

**Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten
seuraamusmaksujen määrääminen yritykselle**

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Oikeusinformatiikka
Pro gradu -tutkielma
Roope Liuha
Y21575571
Kevät 2022

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen yritykselle

Tekijä: Roope Liuha

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeusinformatiikka

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma_x_Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XXX + 71

Vuosi: 2022

Tiivistelmä: Yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 antaa valvontaviranomaiselle valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja asetusta rikkoneelle taholle. Maisteritutkielmani tarkoituksena on selvittää, millä perusteilla hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä yritykselle. Tutkimus on lainopillinen, mutta siinä hyödynnetään myös oikeushistoriaa ja oikeusvertailua avustavina tukielementteinä.

Tutkin tietosuojaoikeudellisia vastuutahoja eli rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijän ja valvontaviranomaisen vastuita ja velvollisuuksia. Yritys voi toimia sekä rekisterinpitäjänä että henkilötietojen käsittelijänä. Tutkielmassa syvennytään yrityksen määrittelyyn paitsi tietosuojalainsäädännön myös kilpailuoikeuden valossa. Tutkielman ydin on hallinnollisissa seuraamusmaksuissa, joita käsitellään laajasti. Tutkielmassa analysoidaan muun muassa seuraamusmaksun luonnetta, suhdetta muihin valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin ja enimmäismäärää. Seuraamusmaksun ja sen määrän arvioinnissa on otettava huomioon kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomiseen liittyvät seikat, kuten rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto. Seuraamusmaksun on myös oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Tutkielman lopussa analysoidaan neljää Suomen tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion antamaa päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä. Päätöksiä analysoidaan tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen kautta. Teoriaa sovelletaan siis käytäntöön.

Tutkielmassa havaitaan, että hallinnollisen seuraamusmaksun varoittavuutta voidaan pitää merkittävämpänä kuin sen tehokkuutta ja oikeasuhteisuutta. Seuraamusmaksulla tulisi olla preventiovaikutus, joka johtaisi yleisellä tasolla yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten noudattamiseen ja näin ollen rikkomusten vähenemiseen ja sitä kautta asetuksen yhteen tärkeään tavoitteeseen, henkilötietojen suojeluun. Tutkielmassa kiinnitetään myös huomiota seuraamusmaksun ja henkilötietojen käsittelykiellon suhteeseen. Käsittelykieltoa on perusteltua pitää joissain tilanteissa seuraamusmaksua ankarimpana toimenpiteenä, vaikka yleinen käsitys on ollut pitää seuraamusmaksua ankarimpana yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamustoimenpiteenä. Tutkielman lopussa esitetään myös kannanotto tietosuoja-asetuksen kieliversioiden yhtenäistämiseksi.

Avainsanat: hallinnollinen seuraamusmaksu, tietosuoja, tietosuoja-asetus, GDPR, oikeusinformatiikka, informaatio-oikeus, henkilötieto, yritys, tietosuojavaltuutettu, valvontaviranomainen.

__ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET.....	XXIX
KUVIOT JA TAULUKOT.....	XXX
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuskohde	1
1.1.1 Taustaa	1
1.1.2 Tutkimuskysymykset ja niiden rajaaminen.....	2
1.1.3 Tutkielman rakenne.....	3
1.2 Tutkimusmenetelmä.....	4
1.2.1 Metodi	4
1.2.2 Lähdeaineisto	6
1.3 Tutkimuksen oikeudenalakehys.....	7
2 TIETOSUOJAOIKEUDELLISET VASTUUT JA VASTUUTAHOJAT	9
2.1 Tietosuojaoikeudellisen vastuun kehitys	9
2.2 Henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat tahot.....	10
2.2.1 Rekisterinpitäjä.....	10
2.2.2 Yhteisrekisterinpitäjä	12
2.2.3 Henkilötietojen käsittelijä	13
2.2.4 Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuut ja velvollisuudet	15
2.3 Valvontaviranomainen.....	16
3 YRITYS KILPAILUOIKEUDESSA JA TIETOSUOJA-ASETUKSESSA.....	19
3.1 Yrityksen määritelmä.....	19
3.2 Tietosuojasetuksen kieliversioista johtuvat tulkintaongelmat	20
3.3 Määräysvalta.....	23
3.3.1 Konserni ja emoyhtiö	23
3.3.2 Taloudellinen jatkuvuus	26

