. s. 14 ja 15.

olemassaolo ei välttämättä ole lieventävä tekijä (ks. kohta 82 jäljempänä). Tämä riippuu tapauksen kaikista olosuhteista.

80. Edellä mainittujen seikkojen arvioimiseksi valvontaviranomaisen olisi otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat asiakirjat, joita rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on toimittanut esimerkiksi puolustautumisoikeutensa käyttämisen yhteydessä. Tällaisista asiakirjoista voidaan saada näyttöä erityisesti siitä, milloin ja miten toimenpiteet on toteutettu, oliko rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välillä vuorovaikutusta (soveltuvien osien) tai onko tietosuojavastaavaan tai rekisteröityihin otettu yhteyttä (soveltuvien osien).
81. Koska yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen vastuullisuustaso on direktiiviin 95/46/EY verrattuna korkeampi<sup>35</sup>, rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun astetta pidetään todennäköisesti raskauttavana tai neutraalina tekijänä. Ainoastaan poikkeustapauksissa, joissa rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on ylittänyt niille asetetut velvoitteet, tätä voidaan pitää lieventävänä tekijänä.

#### 5.4 – Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomiset

82. Aiemmillä rikkomisilla tarkoitetaan rikkomisia, jotka on todettu ennen käsillä olevan päätöksen antamista. Jos on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen VII luvun mukaisesta yhteistyöstä, aiemmillä rikkomisilla tarkoitetaan rikkomisia, jotka oli todettu jo ennen (yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklassa tarkoitetun) päätösehdotuksen antamista.
83. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan hallinnollisen sakon määräämisestä ja sakon määrästä päätettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän aiemmat merkitykselliset rikkomiset. Vastaava sanamuoto on yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaleessa.

##### 5.4.1 – Aikajänne

84. Ensinnäkin on otettava huomioon, milloin aiempi rikkominen on tapahtunut: Mitä pidempi aika aiemman rikkomisen ja parhaillaan tutkittavan rikkomisen välillä on, sitä pienempi on aiemman rikkomisen merkitys. Näin ollen valvontaviranomaisten on annettava aiemmalle rikkomiselle sitä vähemmän merkitystä, mitä pidempi aika siitä on kulunut. Tämä arviointi jätetään valvontaviranomaisen harkintavaltaan sovellettavan kansallisen ja EU:n lainsäädännön ja periaatteiden mukaisesti.
85. Koska myös kauan sitten tapahtuneet rikkomiset voivat olla merkityksellisiä arvioitaessa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän historiatietoja, tässä yhteydessä ei pidä asettaa kiinteitä vanhentumisaikoja. Jotkin kansalliset lait kuitenkin estävät valvontaviranomaista ottamasta aiempia rikkomisia huomioon tietyn määräajan jälkeen. Joissakin kansallisissa laeissa säädetään myös velvoitteesta poistaa tiedot tietyn ajan kuluttua, mikä estää toimivaltaisia valvontaviranomaisia ottamasta huomioon tällaisia aikaisempia rikkomisia.
86. Samasta syystä on huomattava, että yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisia on pidettävä merkityksellisempinä kuin direktiivin 95/46/EY täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomisia (jos valvontaviranomainen voi kansallisen lainsäädännön mukaan ottaa tällaiset rikkomiset huomioon), koska niistä on kulunut vähemmän aikaa.

---

<sup>35</sup> Ibid. s. 13.

#### 5.4.2 – Aihe

87. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan e alakohtaa sovellettaessa merkityksellisinä voidaan pitää tutkinnan kohteena olevan rikkomisen kanssa samaan tai eri aiheeseen kohdistuneita aiempia rikkomisia.
88. Vaikka kaikki aiemmat rikkomiset voivat antaa viitteitä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän yleisestä asenteesta yleisen tietosuojasetuksen noudattamiseen, samaa asiaa koskeville rikkomisille on annettava suurempi painoarvo, koska niillä on läheisempi yhteys tutkittavana olevaan rikkomiseen. Näin on erityisesti silloin, kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on aikaisemmin syyllistynyt samaan rikkomiseen (toistuvat rikkomiset). Näin ollen samaa aihetta koskevia rikkomisia on pidettävä merkityksellisempinä kuin eri aihetta koskevia aiempia rikkomisia.
89. Esimerkiksi sitä, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei aiemmin ollut vastannut oikeuksiaan käyttäneille rekisteröidyille oikea-aikaisesti, on pidettävä merkityksellisempänä silloin, kun tutkittavana oleva rikkominen liittyy siihen, ettei oikeuksiaan käyttävälle rekisteröidylle ole vastattu, kuin jos se liittyy henkilötietojen koskevaan tietoturvaloukkaukseen.
90. Aiemmat eri aiheeseen liittyvät rikkomiset on kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon, jos ne on tehty samalla tavalla, koska ne voivat olla osoitus rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän organisaation jatkuvista ongelmista. Tämä koskee esimerkiksi rikkomisia, jotka johtuvat siitä, että tietosuojavastaavan antamat neuvot on jätetty huomiotta.

#### 5.4.3 – Muut näkökohdat

91. Mikäli valvontaviranomaiset harkitsevat direktiivin 95/46/EY täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten aiemman rikkomisen huomioon ottamista (jos valvontaviranomainen voi kansallisen lainsäädännön mukaan ottaa tällaiset rikkomiset huomioon), niiden on pantava merkille, että direktiivin ja yleisen tietosuojasetuksen vaatimukset saattavat poiketa toisistaan.
92. Tarkastellessaan aiemman rikkomisen merkityksellisyyttä valvontaviranomaisen olisi otettava huomioon sen menettelyn tila, jossa edellinen rikkominen on kansallisen lainsäädännön mukaisesti todettu – erityisesti valvontaviranomaisen tai oikeusviranomaisen mahdollisesti toteuttamat toimenpiteet.
93. Aiemmat rikkomiset voidaan ottaa huomioon myös silloin, kun toinen valvontaviranomainen on havainnut ne ja kyseessä on sama rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Esimerkiksi johtava valvontaviranomainen, joka käsittelee rikkomista yhteistyömekanismin (keskitetty asiointipiste) kautta yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan mukaisesti, voisi ottaa huomioon toisen valvontaviranomaisen aiemmin paikallisten tapausten yhteydessä toteamat rikkomiset, joissa on kyseessä sama rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Vastaavasti johtavan valvontaviranomaisen aiemmin toteamat rikkomiset voidaan ottaa huomioon, kun eri viranomaisen on käsiteltävä sille tehty valitus tapauksissa, joilla on vain paikallisia vaikutuksia, yleisen tietosuojasetuksen 56 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Jos johtavaa valvontaviranomaista ei ole (esimerkiksi jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei ole sijoittautunut Euroopan unioniin), valvontaviranomaiset voivat ottaa huomioon myös toisen valvontaviranomaisen aiemmin toteamat rikkomiset, joissa on kyseessä sama rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä.
94. Aiempia rikkomisia voidaan pitää raskauttavana tekijänä sakon laskennassa. Tämän tekijän painoarvo määritetään aiempien rikkomisten luonteen ja esiintymistiheyden perusteella. Aiempien rikkomisten puuttumista ei kuitenkaan voida pitää lieventävänä tekijänä, koska yleisen tietosuojasetuksen noudattaminen on velvollisuus. Jos aiempia rikkomisia ei ole, tätä tekijää voidaan pitää neutraalina.

## 5.5 – Yhteistyön aste valvontaviranomaisen kanssa rikkomisen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi

95. Asetuksen 83 artiklan 2 kohdan f alakohdassa edellytetään, että valvontaviranomainen ottaa huomioon, missä määrin rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä tekee valvontaviranomaisen kanssa yhteistyötä rikkomisen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi.
96. Ennen kuin arvioidaan tarkemmin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän valvontaviranomaisen kanssa tekemän yhteistyön tasoa, on toistettava, että rekisterinpitäjällä ja henkilötietojen käsittelijällä on yleisen tietosuoja-asetuksen 31 artiklan nojalla yleinen yhteistyövelvoite ja että yhteistyön puuttuminen voi johtaa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetyn sakon soveltamiseen. Tavanomainen yhteistyövelvoite on siten katsottava pakolliseksi, minkä vuoksi sitä olisi pidettävä neutraalina (eikä lieventävänä) tekijänä.
97. Jos yhteistyö valvontaviranomaisen kanssa on kuitenkin rajoittanut tai ehkäissyt yksilöiden oikeuksiin mahdollisesti muutoin kohdistuvia kielteisiä seurauksia, valvontaviranomainen voi pitää tätä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettuna lieventävänä tekijänä, joka vähentää sakon määrää. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on ”reagoanut valvontaviranomaisen pyyntöihin kyseisen tapauksen tutkinnan aikana siten, että sillä on rajoitettu merkittävästi yksilöiden oikeuksiin kohdistuvaa vaikutusta”<sup>36</sup>.

## 5.6 – Tapa, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisten tietoon

98. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaan tapa, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon, voi olla merkittävä raskauttava tai lieventävä tekijä. Tätä arvioitaessa erityistä huomiota voidaan kiinnittää kysymykseen siitä, ilmoittiko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomisesta omasta aloitteestaan, ja jos ilmoitti, missä laajuudessa, ennen kuin rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon esimerkiksi kantelun tai tutkinnan kautta. Tämä seikka ei ole merkityksellinen, jos rekisterinpitäjään sovelletaan erityisiä ilmoitusvelvoitteita (esimerkiksi 33 artiklan mukaisten henkilötietojen tietoturvaloukkausten tapauksessa).<sup>37</sup> Tällaisissa tapauksissa tätä ilmoitusta olisi pidettävä neutraalina tekijänä.<sup>38</sup>
99. Jos valvontaviranomainen on saanut rikkomisen tietoonsa esimerkiksi kantelun tai tutkinnan kautta, tätä seikkaa olisi pääsääntöisesti pidettävä neutraalina. Valvontaviranomainen voi pitää tätä lieventävänä seikkana, jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ilmoitti rikkomisesta omasta aloitteestaan ennen kuin asia tuli valvontaviranomaisen tietoon.