3.4 EUT:n tuleva ennakkoratkaisu selventänee seuraamusmaksutulkintaa.....	28
4. HALLINNOLLINEN SEURAAMUSMAKSU	31
4.1 Seuraamusmaksun taustalla vastuu, ei syyllisyys.....	31
4.2 Seuraamusmaksun luonne.....	32
4.3 Seuraamusmaksun suhde muihin korjaaviin toimenpiteisiin.....	34
4.4 Seuraamusmaksun enimmäismäärä	36
4.4.1 Enimmäismäärän kehitys	36
4.4.2 Kaksitasoinen järjestelmä.....	37
4.4.3 Yrityksen liikevaihto	39
4.5 Seuraamusmaksun arviointi.....	41
4.5.1 Seuraamusmaksun tarpeellisuus ja määrä	41
4.5.2 Seuraamusmaksun määrän laskentamallit.....	45
4.5.3 Seuraamusmaksun tehokkuus, oikeasuhteisuus ja varoittavuus	49
5 SEURAAMUSMAKSUKÄYTÄNTÖ SUOMESSA	52
5.1 Lähtökohtia	52
5.2 Tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegion päätökset.....	53
5.2.1 Posti Oy.....	53
5.2.2 Taksi Helsinki Oy.....	56
5.2.3 ParkkiPate Oy.....	58
5.2.4 Psykoterapiakeskus Vastaamo Oy	60
5.3 Huomioita	63
6 LOPUKSI	66
6.1 Tutkimuksen tulos.....	66
6.2 De lege ferenda	70

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, A. 1997

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35–56 teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström lakitieto oy 1997.

Aarnio, A. 2006

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito – Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Talentum 2006.

Aarnio, R. 2017

Aarnio, Reijo: Totuus hallinnollisista sanktioista. Kolumni. Tietosuojavaltuutetun toimisto 1.3.2017. [<https://tietosuoja.fi/-/totuus-hallinnollisista-sanktioista>] (27.3.2022)

Alapuranen ym. 2020

Alapuranen, Leena – Lehtonen, Lasse – Koskinen, Seppo – Wiberg, Matti: Henkilotietojen käsittely työelämässä. 3. uudistettu painos. Edita 2020.

Bailey 2018

Bailey, David: Competition Law and Policy in the EU, s. 1–85 teoksessa Bailey, David – John, Laura Elizabeth (eds.): Bellamy & Child – European Union Law of Competition. Eight edition. Oxford University Press 2018.

Carey 2018

Carey, Peter: Data Protection – A Practical Guide to UK and EU Law. Fifth Edition. Oxford University Press 2018.

Chamberlain – Reichel 2019

Chamberlain, Johanna – Reichel, Jane: The Relationship Between Damages and Administrative Fines in the EU General Data Protection Regulation. Mississippi Law Journal, 2020.

Constant 2020

Constant, Paul: If we don't raise the costs of corporate crime for companies like Facebook, breaking the law becomes just another expense on the balance sheet. Opinion. Business Insider 11.12.2020. [<https://www.businessinsider.com/for-companies-like-facebook-5-billion-fine-just-another-expense-2020-12>] (30.3.2022)

Custers ym. 2019

Custers, Bart – Sears, Alan M. – Dechesne, Francien – Georgieva, Iliana – Tommaso, Tani – van der Hof, Simone: EU Personal Data Protection in Policy and Practice. Springer 2019.

Dawes – Norris 2018

Dawes, Anthony – Norris, Josephine: Fines for Substantive Infringements, s. 1251–1317 teoksessa Bailey, David – John, Laura Elizabeth (eds.): Bellamy & Child – European Union Law of Competition. Eight edition. Oxford University Press 2018.

Docksey – Hijmans 2019

Docksey, Christopher – Hijmans, Hielke: The Court of Justice as a Key Player in Privacy and Data Protection: An Overview of Recent Trends in Case Law at the Start of a New Era of Data Protection Law. *European Data Protection Law Review* Volume 5, Issue 3/2019, s. 300–316.

Golla 2017

Golla, Sebastian J.: Is Data Protection Law Growing Teeth: The Current Lack of Sanctions in Data Protection Law and Administrative Fines under the GDPR. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, vol. 8, no. 1, s. 70–78.

Haapamäki – Nieminen 2022

Haapamäki, Joonas – Nieminen, Aleksis: Käytännön kokemuksia tietosuojan liittyvistä viranomaistutkinnoista ja oikeudenkäynneistä. DLA Piper 7.2.2022. [<https://finland.dlapiper.com/en/news/kaytannon-kokemuksia-tietosuojan-liittyvista-viranomaistutkinnoista-ja-oikeudenkaynneista>] (29.3.2022)

Hanninen ym. 2017

Hanninen, Minna – Laine, Elli – Rantala, Kati – Rusi, Mari – Varhela, Markku: Henkilötietojen käsittely – EU-tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Kauppakamari 2017.

Heikkinen – Parkkinen – Sucksdorff 2021

Heikkinen, Suvituuli – Parkkinen, Johanna – Sucksdorff, Jennika: GDPR & Non-Compliance: Sanctions Imposed by the Finnish DPA. Roschier 27.8.2021. [<https://cdn.roschier.com/app/uploads/2022/01/18140351/roschier-insights-sanctions-decisions-of-the-data-protection-ombudsman-0122.pdf>] (29.3.2022)

Helin 1988

Helin, Markku: Lainoppi ja metafysiikka. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998.

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa 2008

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum 2008.

Häyhä 1997

Häyhä, Juha: Johdanto, s. 15–34 teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström lakitieto oy 1997.

Immonen 2018

Immonen, Raimo: Yritysjärjestelyt. Alma Talent 2018.

IT Governance Privacy Team 2020

IT Governance Privacy Team: EU General Data Protection Regulation (GDPR) – An implementation and compliance guide. Fourth edition. IT Governance Publishing 2020.

Jääskeläinen 2020

Jääskeläinen, Lauri: KHO 5.11.2019 T 5190 – Hallintopakko – Päävelvoitteen noudattaminen – Uhkasakon tuomitseminen. 24.6.2020 [www.edilex.fi/artikkelit/21114]

Kangas 1997

Kangas, Urpo: Minun metodini s. 90–109 teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström lakitieto oy 1997.

Katramo ym. 2011

Katramo, Mikko – Lauriala, Jari – Matinlauri, Ismo – Niemelä, Jaakko – Svennas, Karin – Wilkman, Nina: Yrityskauppa. WSOYpro 2011.

Koillinen 2016

Koillinen, Mikael: Hallinnolliset seuraamuksen tietosuojan sanktiomekanismina. Defensor Legis 4/2016, s. 570–586.

Kolehmainen 2016

VIII

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 105–134 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Korhonen 2003

Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuojat. Edita 2003.

Korhonen 2005

Korhonen, Rauno: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Edita 2005.

Korhonen 2016

Korhonen, Rauno: Sähköinen asiointi ja viestintä julkisella sektorilla. Oikeus tänään, neljäs uudistettu painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 64, s. 274–379.

Korja 2016

Korja, Juhani: Biometrinen tunnistaminen ja henkilötietojen suoja: Tutkimus biometrinen tunnistamisen lainsäädännöllisestä asemasta. Lapin yliopisto 2016.

Korpisaari 2015

Korpisaari, Päivi: Oikeudenalan tunnusmerkeistä ja oikeudenalajaotuksen tarpeellisuudesta. Lakimies 2015/7–8, s. 987–1004.

Korpisaari 2019

Korpisaari, Päivi: Henkilötietojen ja yksityiselämän suoja vuonna 2018 – Katsaus sääntelyyn ja ratkaisukäytäntöön. Viestintäoikeuden vuosikirja 2018, s. 27–54.

Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018

Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warma-Lehtinen, Eija: Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent 2018.

Kuner – Bygrave – Docksey 2020

Kuner, Christopher – Bygrave, Lee A. – Docksey, Christopher: The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Commentary. Oxford University Press 2020.

Lahti 2012

Lahti, Raimo: Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta, s. 97–115 teoksessa Hyttinen, Tatu (toim.): Rikoksesta rangaistukseen: Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012.

Lambert 2017

Lambert, Paul B.: Understanding the New European Data Protection Rules. CRC Press 2017.