## 5.7 – Aikaisemmin samasta aiheesta määrättyjen toimenpiteiden noudattaminen

100. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa: ”jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 58 artiklan 2

---

<sup>36</sup> Suuntaviivat WP253, s. 14.

<sup>37</sup> On syytä huomata, että henkilötietojen tietoturvaloukkaus ei välttämättä tarkoita yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomista.

<sup>38</sup> Tätä korostetaan suuntaviivoissa WP253, s. 15.

kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, näiden toimenpiteiden noudattaminen” on otettava huomioon hallinnollisen sakon määräämisestä ja sen määrästä päätettäessä.

101. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan e alakohdasta poiketen tässä arvioinnissa viitataan ainoastaan toimenpiteisiin, jotka valvontaviranomaiset ovat itse aiemmin määränneet samalle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle saman asian osalta.<sup>39</sup>
102. Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän voi olla tältä osin kohtuullista olettaa, että sille aiemmin määrättyjen toimenpiteiden noudattaminen estäisi samaan aiheeseen kohdistuvan rikkomisen jatkossa. Koska aiemmin määrättyjen toimenpiteiden noudattaminen on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän velvollisuus, sitä ei pitäisi sinänsä ottaa huomioon lieventävänä tekijänä. Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän on päinvastoin sitouduttava vahvemmin aiempien toimenpiteiden toteuttamiseen, jotta tätä voitaisiin pitää lieventävänä seikkana, esimerkiksi toteuttamalla valvontaviranomaisen määräämien toimenpiteiden ohella lisätoimenpiteitä.
103. Sitä vastoin aiemmin määrätyn korjaavan toimivaltuuden noudattamatta jättämistä voidaan pitää joko raskauttavana tekijänä tai omana rikkomisenaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan e alakohdan ja 83 artiklan 6 kohdan nojalla. Siksi on syytä ottaa huomioon, että sama sääntöjenvastainen toiminta ei voi johtaa tilanteeseen, jossa siitä rangaistaan kahdesti.

## 5.8 – Hyväksytyjen käytännesääntöjen tai hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen

104. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan j alakohdassa todetaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 40 artiklan mukaisten käytännesääntöjen tai yleisen tietosuoja-asetuksen 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen voi olla merkityksellinen tekijä.
105. Kuten suuntaviivoissa WP253 muistutetaan, yleisen tietosuoja-asetuksen 40 artiklan mukaisten käytännesääntöjen tai yleisen tietosuoja-asetuksen 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen voi joissakin tapauksissa olla lieventävä tekijä. Asetuksen 40 artiklan 4 kohdan mukaan hyväksytyihin käytännesääntöihin sisältyvät ”mekanismit, joiden avulla (valvonta)elin voi veloitteen mukaisesti valvoa, että käytännesääntöjä soveltavat rekisterinpitäjät tai henkilötietojen käsittelijät noudattavat niitä”. Sääntöjenvastaisesta toiminnasta voidaan langettaa seuraamuksia myös soveltamalla 41 artiklan 4 kohdan mukaista seurantajärjestelmää, mukaan lukien rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän määräaikainen pidättäminen tehtävästä tai jättäminen käytännesääntöjä hallinnoivan yhteisön ulkopuolelle. Vaikka valvontaviranomainen voi ottaa huomioon itsesääntelyjärjestelmään liittyvät aiemmin määrättyt seuraamukset, valvontaelimen valtuudet perustuvat yleisen tietosuoja-asetuksen 41 artiklan 4 kohtaan ”rajoittamatta toimivaltaisen valvontaviranomaisen tehtäviä ja valtuuksia”, mikä tarkoittaa, että valvontaviranomaisella ei ole velvollisuutta ottaa huomioon valvontaelimen mahdollisesti määräämiä seuraamuksia.<sup>40</sup>
106. Toisaalta jos käytännesääntöjen tai sertifiointien noudattamatta jättämisellä on suoraan merkitystä rikkomisen suhteen, valvontaviranomainen voi pitää sitä raskauttavana seikkana.

---

<sup>39</sup> Ks. edellinen alaviite.

<sup>40</sup> Ks. edellinen alaviite.



## 5.9 – Muut raskauttavat ja lieventävät seikat

107. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdassa annetaan valvontaviranomaiselle mahdollisuus ottaa huomioon mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät. Yksittäiseen tapaukseen voi liittyä monia osatekijöitä, joita kaikkia ei voida kodifioida tai luetella ja jotka on otettava huomioon sen varmistamiseksi, että sovellettava seuraamus on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava kussakin yksittäisessä tapauksessa.
108. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdassa mainitaan ”mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät, kuten rikkomisesta suoraan tai välillisesti saadut mahdolliset taloudelliset edut tai rikkomisella vältetyt tappiot”. Tämän säännöksen katsotaan olevan olennaisen tärkeä sakon määrän mukauttamiseksi yksittäisessä tapauksessa. Tässä mielessä katsotaan, että sitä olisi pidettävä esimerkkinä yksittäiseen tapaukseen sovellettavasta oikeudenmukaisuuden periaatteesta.
109. Tämän säännöksen soveltamisalan, joka on jätetty avoimeksi, olisi käsitettävä kaikki perustellut näkökohdat, jotka koskevat rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän sosioekonomista, oikeudellista ja markkinaympäristöä.<sup>41</sup>
110. Raskauttavana tekijänä voidaan pitää erityisesti rikkomisesta saatua taloudellista etua, jos käy ilmi, että tapauksessa on saatu voittoa yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisen tuloksena.
111. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdan nojalla voitaisiin tarkastella myös poikkeuksellisia olosuhteita, jotka voivat johtaa merkittäviin muutoksiin sosioekonomisessa tilanteessa (esimerkiksi vakavan pandemiakriisin puhkeaminen, joka voisi muuttaa radikaalisti henkilötietojen käsittelyn toteutustapaa).

**Huom. Tämän luvun esimerkit ovat esimerkkejä raskauttavien ja lieventävien seikkojen mahdollisesta vaikutuksesta sakon määrään. Näissä kuvitteellisissa tapauksissa mainittuja sakon korotuksia tai alennuksia ei voida pitää ennakkotapauksina tai viitteinä todellisissa tapauksissa käytettävistä prosenttiosuuksista.**

### ***Esimerkki 7 a – Raskauttavien ja lieventävien seikkojen arvioiminen***

*Urheiluseura käytti erään toimipaikkansa sisäänkäynnin yhteydessä kasvojentunnistusteknologialla varustettuja kameroita asiakkaiden tunnistamiseen. Koska urheiluseura rikkoi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaa (biometrinen tietojen käsittely ilman pätevää poikkeusta), valvontaviranomainen, jolla oli toimivalta tutkia rikkomisen, päätti määrätä sakon. Valvontaviranomainen katsoi kaikki asiaan liittyvät tekijät huomioiden, että rikkomisen oli luonteeltaan vakava. Koska urheiluseuran vuotuinen liikevaihto oli 150 miljoonaa euroa, asianmukaiseksi sakon laskentapohjaksi katsottiin 2 miljoonaa euroa (luokassaan korkein mahdollinen).*

*Samalle urheiluseuralle oli kuitenkin kaksi vuotta aikaisemmin määrätty sakko sormenjälkiteknologian käytöstä toisessa toimipaikassa. Valvontaviranomainen päätti ottaa tämän huomioon toistuvana rikkomisena (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan e alakohta). Näin tehdessään valvontaviranomainen antoi painoarvoa sille, että aiempi rikkomisen liittyi miltei*

<sup>41</sup> Tietosuojaneuvosto päätti asiasta sitovassa päätöksessä 3/2022 Irlannin valvontaviranomaisen toimittamasta Meta Platforms Ireland Limited -yhtiötä ja sen Facebook-palvelua koskevasta riita-asiasta (yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artikla), jäljempänä ’tietosuojaneuvoston sitova päätös 3/2022’, 368 kohta.

samaan aiheeseen ja oli tapahtunut vain kaksi vuotta aikaisemmin. Tämän raskauttavan tekijän vuoksi valvontaviranomainen päätti korottaa sakon tässä nimenomaisessa tapauksessa 2,6 miljoonaan euroon<sup>42</sup>, joka ei ylitä sovellettavaa lakisääteistä 20 miljoonan euron enimmäismäärää.

**Huom. Tämän luvun esimerkit ovat esimerkkejä raskauttavien ja lieventävien seikkojen mahdollisesta vaikutuksesta sakon määrään. Näissä kuvitteellisissa tapauksissa mainittuja sakon korotuksia tai alennuksia ei voida pitää ennakkotapauksina tai viitteinä todellisissa tapauksissa käytettävistä prosenttiosuuksista.**

**Esimerkki 7 b – Raskauttavien ja lieventävien seikkojen arvioiminen**

Lyhytaikaiseen autonvuokraukseen keskittyneen alustan ylläpitäjään kohdistui tietomurto, minkä vuoksi sen asiakkaiden henkilötietojen suojauksessa on ollut lyhyen aikaa haavoittuvuuksia. Kaikki asiaan liittyvät tekijät huomioon ottaen valvontaviranomainen katsoi, että ylläpitäjän toiminnassa havaitut puutteet sen varmistamisessa, että sen alusta ei riko tietosuoja-asetuksen 32 artiklan säännöksiä, olivat vakavuudeltaan vähäinen rikkominen. Koska ylläpitäjän vuotuinen liikevaihto oli 255 miljoonaa euroa, asianmukaisesti sakon laskentapohjaksi katsottiin 260 000 euroa.