Leino 2021

Leino, Saara: Valvontaviranomaisen toimivaltuudet, s. 228–248 teoksessa Andreasson, Ari – Ylipartanen, Arto: Osaava tietosuojavastaava ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus (GDPR). 2., päivitetty laitos. Tietosanoma 2022

Lintvedt 2021

Lintvedt, Mona Naomi: Putting a price on data protection infringement. Oxford University Press 2021.

Lång – Kalliokoski – El Asry 2022

Lång, Jukka – Kalliokoski, Toni – El Asry, Eila: Tietosuojavastuun kohdentuminen. Defensor Legis 1/2022, s. 170–191.

Lång – Taka 2019

Lång, Jukka – Taka, Anni-Maria: Tietosuoja-asetuksen soveltaminen käytännössä – katsaus ensimmäiseen vuoteen. Viestintäoikeuden vuosikirja 2018, s. 55–74.

Lång – Haavikko 2018

Lång, Jukka – Haavikko, Tuomas: Mitä muutoksia uusi kansallinen tietosuojalaki tuo käytännössä? Edilex-sarja 2019/2, 15.11.2018. [www.edilex.fi/artikkelit/19271]

Macmillan 2019

Macmillan, Mac: Data Protection Concepts, s. 73–90 teoksessa Ustaran, Eduardo (ed.): European Data Protection – Law and Practice. Second Edition. International Association of Privacy Professionals 2019.

Mali 2019

Mali, Prashant: GDPR Articles With Commentary & EU Case Laws. Cyber Infomedia 2019.

McMullan 2019

McMullan, Katie: Legislative Framework, s. 45–72 teoksessa Ustaran, Eduardo (ed.): European Data Protection – Law and Practice. Second Edition. International Association of Privacy Professionals 2019.

Minkkinen 1992

Minkkinen, Panu: Rikosoikeus, ultima ratio -periaate ja kriittinen oikeusoppi: huomioita oikeudenalan marginaaleista. Lakimies 5/1992, s. 722–730.

Minkkinen 2017

Minkkinen, Panu: Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Lakimies 7–8/2017, s. 908–923.

Myrsky 2011

Myrsky, Matti: Ennakkopäätökset verotuksessa. Talentum 2011.

Mäenpää 2018

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2018.

Määttä, K. 2017

Määttä, Kalle: Uhkasakkolaki pähkinänkuoressa. Edilex 4.10.2017. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/18161>]

Määttä, T. 2016

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Nebel 2021

Nebel, Jens: Administrative Fines for Infringement of Information Duties: Aggravating and Mitigating Factors in Light of Data Subjects' Indifference. European Data Protection Law Review Volume 7, Issue 2/2021, s. 285–295.

Nyyssölä 2020

Nyyssölä, Mikko: Yksityisyyden suoja työsuhteessa. 9., uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013

Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warmma, Eija: Henkilötietojen suoja. Talentum 2013.

Raitio – Tuominen 2020

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Riesenhuber 2017

Riesenhuber, Karl: Interpretation of EU Secondary Law, s. 231–260 teoksessa Riesenhuber, Karl (ed.): European Legal Methodology. Intersentia 2017.

Ritzer – Filkina 2019

Ritzer, Christoph – Filkina, Natalia: First multi-million GDPR fine in Germany: €14.5 million for not having a proper data retention schedule in place. Norton Rose Fulbright 12.11.2019. [<https://www.dataprotectionreport.com/2019/11/first-multi-million-gdpr-fine-in-germany-e14-5-million-for-not-having-a-proper-data-retention-schedule-in-place>] (5.3.2022)

Room 2019

Room, Stewart: Supervision and Enforcement, s. 251–284 teoksessa Ustaran, Eduardo (ed.): European Data Protection – Law and Practice. Second Edition. International Association of Privacy Professionals 2019.

Saarenpää 2006

Saarenpää, Ahti: Oikeuden arvokkuus ja irvokkuus. Journalismikritiikin vuosikirja 2006, s. 83–91.

Saarenpää 2016

Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka. Oikeus tänään, neljäs uudistettu painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 64, s. 67–273.

Sajama 2016

Sajama, Seppo: Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa, s. 24–50 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Sharma 2020

Sharma, Sanjay: Data Privacy and GDPR Handbook. Wiley 2020.

Siltala 2003

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021

Slokenberga, Santa – Tzortzatou, Olga – Reichel, Jane: GDPR and Biobanking - Individual Rights, Public Interest and Research Regulation across Europe. Springer 2021.

Streinz 2017

Streinz, Rudolf: Interpretation and Development of EU Primary Law, s. 151–170 teoksessa Riesenhuber, Karl (ed.): European Legal Methodology. Intersentia 2017.

Talus – Penttinen 2016

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena: Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa, s. 223–245 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artik-keleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Timonen 1998

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1998.

Van Alsenoy 2019

Van Alsenoy, Brendan: Data protection law in the EU: Roles, responsibilities and liability. Intersentia 2019.

Villa ym. 2020

Villa, Seppo – Airaksinen, Manne – Alén-Savikko, Anette – Bärlund, Johan – Jauhiainen, Jyrki – Kaisanlehti, Timo – Kanervo, Joel – Knuts, Märten – Kuoppamäki, Petri – Kymäläinen, Seppo – Mähönen, Jukka – Pihlajarinne, Taina – Raitio, Juha – Viitanen, Klaus: Yritysoikeus. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Voigt – von dem Bussche 2017

Voigt, Paul – von dem Bussche, Axel: The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Practical Guide. Springer 2017.

Voss – Bouthinon-Dumas 2020

Voss, W. Gregory – Bouthinon-Dumas, Hugues: EU General Data Protection Regulation Sanctions in Theory and in Practice. Santa Clara High Technology Law Journal, vol. 37, no. 1, s. 1–96.

Voutilainen 2019

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon – Informaatio-oikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Edita 2019.

Vähätalo 2012

Vähätalo, Tuukka: Ne bis in idem -kielto ja rinnakkaisen vireilläolon merkitys EIS:n järjestelmässä. Defensor Legis 1/2012, s. 73–91.

Wasastjerna 2020

Wasastjerna, Maria: Competition, Data and Privacy in the Digital Economy – Towards a Privacy Dimension in Competition Policy? Wolters Kluwer 2020.

VIRALLISLÄHTEET

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (4.11.1950, SopS 63/1999)

Euroopan unionin primaarioikeus

Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin perusoikeuskirjan konsolidoitu toisinto, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 391–407.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–199.

Sopimus Euroopan unionista

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 16–45.

Euroopan unionin skundaarioikeus

Henkilötietodirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä loka-kuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (kumottu). EUVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

Kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta. EUVL L 1, 4.1.2003, s. 1–25.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla. EUVL L 201, 31.7.2002, s. 37–47.

Yleinen tietosuoja-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta. EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

Muut Euroopan unionin virallislähteet

AP 2019

Beleidsregels van de Autoriteit Persoonsgegevens van 19 februari 2019 met betrekking tot het bepalen van de hoogte van bestuurlijke boetes. 14.3.2019

EDPB 1/2018

The European Data Protection Board: Endorsement of GDPR WP29 guidelines. 25.5.2018.

EDPB 3/2018

Euroopan tietosuojaneuvosto: Ohjeet 3/2018 yleisen tietosuoja-asetuksen alueellisesta soveltamisalasta (3 artikla). Versio 2.1. 7.1.2020.

EDPB 16/2021

European Data Protection Board: Opinion 16/2021 on the draft decision of the Belgian Supervisory Authority regarding the “EU Data Protection Code of Conduct for Cloud Service Providers” submitted by Scope Europe. 19.5.2021.

EDPB 17/2021

European Data Protection Board: Opinion 17/2021 on the draft decision of the French Supervisory Authority regarding the European code of conduct submitted by the Cloud Infrastructure Service Providers (CISPE). 19.5.2021.

EDPB 07/2020

Euroopan tietosuojaneuvosto: Suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Versio 2.0. 7.7.2021.

EDPB 1/2021

European Data Protection Board: Binding decision 1/2021 on the dispute arisen on the draft decision of the Irish Supervisory Authority regarding WhatsApp Ireland under Article 65(1)(a) GDPR. 28.7.2021.

EDPB 2021

European Data Protection Board: Overview on resources made available by Member States to the Data Protection Authorities and on enforcement actions by the Data Protection Authorities. 5.8.2021.

Euroopan komissio 2003a

Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä. EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36–41.

Euroopan komissio 2003b

Suuntaviivat asetuksen n:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta. EUVL C 210, 1.9.2006, s. 2–5.