Vaarantuneet henkilötiedot sisälsivät jäljennöksiä ajokorteista ja henkilökorteista. Tästä syystä kaikkien tietoturvaloukkauksesta kärsineiden asiakkaiden oli uusittava nämä asiakirjansa identiteettivarkauden mahdollisuuden rajoittamiseksi. Tiedottaessaan tapauksesta ylläpitäjä tarjosi kaikille rekisteröidyille apua asiakirjojen uusimisessa asianmukaisissa julkisissa laitoksissa ja perusti järjestelmän hakemuksista aiheutuneiden maksujen korvaamiseksi. Valvontaviranomainen katsoi, että kyseessä oli ”toimi rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi” (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan c alakohta), jolla oli lieventävä vaikutus sakkoon. Ottaen huomioon ylläpitäjän ennakoivan aktiivisen asenteen ja toimenpiteiden tehokkuuden valvontaviranomainen päätti alentaa sakon 225 000 euroon<sup>43</sup>, joka ei ylitä lakisääteistä 10 miljoonan euron enimmäismäärää.

**Tämän luvun esimerkit ovat esimerkkejä raskauttavien ja lieventävien seikkojen mahdollisesta vaikutuksesta sakon määrään. Näissä kuvitteellisissa tapauksissa mainittuja sakon korotuksia tai alennuksia ei voida pitää ennakkotapauksina tai viitteinä todellisissa tapauksissa käytettävistä prosenttiosuuksista.**

**Esimerkki 7 c – Raskauttavien ja lieventävien seikkojen arvioiminen**

Pienen luottolukituslaitoksen todettiin rikkoneen useita rekisteröityjen oikeuksien turvaamista koskevia säännöksiä, erityisesti siksi, että se peri asiakkailtaan maksun heidän käyttäessään oikeuttaan tietopyyntöön. Laitos toimi näin kaikkien tietopyyntöjen osalta, ei ainoastaan yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdan a alakohdassa mainittujen pyyntöjen osalta. Kaikki asiaan liittyvät tekijät huomioon ottaen valvontaviranomainen katsoi, että rikkomiset olivat

<sup>42</sup> Tämä osoittaa, että laskentapohjien luokat eivät rajoita valvontaviranomaisten mahdollisuutta ottaa huomioon raskauttavat ja lieventävät seikat ja määrätä luokan vaihteluväliä korkeampi tai alhaisempi sakko. Kuten kohdassa 4.3 todetaan, luvut ovat jatkolaskennan lähtökohtia, eivät sakon kiinteitä määriä (hintalappuja) yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Valvontaviranomaisella on harkintavaltaa käyttää sakkojen koko vaihteluväliä mistä tahansa 0 euroa ylittävistä määrätstä lakisääteiseen enimmäismäärään asti ja varmistaa näin, että sakko mukautetaan tapauksen olosuhteisiin.

<sup>43</sup> Ks. edellinen alaviite.

*vakavuudeltaan vähäisiä. Koska laitoksen vuotuinen liikevaihto oli 35 miljoonaa euroa, asianmukaiseksi sakon laskentapohjaksi katsottiin 100 000 euroa.*

*Valvontaviranomainen piti kuitenkin laitoksen saamaa hyötyä raskauttavana tekijänä (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohta). Rikkomisesta saadun edun tasapainottamiseksi ja tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhteisen sakon varmistamiseksi tässä tapauksessa valvontaviranomainen päätti korottaa sakon 130 000 euroon, joka ei ylitä sovellettavaa lakisääteistä 20 miljoonan euron enimmäismäärää.*

**Tämän luvun esimerkit ovat esimerkkejä raskauttavien ja lieventävien seikkojen mahdollisesta vaikutuksesta sakon määrään. Näissä kuvitteellisissa tapauksissa mainittuja sakon korotuksia tai alennuksia ei voida pitää ennakkotapauksina tai viitteinä todellisissa tapauksissa käytettävistä prosenttiosuuksista.**

***Esimerkki 7 d – Raskauttavien ja lieventävien seikkojen arvioiminen***

*Yrityksen todettiin rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä erityisesti myydessään tietokantansa kumppaneille kaupalliseen tarkoitukseen. Tietokanta sisälsi sellaisten henkilöiden henkilötietoja, jotka eivät olleet antaneet suostumustaan tietojensa jakamiseen kaupallisiin tarkoituksiin.*

*Kaikki asiaan liittyvät tekijät huomioon ottaen valvontaviranomainen katsoi, että rikkomiset olivat vakavuudeltaan keskitasoisia. Koska yrityksen vuotuinen liikevaihto oli 45 miljoonaa euroa, asianmukaiseksi sakon laskentapohjaksi katsottiin 150 000 euroa.*

*Lisäksi viranomainen katsoi, että rikkomisesta oli ollut etua rekisterinpitäjälle, koska se, että se ei pyytänyt rekisteröidyiltä suostumusta heidän tietojensa luovuttamiseen kohdennettua mainontaa varten, lisäsi niiden tietojen määrää, jotka se saattoi myöhemmin jälleenmyydä. Tästä syystä valvontaviranomainen katsoi, että yrityksen saama hyöty oli raskauttava tekijä (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohta).*

*Rikkomisesta saadun edun tasapainottamiseksi ja tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhteisen sakon varmistamiseksi tässä tapauksessa valvontaviranomainen päätti korottaa sakon 200 000 euroon, joka ei ylitä sovellettavaa lakisääteistä 20 miljoonan euron enimmäismäärää.*

## LUKU 6 – LAKISÄÄTEINEN ENIMMÄISMÄÄRÄ JA YRITYSVASTUU

### 6.1 – Lakisääteisen enimmäismäärän määrittäminen

112. Kuten suuntaviivoissa WP253 todetaan, yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei vahvisteta eri rikkomisten perusteella määrättäville sakoille kiinteitä määriä. Sen sijaan siinä säädetään yleisistä enimmäismääristä<sup>44</sup> muissa säädöksissä jo vahvistettujen, seuraamuksia koskevan EU:n lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaisesti.<sup>45</sup>
113. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa säädetyt määrät muodostavat lakisääteisen enimmäismäärän, ja ne estävät valvontaviranomaisia määräämästä sakkoja, jotka ylittäisivät sovellettavat enimmäismäärät. Oikean lakisääteisen enimmäismäärän määrittämiseksi on otettava soveltuvin osin huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohta<sup>46</sup> (ks. kohta 3.1.2). Kunkin valvontaviranomaisen on näin ollen varmistettava, että laskettaessa sakkoja näiden suuntaviivojen perusteella näitä enimmäismääriä ei ylitetä. Tapauksesta riippuen erilaiset enimmäismäärät voivat olla asianmukaisia.

#### 6.1.1 – Kiinteä enimmäismäärä

114. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa säädetään pääsääntöisesti kiinteistä määristä ja erotetaan toisistaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten velvoitteiden eri luokkien rikkomiset. Kuten edellä on selitetty, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdassa sallitaan enintään 10 miljoonan euron sakot siinä esitettyjen velvoitteiden rikkomisesta, kun taas yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 ja 6 kohdassa sallitaan enintään 20 miljoonan euron sakot niissä esitettyjen velvoitteiden rikkomisesta.

#### 6.1.2 – Dynaaminen enimmäismäärä

115. Jos kyseessä on yritys<sup>47</sup>, sakon vaihteluväli voi painottua kohti suurempaa liikevaihtoon<sup>48</sup> perustuvaa enimmäismäärää. Liikevaihtoon perustuva enimmäismäärä on dynaaminen, ja se yksilöidään kyseiseen yritykseen nähden tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden periaatteiden saavuttamiseksi.
116. Tarkemmin sanottuna yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdassa sallitaan enintään kahden prosentin enimmäismäärä ja 83 artiklan 5 ja 6 kohdassa enintään neljän prosentin enimmäismäärä yrityksen edellisen tilikauden vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta. Yleisen tietosuoja-asetuksen sanamuoto edellyttää, että huomioon otetaan kiinteä enimmäismäärä tai dynaaminen liikevaihtoon perustuva enimmäismäärä ”sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi”. Liikevaihtoon perustuvia enimmäismääriä sovelletaan siis vain, jos ne yksittäisessä tapauksessa ylittävät kiinteän enimmäismäärän. Näin on silloin, kun yrityksen vuotuinen kokonaisliikevaihto edelliseltä tilikaudelta on yli 500 miljoonaa euroa.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 150 kappaleen toinen virke: ”Tässä asetuksessa olisi mainittava nämä rikkomiset ja niistä määrättävien sakkojen enimmäismäärä ja määrän asettamisen perusteet, jotka toimivaltaisen valvontaviranomaisen olisi vahvistettava kussakin tapauksessa erikseen ottaen huomioon kaikki erityisen tilanteen kannalta merkittävät olosuhteet ja ottaen asianmukaisesti huomioon erityisesti rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto ja rikkomisen seuraukset sekä toimenpiteet, jotka on toteutettu tämän asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi ja rikkomisen seurausten estämiseksi tai lieventämiseksi.”

<sup>45</sup> Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta: 23 artiklan 2 kohta.

<sup>46</sup> Ks. myös tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 326 kohta.

<sup>47</sup> Käsitteen ”yritys” osalta ks. näiden suuntaviivojen kohta 6.2.1.

<sup>48</sup> Käsitteen ”liikevaihto” osalta ks. näiden suuntaviivojen kohta 6.2.2.

<sup>49</sup> Kaksi prosenttia 500 miljoonasta on 10 miljoonaa (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kiinteä enimmäismäärä) ja neljä prosenttia 500 miljoonasta 20 miljoonaa (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu kiinteä enimmäismäärä).