Euroopan komissio 2012

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvostona asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). Bryssel 25.1.2012 COM(2012) 11 final – 2012/0011 (COD).

Euroopan komissio 2017

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus). Bryssel 10.1.2017 COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD).

Euroopan komissio 2019

European Commission: Data Protection Certification Mechanisms – Study on Articles 42 and 43 of the Regulation (EU) 2016/679 – Final Report (Annexes). February 2019.

Euroopan komissio 2021

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta. Bryssel 24.1.2021 COM(2021) 206 final – 2021/0106 (COD).

Euroopan komissio 2022

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös). Bryssel 23.2.2022 COM(2022) 68 final – 2022/0047 (COD).

Euroopan parlamentti 2014

Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 12. maaliskuuta 2014 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). EUVL C 378, 9.11.2017, s. 399–492.

Euroopan parlamentti 2021

Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. maaliskuuta 2021 komission kertomuksesta yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanosta kaksi vuotta sen soveltamisen aloittamisesta. EUVL C 494, 8.12.2021, s. 129–138.

Euroopan unionin neuvosto 2016

Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan vahvistaminen ja neuvoston perustelujen hyväksyminen 8. huhtikuuta 2016 päättyneen kirjallisen menettelyn tulos. Bryssel 14.4.2016 ST 7920 2016 INIT – 2012/0011 (COD).

Datatilsynet 2021

Datatilsynet: Bødevejledning – Udmåling af bøder til virksomheder. Januar 2021.

DSK 2019

Datenschutzkonferenz: Concept of the independent data protection authorities of the Federation and the Länder for the admeasurement of fines in proceedings against undertakings. 14.10.2019.

OECD 2016

OECD: Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era, Executive Summary. 29–30 November 2016.

Virallinen lehti 2021

Oikaisu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta. EUVL L 74, 4.3.2021, s. 35–89.

WP 169

Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä WP 29: Lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä. WP 169. 16.2.2010.

WP 253

Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä WP 29: Asetuksessa 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevat suuntaviivat. WP 253. 3.10.2017.

WP 260 rev.01

Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä WP 29: Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat. WP 260 rev.01. 11.4.2018.

Kansalliset virallislähteet

HaV 30.5.2018

HE 9/2018 vp HaV 30.5.2018 professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunto.

HaVM 13/2018 vp

Hallintovaliokunnan mietintö 13/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi 9/2018 vp.

HE 217/1995 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi 217/1995 vp.

HE 9/2018 vp

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

HE 210/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta 210/2020 vp.

K 9/2021 vp

Tietosuojavaltuutetun toimiston toimintakertomus 2020 9/2021 vp.

Oikeusministeriö 2017

Oikeusministeriö: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja 35/2017. 21.6.2017.

PeV 15.6.2018

HE 9/2018 vp PeV 15.6.2018 professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunto.

PeVL 28/2014 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 107/2014 vp.

PeVL 14/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi 9/2018 vp.

PeVL 24/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi 9/2018 vp.

INTERNETLÄHTEET

Verkkosivustot

Baker & McKenzie 2016

Baker & McKenzie: 2016 Global Data Protection Enforcement Report – Enforcement by regulators: penalties, powers and risks. January 2016. [https://iapp.org/media/pdf/resource_center/BM-2016-Global-Enforcement-Report.pdf] (25.2.2022)

BlnBDI 2019

Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit: Berliner Datenschutzbeauftragte verhängt Bußgeld gegen Immobiliengesellschaft. Pressemitteilung, 5.11.2019. [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/pressemitteilungen/2019/20191105-PM-Bussgeld_DW.pdf] (12.3.2022)

Bloomberg 2021

Bloomberg: Amazon Challenges Record \$865 Million EU Data-Protection Fine. 15.10.2021. [<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-15/amazon-fights-record-865-million-eu-data-protection-fine>] (28.3.2022)

CNIL 2016

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés: Ce que change la loi pour une République numérique pour la protection des données personnelles. 17.11.2016. [<https://www.cnil.fr/fr/ce-que-change-la-loi-pour-une-republique-numerique-pour-la-protection-des-donnees-personnelles>] (25.2.2022)

CNPD 2021

Commission nationale pour la protection des données: Decision regarding Amazon Europe Core S.à r.l. 6.8.2021. [<https://cnpd.public.lu/en/actualites/international/2021/08/decision-amazon-2.html>] (28.3.2022)

Deutsche Wohnen 2021

Deutsche Wohnen: Berlin Regional Court discontinues proceedings for imposition of administrative fine on Deutsche Wohnen. Press release, 23.2.2021. [<https://www.deutsche-wohnen.com/en/about-us/press-news/press-releases/berlin-regional-court-discontinues-proceedings-for-imposition-of-administrative-fine-on-deutsche-wohnen>] (13.3.2022)

DPC Annual Report 2021

The Data Protection Commission: 2021 Annual Report. [<https://www.dataprotection.ie/en/news-media/press-releases/data-protection-commission-publishes-2021-annual-report>] (28.2.2022)

GDR 2021

Global Data Review: Finnish GDPR fine overturned as violation “open to interpretation”. 16.11.2021. [<https://globaldatareview.com/data-privacy/finnish-gdpr-fine-overturned-violation-open-interpretation>] (12.3.2022)

GDR 2022

Global Data Review: EDPB confirms raft of upcoming guidelines. 18.3.2022. [<https://globaldatareview.com/data-privacy/edpb-confirms-raft-of-upcoming-guidelines>] (21.3.2022)

GDPR Enforcement Tracker

GDPR Enforcement Tracker: an overview of fines and penalties which data protection authorities within the EU have imposed under the EU General Data Protection Regulation. [<https://www.enforcementtracker.com/>] (2.4.2022)

Helsingin Sanomat 2020

Helsingin Sanomat: Potilaiden tietoja vietiin psykoterapiakeskuksen tietomurrossa, yritys kertoo joutuneensa kiristyksen uhriksi. 21.10.2020. [<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006676407.html>] (28.3.2022)

Helsingin Sanomat 2021

Helsingin Sanomat: Parkkipatelle 75 000 euron sakot puutteista tietosuojasta, pyhäköintifirmasta lukuisia kanteluita. 30.4.2021. [<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000007951576.html>] (31.3.2022)

ICCL 2022

Irish Council for Civil Liberties: ICCL sues DPC over failure to act on massive Google data breach. 15.3.2022. [<https://www.iccl.ie/news/iccl-sues-dpc-over-failure-to-act-on-massive-google-data-breach/>] (31.3.2022)

Iltalehti 2018

Iltalehti: Jopa 20 miljoonan euron hirmusakko uhkaa: Valtaosa suomalaisyrityksistä reippa EU:n uuden tietosuojasetuksen - asiantuntija uskoo, että armoa saa. 25.5.2018. [<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201805242200967713>] (3.4.2022)

Iltalehti 2020

Iltalehti: Tietomurto! Kiristäjät veivät psykoterapiakeskuksen potilastietoja – Kyberturvallisuuskeskus pitää poikkeuksellisenä. 21.10.2020. [<https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/31705ee6-e827-4d7c-bab9-e95a13211d7e>] (28.3.2022)

Irish Times 2021

The Irish Times: The State's top 10 corporate taxpayers: who are they? 30.12.2021. [<https://www.irishtimes.com/business/economy/the-state-s-top-10-corporate-tax-payers-who-are-they-1.4766017>] (28.3.2022)

IT Pro 2021

IT Pro: GDPR fines: Where does the money go? 2.9.2021 [<https://www.it-pro.co.uk/general-data-protection-regulation-gdpr/who-benefits-from-gdpr-fines>] (28.3.2022)

MTV 2021

MTV Uutiset: Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurrossa vietiin lähes 35 000 asiakkaan tiedot, joista suuri osa ei ole vielä tehnyt rikosilmoitusta – Poliisi: ”Toivottavasti kaikki tekevät”. 26.1.2021. [<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/psykoterapiakeskus-vastaamon-tietomurrossa-viettiin-lahes-35-000-asiakkaan-tiedot-joista-suuri-osa-ei-ole-viela-tehnyt-rikosilmoitusta-poliisi-toivottavasti-kaikki-tekevät/8047646>] (25.2.2022)

New York Times 2021

The New York Times: Amazon Had a Big Year, but Paid No Tax to Luxembourg. 4.5.2021. [<https://www.nytimes.com/2021/05/04/business/amazon-corporate-tax.html>] (28.3.2022)