**Esimerkki 8 a – Dynaaminen enimmäismäärä**

Luottoluokituslaitos kerää ja myy kaikkien EU:n kansalaisten kaikki luottokelpoisuustiedot mainos- ja vähittäismyyntiyrityksille ilman oikeusperustaa. Luottoluokituslaitoksen vuotuinen maailmanlaajuinen liikevaihto edellisenä vuonna oli 3 miljardia euroa. Tässä yhteydessä luottoluokituslaitos rikkoi muun muassa 6 artiklaa, jonka rikkomisesta voidaan määrätä sakko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan nojalla. Kiinteä enimmäismäärä olisi 20 miljoonaa euroa. Dynaaminen enimmäismäärä olisi 120 miljoonaa euroa (4 prosenttia 3 miljardista eurosta). Sakko voi siis olla 120 miljoonaa euroa, koska dynaaminen enimmäismäärä on suurempi kuin kiinteä enimmäismäärä, 20 miljoonaa euroa. Näin ollen sakko saa ylittää kiinteän 20 miljoonan euron enimmäismäärän, mutta se ei saa ylittää sovellettavaa lakisääteistä 120 miljoonan euron enimmäismäärää.

**Esimerkki 8 b – Kiinteä enimmäismäärä**

Aurinkolasien jälleenmyyjällä on verkkokauppa, josta asiakkaat voivat tehdä tilauksia. Tilauslomakkeella jälleenmyyjä käsittelee myös henkilötietoja, myös pankkitilitietoja. Jälleenmyyjä ei pysty tarjoamaan asianmukaista https-salausta, joten kolmannet osapuolet voivat mahdollisesti siepata henkilötiedot maksutapahtuman aikana. Vähittäismyyjä rikkoo yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohtaa, ja sille voidaan määrätä sakko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan nojalla. Vähittäismyyjän vuotuinen maailmanlaajuinen liikevaihto edellisenä vuonna oli 450 miljoonaa euroa. Tällöin kiinteä enimmäismäärä, 10 miljoonaa euroa, on suurempi kuin dynaaminen enimmäismäärä, 9 miljoonaa euroa (= 2 prosenttia 450 miljoonasta eurosta), joten 10 miljoonan euron enimmäismäärä jää voimaan. Näin ollen sakko ei saa ylittää lakisääteistä 10 miljoonan euron enimmäismäärää.

**Esimerkki 8 c – Rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät, jotka eivät ole yrityksiä**

Kunnassa on verkkojärjestelmä, jonka avulla sen asukkaat voivat varata aikoja esimerkiksi passin tai avioliittoluvan hakemiseen. Kunta on tämän verkkojärjestelmän ainoa rekisterinpitäjä. Valitettavasti käy ilmi, että järjestelmä välittää kerätyt tiedot jatkuvasti myös asiaan liittymättömän kolmannen maan henkilötietojen käsittelijän ulkoisille palvelimille, joihin ne tallennetaan. Kolmanteen maahan tapahtuvaa tiedonsiirtoa koskevia riittäviä takeita ei ole otettu käyttöön. Tietoja kerätään ja käsitellään voimassa olevan suostumuksen perusteella siirtoa lukuun ottamatta. Kunta rikkoi yleisen tietosuoja-asetuksen 44 artiklaa siirtämällä erityisiä henkilötietoryhmiä asiaan liittymättömään kolmanteen maahan ilman asianmukaisia suojatoimia. Näin ollen sille voidaan määrätä sakko 83 artiklan 5 kohdan nojalla. Koska kunta ei täytä yrityksen määritelmää, siihen sovelletaan lakisääteistä kiinteää enimmäismäärää, jolloin sakko saa olla enintään 20 miljoonaa euroa. Näin on kuitenkin vain, jos jäsenvaltio, jossa kyseinen kunta sijaitsee, ei ole antanut erityisiä säännöksiä siitä, voidaanko kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille viranomaisille ja elimille määrätä hallinnollisia sakkoja ja missä määrin niitä voidaan määrätä (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohta).

## 6.2 – Yrityksen liikevaihdon määrittäminen ja yritysvastuu

117. Oikean liikevaihdon määrittämiseksi lakisääteistä dynaamista enimmäismäärää varten on tärkeää ymmärtää yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa käytetyt yrityksen ja liikevaihdon käsitteet. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleisiin, jotka EU:n lainsäätäjä on antanut ohjeiksi yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaa varten.

### 6.2.1 – Yrityksen ja yritysvastuun määrittäminen

118. Käsitteen ”yritys” osalta EU:n lainsäätäjät on antanut selkeän lisäselvennyksen. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 150 kappaleessa todetaan seuraavaa: ”Silloin kun sakkoja määrätään yritykselle, yritys olisi ymmärrettävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklan mukaisesti yritykseksi.”
119. Näin ollen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohta perustuu johdanto-osan 150 kappaleen perusteella SEUT 101 ja 102 artiklan mukaiseen yrityksen käsitteeseen<sup>50</sup>, sanotun kuitenkin rajoittamatta yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 18 kohdan (jossa määritellään yritys) ja 4 artiklan 19 kohdan (jossa määritellään konserni) soveltamista. Ensiksi mainittua käsitettä käytetään pääasiassa yleisen tietosuoja-asetuksen V luvussa, ilmaisussa ’yhteistä taloudellista toimintaa harjoittava yritysryhmä’. Lisäksi termiä käytetään yleisessä merkityksessä, ei säännöksen tai velvoitteen kohteena.
120. Näin ollen tapauksissa, joissa rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklassa tarkoitettu yritys (tai sen osa), koko tällaisen yrityksen yhteenlaskettua liikevaihtoa voidaan käyttää sakon dynaamisen ylärajan määrittämiseen (ks. kohta 6.2.2) ja sen varmistamiseen, että tuloksena oleva sakko on tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden periaatteiden mukainen (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohta).<sup>51</sup>
121. Unionin tuomioistuimella on laaja oikeuskäytäntö käsitteestä ”yritys”. Termi ”yritys” kattaa ”kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta”<sup>52</sup>. Kilpailulainsäädäntöä sovellettaessa ”yritykset” ovat oikeudellisten yksiköiden sijasta pikemminkin taloudellisia yksiköitä. Eri yritykset, jotka kuuluvat samaan konserniin, voivat muodostaa taloudellisen yksikön ja siten SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklassa tarkoitettua yrityksen.<sup>53</sup>
122. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklassa termi ”yritys” voi viitata yhteen taloudelliseen yksikköön, vaikka kyseinen taloudellinen yksikkö koostuisi useista luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä. Se, muodostavatko useat yhteisöt yhden taloudellisen yksikön, riippuu pitkälti siitä, onko yksittäinen yhteisö päätöksentekokyvyssään vapaa vai vaikuttaako johtava yhteisö eli emoyhtiö ratkaisevasti muihin.<sup>54</sup> Kriteerit tämän määrittämiseksi perustuvat emoyhtiön ja sen

---

<sup>50</sup> Kuten suuntaviivoissa WP253 on jo selvennetty ja kuten Euroopan tietosuojaneuvosto on myöhemmin vahvistanut 25. toukokuuta 2018 antamassaan hyväksynnässä 1/2018. Ks. myös tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 292 kohta, ja alueellinen tuomioistuin LG Bonn, asia 29 OWi 1/20, 11.11.2020, 92 kohta.

<sup>51</sup> Ks. tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 412 ja 423 kohta, ja myös asiat C-286/13 P, Dole food and Dole Fresh Fruit Europe v. Euroopan komissio, 149 kohta ja C-189/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, 258 kohta.

<sup>52</sup> Asia C-41/90, Klaus Höfner ja Fritz Elser v. Macrotron GmbH, 21 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-159 ja C-160/91, Poucet ja Pistre v. Assurances Générales de France, 17 kohta; asia C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol, 18 kohta; yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., 74 kohta; ja asia C-138/11, Compass-Datenbank GmbH v. Republik Österreich, 35 kohta.

<sup>53</sup> Asia C-516/15 P, Akzo Nobel ym. v. komissio, 48 kohta.

<sup>54</sup> Selvytyden vuoksi todettakoon, että ”pätöksentekokyky”, jota arvioidaan sen selvittämiseksi, vaikuttaako emoyhtiö ratkaisevasti muihin konsernin jäseniin, liittyy päätöksentekokykyyn suhteessa tytäryhtiön toimintaan ”markkinoilla”. Tämä eroaa ja on täysin erillään vaikutuksesta, joka emoyhtiöllä joko on tai ei ole kyseiseen käsittelyyn ja erityisesti mahdollisuuden tehdä käsittelyn ”tarkoituksiin ja keinoin” liittyviä päätöksiä. Näitä asioita on arvioitava rekisterinpitäjän henkilöllisyyden tutkimisen yhteydessä, eivätkä ne ole merkityksellisiä arvioitaessa ratkaisevaa vaikutusta yhden taloudellisen yksikön perustamisen kannalta.

tytäryhtiön taloudellisiin, oikeudellisiin ja organisatorisiin yhteyksiin, kuten osallistumisen määrään, henkilöstö- tai organisaatiositeisiin, ohjeistukseen ja yrityssopimusten olemassaoloon.<sup>55</sup>

123. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa noudatetaan yhtä taloudellista yksikköä koskevan doktriinin mukaisesti yritysten välittömän vastuun periaatetta, mikä tarkoittaa, että kaikki sellaisten luonnollisten henkilöiden toteuttamat tai laiminlyömät toimet, joilla on oikeus toimia yrityksen lukuun, voidaan laskea yrityksen itsensä syyksi ja katsotaan yrityksen itsensä suorittamiksi toimiksi tai rikkomisiksi.<sup>56</sup> Se, että jotkut työntekijät eivät ole noudattaneet jotakin käytännesääntöä, ei riitä häiritsemään vastuun kohdentamista.<sup>57</sup> Se häiriintyy vain, jos luonnollinen henkilö toimii yksinomaan omia yksityisiä tarkoituksiaan tai kolmannen osapuolen tarkoituksia varten, jolloin hänestä tulee erillinen rekisterinpitäjä (eli luonnollinen henkilö ylittää laittomasti hänelle annetut valtuudet).<sup>58</sup> Tämä Euroopan unionin oikeuden periaate ja yritysvastuun laajuus ovat ensisijaisia, eikä niitä saa heikentää rajoittamalla niitä koskemaan vain tiettyjen toimihenkilöiden (kuten pääjohtajien) toimia kansallisen lainsäädännön vastaisesti. Sillä, mikä luonnollinen henkilö on toiminut minkäkin yhteisön puolesta, ei ole merkitystä. Valvontaviranomaista ja kansallisia tuomioistuimia ei näin ollen saa vaatia määrittämään tai yksilöimään luonnollista henkilöä tutkinnan tai sakkopäätösten yhteydessä.<sup>59</sup>
124. Erytistapauksessa, jossa emoyhtiö omistaa 100 prosenttia tai lähes 100 prosenttia osakkeista tytäryhtiössä, joka on rikkonut yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklaa, ja voi näin ollen vaikuttaa ratkaisevasti tytäryhtiön käyttäytymiseen, syntyy olettava, jonka mukaan kyseinen emoyhtiö tosiasiallisesti vaikuttaa ratkaisevasti tytäryhtiönsä käyttäytymiseen (ns. Akzo-olettama).<sup>60</sup> Tämä pätee myös, jos emoyhtiö ei omista osakkeita kokonaisuutensa suoraan vaan välillisesti yhden tai useamman tytäryhtiön kautta.<sup>61</sup> Voi esimerkiksi olla olemassa myös tytäryhtiöketju, jossa yksi yhteisö omistaa 100 prosenttia tai lähes 100 prosenttia sellaisen välittäjäyhteisön osakkeista, joka omistaa 100 prosenttia tai lähes 100 prosenttia toisen yhteisön osakkeista, ja niin edelleen. Myös emoyhtiöllä voi olla 100 tai lähes 100 prosenttia osakkeista kahdessa yhteisössä, joista kumpikin omistaa noin 50 prosenttia kolmannelta yhteisöstä, jolloin emoyhtiöllä on ratkaiseva vaikutusvalta niihin kaikkiin. Näissä olosuhteissa riittää, että valvontaviranomainen osoittaa, että tytäryhtiö on suoraan tai välillisesti emoyhtiön kokonaan tai lähes kokonaan omistama, jotta voidaan käytännön kokemuksen perusteella olettaa, että emoyhtiöllä on ratkaiseva vaikutusvalta.
125. Akzo-olettama ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan se voidaan kumota muilla todisteilla.<sup>62</sup> Olettaman kumoamiseksi yrityksen (yritysten) on esitettävä tytäryhtiön ja sen emoyhtiön välisistä organisatorisista, taloudellisista ja oikeudellisista yhteyksistä todisteet, jotka ovat omiaan osoittamaan, että ne eivät muodosta

---

<sup>55</sup> Ks. asia C-90/09 P, General Química ym. v. komissio. Tärkein peruste tämän määrittämiseksi on ”ratkaiseva vaikutus”, joka on määriteltävä tosiasioihin perustuvan näytön perusteella (taloudelliset, organisatoriset ja oikeudelliset yhteydet). Lisäksi kokonaan omistetun tytäryhtiön tapauksessa on olemassa kumottavissa oleva vaikutusvaltaolettama. Ks. asia C-97/08 P, Akzo Nobel ym. v. komissio ja yhdistetyt asiat C-293/13 ja 294/13 P, Fresh Del Monte.

<sup>56</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-100–103/80, SA Musique Diffusion française ym. v. komissio, 97 kohta ja asia C-338/00 P, Volkswagen v. komissio, 93–98 kohta.

<sup>57</sup> Asia C-501/11 P, Schindler Holding ym. v. komissio, 114 kohta. Siksi yrityksille on tärkeää, että niiden vaatimustenmukaisuuden hallintajärjestelmä ei ole pelkkä ”paperilla oleva suoja” vaan käytännössä tehokas.

<sup>58</sup> Ks. erityisesti Suuntaviivat 7/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa, jäljempänä ’tietosuojaneuvoston suuntaviivat 7/2020’, 19 kohta.

<sup>59</sup> Asia C-338/00 P, Volkswagen v. komissio, 97 ja 98 kohta; mikä tahansa ristiriitainen kansallinen lainsäädäntö on yleisen tietosuoja-asetuksen ja tehokkuusperiaatteen vastaista, eikä sitä saa soveltaa.

<sup>60</sup> Asia C-97/08 P, Akzo Nobel ym. v. komissio, 59 ja 60 kohta.

<sup>61</sup> Asiat T-38/05, Agroexpansión v. komissio, ja C-508/11 P, Eni v. komissio, 48 kohta.

<sup>62</sup> Ks. muun muassa asia C-595/18 P, The Goldman Sachs Group v. komissio, ECLI: EU: C: 2021:73, 32 kohta, jossa viitataan asiaan C 611/18 P, Pirelli & C. v. komissio, ei julkaistu, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

yhtä taloudellista yksikköä huolimatta siitä, että emoyhtiö omistaa 100 prosenttia tai lähes 100 prosenttia tytäryhtiön osakkeista. Sen selvittämiseksi, toimiiko tytäryhtiö itsenäisesti, on otettava huomioon kaikki ne merkitykselliset tekijät, jotka liittyvät tytäryhtiön ja emoyhtiön välisiin yhteyksiin, jotka voivat vaihdella tapauskohtaisesti ja joita ei sen vuoksi voida esittää tyhjentyvässä luettelossa.

126. Jos taas emoyhtiö ei omista koko pääomaa tai lähes koko pääomaa, valvontaviranomaisen on esitettävä lisätositteet yhden taloudellisen yksikön olemassaolon perustelemiseksi. Tällaisessa tapauksessa valvontaviranomaisen on osoitettava, että emoyhtiöllä on mahdollisuus käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa tytäryhtiössä ja että se on tosiasiallisesti käyttänyt tällaista ratkaisevaa vaikutusvaltaa niin, että se on voinut milloin tahansa puuttua tytäryhtiön valinnanvapauteen ja määrätä sen toiminnasta. Ohjauksen luonteella tai tyyppillä ei ole merkitystä emoyhtiön vaikutusvallan määrittämisessä.
127. Sakko määrätään<sup>63</sup> (yhteisille) rekisterinpitäjille tai henkilötietojen käsittelijöille, ja toimivaltaisella valvontaviranomaisella on mahdollisuus asettaa emoyhtiö yhteisvastuuseen<sup>64</sup> sakon maksamisesta.

### 6.2.2 – Liikevaihdon määrittäminen

128. Liikevaihto saadaan yrityksen tilinpäätöksestä, joka laaditaan sen tilikauden perusteella ja joka antaa yleiskatsauksen yrityksen tai konsernin (konsolidoitu tilinpäätös) viimeisimmästä varainhoitovuodesta. Liikevaihto tarkoittaa kaikkien myytyjen tavaroiden ja palvelujen summaa. Nettoliikevaihdolla tarkoitetaan tuotteiden myynnistä ja palvelujen tarjoamisesta saatavaa tuottoa, josta on vähennetty myynnin oikaisuerät sekä arvonlisävero ja muut suoraan liikevaihdon perusteella määrättävät verot.<sup>65</sup>
129. Liikevaihto saadaan tuloslaskelmasta.<sup>66</sup> Nettoliikevaihto sisältää tuotteiden myynnistä, vuokrauksesta ja leasingista saatavat tulot sekä palvelujen myynnistä saatavat tulot, joista on vähennetty myynnin oikaisuerät (esim. hyvitykset, alennukset) ja arvonlisävero.
130. Jos yrityksellä on velvollisuus laatia konsolidoitu tilinpäätös<sup>67</sup>, konsernia johtavan emoyhtiön konsolidoidulla tilinpäätöksellä on merkitystä yrityksen yhteenlasketun liikevaihdon kannalta.<sup>68</sup> Jos tällaisia tilinpäätöksiä ei ole saatavilla, on hankittava ja käytettävä muita asiakirjoja, joista voidaan päätellä yrityksen maailmanlaajuinen vuotuinen liikevaihto asianomaisena tilikautena.
131. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa todetaan, että on käytettävä edellisen varainhoitovuoden maailmanlaajuisista vuotuista kokonaisliikevaihtoa. Mitä tulee kysymykseen siitä, mihin

---

<sup>63</sup> Päätös, jossa sakko määrätään, osoitetaan ja toimitetaan rekisterinpitäjille tai henkilötietojen käsittelijöille rikkomisen tekijöinä. Se voidaan osoittaa lisäksi muille yhden taloudellisen yksikön oikeussubjekteille, jotka ovat yhteisvastuussa sakosta.

<sup>64</sup> Tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 290 kohta.

<sup>65</sup> Ks. esimerkiksi tietäntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU, jäljempänä 'direktiivi 2013/34/EU', 2 artiklan 5 kohta, jota sovelletaan yhtiöihin, joilla on rajoitettu vastuu, tai vastaava sovellettava lainsäädäntö, sekä yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004, jäljempänä 'EY:n sulautuma-asetus', 5 artiklan 1 kohta.

<sup>66</sup> Ks. esimerkiksi direktiivin 2013/34/EU 13 artiklan 1 kohdan liitteet V tai VI otsikon "nettoliikevaihto" alla tai vastaava sovellettava lainsäädäntö.

<sup>67</sup> Ks. esimerkiksi direktiivin 2013/34/EU 21 artikla ja sitä seuraavat artiklat tai vastaava sovellettava lainsäädäntö.

<sup>68</sup> Asia C-58/12 P Groupe Gascogne SA v. Euroopan komissio, ECLI:EU:C:2013:770, 54–55 kohta.



tapahtumaan termi ”edellinen” suhteutuu, tulee myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyihin sakkoihin soveltaa unionin tuomioistuimen kilpailuoikeuden oikeuskäytäntöä, jolloin tapahtuma, johon viitataan, on valvontaviranomaisen tekemä sakkopäätös eikä rikkomisen ajankohta tai tuomioistuimen päätös.<sup>69</sup> Rajatylittävässä käsittelyssä kyseisenä sakkopäätöksenä ei tule pitää päätösehdotusta vaan johtavan valvontaviranomaisen lopullista päätöstä.<sup>70</sup> Jos päätösehdotus siirtyy 60 artiklan mukaiseen yhteispäätösmenettelyyn kalenterivuoden loppupuolella siten, että lopullista päätöstä ei todennäköisesti hyväksytä saman kalenterivuoden aikana, johtava valvontaviranomainen laskee ehdotetun sakon käyttäen perustana ajantasaisimpia taloudellisia tietoja, jotka ovat saatavilla sinä päivänä, jona päätösehdotus toimitetaan asianomaisille valvontaviranomaisille niiden lausuntoa varten. Nämä tiedot päivitetään tarvittaessa ennen kuin johtava valvontaviranomainen viimeistelee ja hyväksyy lopullisen kansallisen päätöksen.

## LUKU 7 – TEHOKKUUS, OIKEASUHTEISUUS JA VAROITTAUVUUS

132. Asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa tarkoitettujen yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sakkojen on kussakin yksittäisessä tapauksessa oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Toisin sanoen määrättävän sakon määrä mukautetaan tehtyyn rikkomiseen. Tietosuojaneuvosto katsoo, että valvontaviranomaisten velvollisuutena on tarkistaa, täyttääkö sakon määrä nämä vaatimukset vai tarvitaanko määrää koskevia lisätarkistuksia.
133. Kuten luvussa 4 selitetään, tämän luvun mukaisesti tehty arviointi kattaa määrätty sakot kokonaisuudessaan ja kaikki tapauksen olosuhteet, mukaan lukien esimerkiksi useiden rikkomisten kumuloituminen, sakon korottaminen ja alentaminen raskauttavien ja lieventävien olosuhteiden sekä taloudellisten tai sosioekonomisten olosuhteiden vuoksi. Valvontaviranomaisen tehtävänä on kuitenkin varmistaa, ettei samoja olosuhteita oteta huomioon kahteen kertaan.
134. Jos nämä mukautukset edellyttävät sakkojen korottamista, korotus ei voi määritelmän mukaan ylittää edellä luvussa 6 määriteltyä lakisäätteistä enimmäismäärää.

### 7.1 – Tehokkuus

135. Yleisesti ottaen sakkoa voidaan pitää tehokkaana, jos sillä saavutetaan sille asetetut tavoitteet. Tavoitteena voi olla joko sääntöjenmukaisuuden palauttaminen tai sääntöjenvastaisesta toiminnasta rankaiseminen tai molemmat.<sup>71</sup> Lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaleessa korostetaan, että hallinnollisia sakkoja olisi määrättävä ”[t]ämän asetuksen sääntöjen täytäntöönpanon vahvistamiseksi”. Näiden suuntaviivojen perusteella määrättävän sakon määrän olisi sen vuoksi oltava riittävä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
136. Kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa edellytetään, valvontaviranomaisen on arvioitava sakon tehokkuus kussakin yksittäisessä tapauksessa. Tätä varten on otettava asianmukaisesti huomioon tapauksen olosuhteet ja erityisesti edellä esitetty arviointi<sup>72</sup> ja pidettävä mielessä, että sakon olisi oltava myös oikeasuhteinen ja varoittava jäljempänä esitetyllä tavalla.

---

<sup>69</sup> Alueellinen tuomioistuin LG Bonn, asia 29 OWi 1/20, 11.11.2020, 95 kohta, jossa viitataan asiaan C-637/13 P, Badeszimmerkartell Laufen Austria, 49 kohta ja asia C-408/12 P, YKK ym., 90 kohta.

<sup>70</sup> Tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2021, 298 kohta.

<sup>71</sup> Suuntaviivat WP253, s. 6.

<sup>72</sup> Kuten yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaleessa todetaan: ”Rikkomisen luonteeseen, vakavuuteen ja keston, sen tahallisuuteen, aiheutuneen vahingon lieventämiseksi toteutettuihin toimiin, vastuun asteeseen tai

## 7.2 – Oikeasuhteisuus

137. Oikeasuhteisuusperiaatteen mukaan hyväksytyillä toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.<sup>73</sup>
138. Tästä seuraa, että sakko ei saa olla toimenpiteen tavoitteisiin (eli luonnollisten henkilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen ja henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen noudattamiseen) nähden suhteettomia ja että määrätyn sakon määrän on oltava oikeassa suhteessa rikkomiseen kokonaisuutena tarkasteltuna, kun otetaan huomioon erityisesti rikkomisen vakavuus.<sup>74</sup>
139. Valvontaviranomaisen on sen vuoksi tarkistettava, että sakon määrä on **oikeasuhteinen** sekä rikkomisen vakavuuteen että sen yrityksen kokoon nähden, johon rikkomiseen syyllistynyt yhteisö kuuluu<sup>75</sup>, ja että määrätty sakko ei näin ollen ylitä sitä, mikä on tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.
140. Oikeasuhteisuusperiaatteen erityisenä johdannaisena valvontaviranomainen voi kansallisen lainsäädännön mukaisesti harkita sakkojen alentamista edelleen maksukyvyttömyyden perusteella. Tällaiset vähennykset edellyttävät poikkeuksellisia olosuhteita. Sakkojen laskennasta annettujen Euroopan komission suuntaviivojen<sup>76</sup> mukaisesti on oltava objektiiviset todisteet siitä, että sakon määrääminen vaarantaisi väistämättä kyseisen yrityksen taloudellisen elinkelpoisuuden. Lisäksi riskit on analysoitava erityisellä sosiaalisella ja taloudellisella toimintakentällä.
- a) **Taloudellinen kannattavuus** Yrityksen on toimitettava yksityiskohtaiset taloustiedot (viiden edeltävän vuoden ajalta sekä kuluvan ja seuraavan kahden vuoden ennusteet), jotta valvontaviranomainen voi tarkastella keskeisten tekijöiden, kuten vakavaraisuuden, likviditeetin ja kannattavuuden, todennäköistä tulevaa kehitystä. Euroopan unionin tuomioistuimet ovat todenneet, ettei se, että yritys on huonossa taloudellisessa tilanteessa tai joutuu sellaiseen maksettuaan suuren sakon, täytä vaatimusta, ”sillä se merkitsisi perusteettoman kilpailuedun antamista niille yrityksille, jotka ovat vähiten sopeutuneita markkinatilanteeseen”.<sup>77</sup> Arvioitaessa yrityksen kykyä maksaa sakko otetaan huomioon myös mahdolliset rakenneuudistussuunnitelmat

---

mahdollisiin vastaaviin aiempiin rikkomisiin, tapaan, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon, rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määrättyjen toimenpiteiden noudattamiseen, käytännesääntöjen noudattamiseen ja mahdollisiin muihin raskauttaviin tai lieventäviin tekijöihin olisi kuitenkin kiinnitettävä asianmukaista huomiota.”

<sup>73</sup> Asia T-704/14, Marine Harvest v. komissio, 580 kohta, jossa viitataan asiaan T-332/09 Electrabel v. komissio, 279 kohta.

<sup>74</sup> Ks. edellinen alaviite.

<sup>75</sup> Ks. tältä osin asia C-387/97, komissio v. Kreikka, 90 kohta, ja asia C-278/01, komissio v. Espanja, 41 kohta, jonka mukaan sakon on oltava ”asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn nähden.”

<sup>76</sup> Ks. tästä periaatteesta esimerkiksi asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetut komission suuntaviivat (2006/C 210/02).

<sup>77</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, 327 kohta, jossa viitataan yhdistettyihin asioihin 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, NV IAZ International Belgium ym. v. komissio, 54 ja 55 kohta. Tämä toistettiin hiljattain asiassa C-308/04 P, SGL Carbon v. komissio, 105 kohta ja asia T-429/10 (yhdistetyt asiat T-426/10, T-427/10, T-428/10, T-429/10, T-438/12, T-439/12, T-440/12, T-441/12), Global Steel Wire v. komissio, 492–493 kohta.

ja niiden täytäntöönpanon tila, suhteet ulkopuolisiin rahoituskumppaneihin tai -laitoksiin, kuten pankkeihin, sekä suhteet osakkeenomistajiin.<sup>78</sup>

- b) **Todiste arvonmenetyksestä:** Sakkoa voidaan alentaa vain, jos sakon määrääminen vaarantaisi yrityksen taloudellisen elinkelpoisuuden ja aiheuttaisi sen omaisuuden arvonmenetyksen kokonaan tai suurimmaksi osaksi.<sup>79</sup> Sakon ja omaisuuden merkittävän arvonmenetyksen välinen suora syy-yhteys on osoitettava. Väitettä, että konkurssi tai maksukyvyttömyys johtaisi väistämättä omaisuuden merkittävään arvonmenetykseen, ei hyväksytä automaattisesti. Ei myöskään voida katsoa, että sakko olisi uhannut yrityksen taloudellista elinkelpoisuutta, koska yritys oli itse päättänyt lopettaa toimintansa ja myydä kaiken omaisuutensa. Yrityksen on osoitettava, että se todennäköisesti poistuu markkinoilta ja että sen omaisuus puretaan tai myydään huomattavasti alennetuin hinnoin ilman, että yrityksellä (tai sen omaisuudella) on mahdollisuutta jatkaa toimintaansa. Tämä tarkoittaa, että valvontaviranomaisen olisi vaadittava yritystä osoittamaan, ettei ole selkeitä merkkejä siitä, että toinen yritys tai omistaja hankkisi yrityksen (tai sen omaisuuden) ja että yritys näin jatkaisi toimintaansa.
- c) **Erityinen sosiaalinen ja taloudellinen toimintakenttä:** Erityistä taloudellista toimintakenttää voidaan tarkastella, jos kyseinen ala on suhdannekriisissä (esim. kärsii ylikapasiteetista tai hintojen laskusta) tai jos yrityksillä on vaikeuksia saada pääomaa tai luottoa vallitsevien taloudellisten olosuhteiden vuoksi. Erityinen sosiaalinen toimintakenttä liittyy todennäköisesti korkeaan ja/tai kasvavaan työttömyyteen alueellisella tai laajemmalla tasolla. Sitä voidaan arvioida myös ottaen huomioon seuraukset, joita sakon maksamisella olisi etenkin työttömyyden kasvun tai kyseisen yrityksen ala- ja yläpuolella tuotantoketjussa olevien talouden alojen heikentymisen kannalta.<sup>80</sup>

141. Jos kriteerit täyttyvät, valvontaviranomaiset voivat ottaa huomioon yrityksen maksukyvyttömyyden ja alentaa sakkoa vastaavasti.

### 7.3 – Varoittavuus

142. Varoittava sakko tarkoittaa sakkoa, jolla on todellinen pelotevaikutus.<sup>81</sup> Tältä osin voidaan erottaa toisistaan yleinen varoittava vaikutus (se, että muut eivät syyllistyisi samaan rikkomiseen tulevaisuudessa) ja erityinen varoittava vaikutus (se, että toimija, jolle sakko on osoitettu, ei syyllistyisi samaan rikkomiseen uudelleen).<sup>82</sup> Valvontaviranomainen ottaa sakkoa määrätessään huomioon sekä yleisen että erityisen pelotteen.
143. Sakko on varoittava, jos se estää henkilöä rikkomasta unionin oikeudessa asetettuja tavoitteita ja siinä vahvistettuja sääntöjä. Tässä suhteessa ratkaisevaa ei ole ainoastaan sakkojen luonne ja taso vaan myös niiden määräämisen todennäköisyys. Oikeussääntöjen rikkojan täytyy joutua pelkäämään sitä, että hänelle myös todellisuudessa määrätään seuraamus. Tässä mielessä varoittavuutta koskeva edellytys on päällekkäinen tehokkuusedellytyksen kanssa.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Ks. asia T-429/10 (yhdistetyt asiat T-426/10, T-427/10, T-428/10, T-429/10, T-438/12, T-439/12, T-440/12, T-441/12), Global Steel Wire v. komissio, 521–527 kohta.

<sup>79</sup> Ks. yhdistetyt asiat T-236/01, T-239/01, T-244/01–T-246/01, T-251/01 ja T-252/01, Tokai Carbon ym. v. komissio, 372 kohta ja asia T-64/02, Heubach v. komissio, 163 kohta. Ks. asia T-393/10, INTP, Westfälische Drahtindustrie ym. v. komissio, 293 ja 294 kohta.

<sup>80</sup> Ks. asia C-308/04 P, SGL Carbon v. komissio, 106 kohta.

<sup>81</sup> Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa C-304/02, komissio v. Ranska, 39 kohta.

<sup>82</sup> Ks. muun muassa asia C-511/11 P, Versalis Spa v. komissio, 94 kohta.

<sup>83</sup> Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Silvio Berlusconi ym., 89 kohta.

144. Valvontaviranomaiset voivat harkita sakon korottamista, jos ne eivät pidä sen määrää riittävän varoittavana. Joissakin tapauksissa voidaan soveltaa ehkäisevän vaikutuksen kerrointa.<sup>84</sup> Valvontaviranomainen voi asettaa tämän kertoimen harkintavaltansa mukaan ottaakseen huomioon pelotevaikutuksen edellä esitetyllä tavalla.

## LUKU 8 – JOUSTAVUUS JA SÄÄNNÖLLINEN ARVIOINTI

145. Edellä olevissa luvuissa esitetään yleinen sakkojen laskentamenetelmä ja helpotetaan valvontaviranomaisten sakotuskäytäntöjen yhdenmukaistamista ja läpinäkyvyyttä. Tätä yleistä menetelmää ei kuitenkaan pitäisi ymmärtää väärin ja pitää sitä automaattisena tai matemaattisena laskentamallina. Sakon määräämisen on kussakin tilanteessa perustuttava aina ihmisen arvioon kaikista tapauksen merkityksellisistä olosuhteista, ja sen on oltava kyseisen tapauksen osalta tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava.
146. On muistettava, että näissä suuntaviivoissa ei voida ennakoida tapauksen kaikkia mahdollisia erityispiirteitä, eikä niissä voida antaa valvontaviranomaisille tyhjentyviä ohjeita. Sen vuoksi näitä suuntaviivoja tarkistetaan säännöllisesti sen arvioimiseksi, saavutetaanko niiden soveltamisella tehokkaasti yleisen tietosuojasetuksen edellyttämät tavoitteet. Tietosuojaneuvosto voi tarkistaa näitä suuntaviivoja valvontaviranomaisten päivittäisestä käytännön soveltamisesta saamien kokemusten perusteella, ja se voi milloin tahansa lakkauttaa tai korvata suuntaviivat taikka muuttaa tai rajoittaa niitä.

---

<sup>84</sup> Ks. erityisesti asia C-289/04 P, Showa Denko v. komissio, 28–39 kohta.

# LIITE – TAULUKKO YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN MUKAISTEN HALLINNOLLISTEN SAKKOJEN LASKEMISESTA ANNETTUIJEN SUUNTAVIIVOJEN 4/2022 HAVAINNOLLISTAMISEKSI

## Lukuohje

- Tätä taulukkoa on luettava yhdessä suuntaviivojen kaikkien osien kanssa, eikä sitä ole tarkoitettu täydelliseksi yhteenvedoksi suuntaviivoista tai vaihtoehdoksi suuntaviivojen kokonaisuuden tarkastelulle.
- Taulukko on vain havainnollistava, eikä se ole täydellinen eikä konklusiivinen esitys Euroopan tietosuojaneuvoston kannasta hallinnollisten sakkojen laskentaan.
- Taulukossa on kuvattuna kaksi vaihetta: Ensimmäisessä on esitetty rikkomisen vakavuuteen perustuvan laskentapohjan vaihteluväli ja toisessa laskentapohjan vaihteluväli yrityksen koon perusteella suoritetun mukautuksen jälkeen.
- Laskentapohjina käytetyt luvut vastaavat yhtäältä pk-yrityksiä koskevaa komission suositusta ja sitä, miten suosituksessa mainitut liikevaihdot suhteutuvat yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan perusteella määritettyyn liikevaihtoon.<sup>85</sup> Rikkomisen vakavuuden osalta luvut taas perustuvat nykyisestä sakotuskäytännöstä ja useiden vuosien aikana toteutetusta laajasta sakotusmallien sisäisestä testauksesta saatuihin näkemyksiin. Tietosuojaneuvosto on vakuuttunut siitä, että nämä lähtökohdat ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa säädettyjen tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden periaatteiden mukaisia.
- Tietosuojaneuvosto on kuitenkin tietoinen siitä, että hallinnollisen sakon laskeminen ei ole puhtaasti matemaattinen laskutoimitus ja että tosielämän tapaukset ja käytännöt johtavat väistämättä tämän taulukon lähtökohtien tarkentamiseen. Tätä varten suuntaviivoissa mainitaan, että tietosuojaneuvosto tarkastelee taulukkoa ja siinä esitettyjä lukuja tiiviisti ja että niitä mukautetaan tarvittaessa.
- Luvut ovat siis lähtökohtia jatkolaskennalle, eivät kiinteitä sakon määriä (hintalappuja). Valvontaviranomaisella on harkintavalta käyttää sakkojen koko vaihteluväliä mistä tahansa määrästä lakisääteiseen enimmäismäärään asti, enimmäismäärä mukaan lukien.
- Ensimmäisessä vaiheessa periaatteena on, että mitä vakavampi rikkominen on omassa luokassaan, sitä korkeampi on todennäköisesti myös sakon laskentapohja.
- Toisessa vaiheessa prosenttiosuudet johtavat lopullisen laskentapohjan määrittämiseen, ja vaiheessa 1 määritettyyn laskentapohjaan voidaan tehdä mukautuksia tiettyyn prosenttiosuuteen asti. Tämä tarkoittaa, että vaiheessa 2 valittua prosenttiosuutta käytetään vaiheessa 1 määritetyn laskentapohjan kertoimena. Mitä suurempi on yrityksen liikevaihto siihen sovellettavan tason puitteissa, sitä korkeampi on myös sakon laskentapohja vaiheessa 2.
- Toisessa vaiheessa ilmoitetut määrät kuvaavat vain alhaisimpia ja korkeimpia arvoja, joita kyseisessä luokassa voidaan soveltaa. Lopullinen laskentapohja osuu näiden ääripäiden väliin. Toisen vaiheen vaihteluvälien avulla asian käsittelijä voi siis tarkistaa ratkaisun tarkoituksenmukaisuuden.

---

<sup>85</sup> Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keski suurten yritysten määritelmästä (tiedoksiannettu numerolla K(2003) 1422), (2003/361/EY).

- On huomattava, että vaiheessa 2 ei tehdä mukautusta sellaisten yritysten osalta, joiden liikevaihto on vähintään 500 miljoonaa euroa, koska kyseiset yritykset ylittävät lakisääteisen kiinteän enimmäismäärän, ja näin ollen yrityksen koko näkyy jo lakisääteisessä dynaamisessa enimmäismäärässä, jota käytetään vaiheen 1 jatkolaskennan laskentapohjan määrittämiseen.
- Menetelmän soveltamista ja taulukoiden käyttöä havainnollistetaan tämän liitteen lopussa kahdella esimerkillä.

### Vaihe 1: Sakon laskentapohjan laskeminen vakavuusasteen perusteella

*Huom. Ensimmäisessä vaiheessa periaatteena on, että mitä vakavampi rikkominen on omassa luokassaan, sitä korkeampi on todennäköisesti myös sakon laskentapohja ensimmäisessä vaiheessa.*

	Alhainen vakavuusaste		Keskitasoinen vakavuusaste		Korkea vakavuusaste	
	<i>Staattinen vaihteluväli</i>	<i>Dynaaminen vaihteluväli, kun liikevaihto &gt; 500 milj.</i>	<i>Staattinen vaihteluväli</i>	<i>Dynaaminen vaihteluväli, kun liikevaihto &gt; 500 milj.</i>	<i>Staattinen vaihteluväli</i>	<i>Dynaaminen vaihteluväli, kun liikevaihto &gt; 500 milj.</i>
<b>83(4) GDPR</b>	0–1 milj.	0–0,2 % vuotuisesta liikevaihdosta	1–2 milj.	0,2–0,4 % vuotuisesta liikevaihdosta	2–10 milj.	0,4–2 % vuotuisesta liikevaihdosta
<b>83(5)(6) GDPR</b>	0–2 milj.	0–0,4 % vuotuisesta liikevaihdosta	2–4 milj.	0,4–0,8 % vuotuisesta liikevaihdosta	4–20 milj.	0,8–4 % vuotuisesta liikevaihdosta

### Vaihe 2: Sakon laskentapohjan mukauttaminen yrityksen koon perusteella (sovelletaan vain yrityksiin, joihin sovelletaan lakisääteistä staattista vaihteluväliä)

*Huom. Mitä suurempi on yrityksen liikevaihto siihen sovellettavan tason puitteissa, sitä korkeampi on todennäköisesti myös sakon laskentapohja toisessa vaiheessa.*

#### 83(4) GDPR

	Alhainen vakavuusaste	Keskitasoinen vakavuusaste	Korkea vakavuusaste
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 250–500 miljoonaa euroa</b>	40–100 % sakon laskentapohjasta		
	0–1 milj.	0,4–2 milj.	0,8–10 milj.

	<b>Alhainen vakavuusaste</b>	<b>Keskitasoinen vakavuusaste</b>	<b>Korkea vakavuusaste</b>
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 100–250 miljoonaa euroa</b>	15–50 % sakon laskentapohjasta		
	0–500 000	150 000–1 milj.	300 000–5 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 50–100 miljoonaa euroa</b>	8–20 % sakon laskentapohjasta		
	0–200 000	80 000–400 000	160 000–2 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 10–50 miljoonaa euroa</b>	1,5–10 % sakon laskentapohjasta		
	0–100 000	15 000–200 000	30 000–1 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 2–10 miljoonaa euroa</b>	0,3–2 % sakon laskentapohjasta		
	0–20 000	3 000–40 000	6 000–200 000
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa</b>	0,2–0,4 % sakon laskentapohjasta		
	0–4 000	2 000–8 000	4 000–40 000

## 83(5)(6) GDPR

	<b>Alhainen vakavuusaste</b>	<b>Keskitasoinen vakavuusaste</b>	<b>Korkea vakavuusaste</b>
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 250–500 miljoonaa euroa</b>	40–100 % sakon laskentapohjasta		
	0–2 milj.	0,8–4 milj.	1,6 milj.–20 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 100–250 miljoonaa euroa</b>	15–50 % sakon laskentapohjasta		
	0–1 milj.	0,3–2 milj.	0,6–10 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 50–100 miljoonaa euroa</b>	8–20 % sakon laskentapohjasta		
	0–400 000	160 000–800 000	320 000–4 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 10–50 miljoonaa euroa</b>	1,5–10 % sakon laskentapohjasta		
	0–200 000	30 000–400 000	60 000–2 milj.
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on 2–10 miljoonaa euroa</b>	0,3–2 % sakon laskentapohjasta		
	0–40 000	6 000–80 000	12 000–400 000
<b>Yritykset, joiden liikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa</b>	0,2–0,4 % sakon laskentapohjasta		



	<b>Alhainen vakavuusaste</b>	<b>Keskitasoinen vakavuusaste</b>	<b>Korkea vakavuusaste</b>
	0–8 000	4 000–16 000	8 000–80 000

**Vaiheittainen lähestymistapa sakkojen laskemisesta annettujen suuntaviivojen luvun 4 soveltamiseen, taulukot mukaan lukien**

**Esimerkki A**

*Sosiaalisen median yritys, jonka liikevaihto on 200 miljoonaa euroa, on myynyt käyttäjiensä arkaluonteisia tietoja useille datanvälittäjille. Tässä esimerkissä yritys on rikkonut ainoastaan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaa. Tarkasteltuaan tapauksen olosuhteita 83 artiklan 2 kohdan a, b ja g alakohdan mukaisesti valvontaviranomainen päätti, että rikkominen on luonteeltaan vakava.*

*Tämän jälkeen valvontaviranomaisen on päätettävä laskentapohjasta jatkolaskentaa varten. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artikla mainitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan a alakohdassa, jonka mukaan lakisääteinen enimmäismäärä on joko 20 miljoonaa euroa tai 4 prosenttia vuotuisesta liikevaihdosta. Tässä tapauksessa yrityksen liikevaihto on alle 500 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa, että asiassa sovelletaan kiinteää enimmäismäärää ja staattista vaihteluväliä. Sen vuoksi olisi harkittava laskentapohjaa, joka on 20–100 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä eli 4–20 miljoonaa euroa. Kun otetaan huomioon, että mitä vakavampi rikkominen on omassa luokassaan, sitä suurempi on todennäköisesti myös laskentapohja, valvontaviranomainen päättää, että vaiheessa 1 todetun rikkomisen vakavuuteen perustuvan laskentapohjan olisi oltava 10 miljoonaa euroa.*

*Vaiheessa 1 yksilöityä laskentapohjaa mukautetaan vaiheessa 2 yrityksen koon perusteella. Yrityksen vuotuinen liikevaihto on 200 miljoonaa euroa, eli se osuu vaihteluvälille, joka on 100–250 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa, että laskentapohjaa mukautetaan 15–50 prosenttiin laskentapohjasta. Kun otetaan huomioon, että mitä suurempi on yrityksen liikevaihto siihen sovellettavan tason puitteissa, sitä korkeampi on todennäköisesti myös sakon laskentapohja, valvontaviranomainen päättää, että mukautus, joka on enintään 40 prosenttia vaiheessa 1 määritetystä laskentapohjasta, on yrityksen koon perusteella oikeutettu. Tällöin laskentapohja on mukautuksen jälkeen 4 miljoonaa euroa.*

*Jotta voidaan varmistaa, että laskentapohja on suuntaviivojen mukainen, voidaan laskentapohjaa verrata vaihteluväleihin, jotka on esitetty sovellettavassa taulukossa. Kun otetaan huomioon, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohtaa voidaan soveltaa, yrityksen liikevaihto on 100–250 miljoonaa euroa ja rikkominen on luonteeltaan vakava, laskentapohjan olisi oltava 0,6–10 miljoonaa euroa. Valvontaviranomainen toteaa, että laskentapohja on 4 miljoonaa euroa, joka osuu vaihteluvälille 0,6–10 miljoonaa euroa. Näin ollen laskentapohja on suuntaviivojen mukainen.*

*Tämän jälkeen valvontaviranomainen laskee sakon suuntaviivojen muiden kohtien perusteella.*

**Esimerkki B**

*Hotelliketju, jonka liikevaihto on 2 miljardia euroa, on rikkonut yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklaa. Tarkasteltuaan tapauksen olosuhteita 83 artiklan 2 kohdan a, b ja g alakohdan mukaisesti valvontaviranomainen päätti, että rikkominen on vakavuudeltaan keskitasoinen.*

*Tämän jälkeen valvontaviranomaisen on päätettävä laskentapohjasta jatkolaskentaa varten. Valvontaviranomainen toteaa ensin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artikla mainitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan b alakohdassa. Yrityksen liikevaihto on 2 miljardia euroa, mikä on yli 500 miljoonaa euroa, joten asiassa sovelletaan dynaamista enimmäismäärää. Tämä tarkoittaa, että lakisääteinen enimmäismäärä on 4 prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta, eli 80 miljoonaa euroa. Rikkominen on vakavuudeltaan keskitasoinen, minkä vuoksi laskentapohjan olisi oltava 10–20 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä eli 0,4–0,8 prosenttia vuotuisesta liikevaihdosta, mistä seuraa, että laskentapohja on 8–16 miljoonaa euroa.*

*Kun otetaan huomioon, että mitä vakavampi rikkominen on omassa luokassaan, sitä suurempi on todennäköisesti myös laskentapohja, valvontaviranomainen katsoo, että rikkomisen vakavuuden vuoksi laskentapohjan olisi oltava 12 miljoonaa euroa eli 15 prosenttia sovellettavasta lakisääteisestä enimmäismäärästä ja 0,6 prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta.*

*Koska yrityksen vuotuinen liikevaihto on yli 500 miljoonaa euroa ja asiassa sovelletaan lakisääteistä dynaamista enimmäismäärää, yrityksen koko on otettu huomioon jo lakisääteisessä dynaamisessa enimmäismäärässä, jota käytetään laskentapohjan määrittämiseen. Tästä seuraa, että lisämukautuksia ei tehdä.*

Tämän jälkeen valvontaviranomainen laskee sakon suuntaviivojen muiden kohtien perusteella.