NOYB

NOYB – European Center for Digital Rights: EU-US Transfers Complaint Overview. [<https://noyb.eu/en/eu-us-transfers-complaint-overview>] (31.3.2022)

Talouselämä 2020a

Talouselämä: Psykoterapiakeskus Vastaamon arkaluontoisia potilastietoja vuodettu, hakkeri vaati yli 400 000 euroa – ”Pahoitlemme syvästi asiaa”. 21.10.2020. [<https://www.talouselama.fi/uutiset/psykoterapiakeskusvastaamon-arkaluontoisia-potilastietoja-vuodettu-hakkeri-vaati-yli-400-000-euroa-pahoitlemme-syvasti-asiaa/fe87d493-102f-4ff9-843d-eeaa9a7a1e2d>] (28.3.2022)

Talouselämä 2020b

Talouselämä: Taksi Helsingille määrättiin 72 000 euron sakot tietosuojapuutteista – Asiakkaita ei muun muassa informoitu riittävästi turvakamerasta. 29.5.2020. [<https://www.talouselama.fi/uutiset/taksi-helsingille-maarattiin-72-000-euron-sakot-tietosuojapuutteista-asiakkaita-ei-muun-muassa-informoitu-riittavasti-turvakamerasta/bca221d8-6a82-4e9e-9d9f-41247106b58a>] (30.3.2022)

Talouselämä 2021

Talouselämä: Vastaamon konkurssimenettely kestää todennäköisesti vuosia – Pesänhoitaja Nina Aganimov: ”On riski, että yksityishenkilöille syntyy perusteettomia odotuksia”. 24.10.2021. [<https://www.talouselama.fi/uutiset/vastaamon-konkurssimenettely-kesta-todennakoisesti-vuosia-pesanhoitaja-nina-aganimov-on-riski-etta-yksityishenkiloille-syntyy-perusteettomia-odotuksia/90f9e3c7-d548-4a57-86f9-c97235799f53>] (25.2.2022)

Tivi 2018

Tivi: Gdpr on täällä kohta, rikkoja voi saada jopa 20 miljoonan sakot – näin organisaatiot valmistautuvat asetukseen. 12.2.2018. [<https://www.tivi.fi/uutiset/gdpr-on-taalla-kohta-rikkoja-voi-saada-jopa-20-miljoonan-sakot-nain-organisaatiot-valmistautuvat-asetukseen/d5bf6003-fd86-3263-becd-57553ff1bfe4>] (3.4.2022)

Tivi 2019

Tivi: Gdpr:llä kerätään isoja sakkoja, mutta mihin rahat oikein menevät? 26.10.2019. [<https://www.tivi.fi/uutiset/gdprlla-kerataan-isoja-sakkoja-mutta-mihin-rah-at-oikein-menevat/8855b6a0-aeb1-436c-a9c5-ac8b89aacfa1>] (28.3.2022)

TSV 2019a

Tietosuojavaltuutettu: Apulaistietosuojavaltuutetuiksi Anu Talus ja Jari Råman. 25.4.2019. [<https://tietosuoja.fi/-/apulaistietosuojavaltuutetuiksi-anu-talus-ja-jari-raman>] (25.3.2022)

TSV 2019b

Tietosuojavaltuutettu: Tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegio aloitti työnsä – vireille tulevien asioiden määrä tasaantuu. 15.10.2019 [<https://tietosuoja.fi/-/tietosuojavaltuutetun-seuraamuskollegio-aloitti-tyonsa-vireille-tulevien-asioiden-maara-tasaantuu>] (25.3.2022)

Yle 2020

Yleisradio: Suomessa määrättiin ensi kertaa tietosuojarikkomusmaksuja – Postille lankesi 100 000 euroa muuttoilmoituskäytännöistä. 22.5.2020. [<https://yle.fi/uutiset/3-11364819>] (30.3.2022)

Podcastit

Tietosuojamakasiini 2022

Tietosuojamakasiini: Vieraina apulaistietosuojavaltuutetut Pihamaa ja Råman. Podcast 9.3.2022. [<https://podtail.com/fi/podcast/tietosuojamakasiini/31-tietosuojamakasiini-vieraina-apulaistietosuojav/>] (14.3.2022)

TietosuojaPod 2022

TietosuojaPod: Vieraana Reijo Aarnio. Podcast 23.3.2022 [<https://podtail.com/fi/podcast/tietosuojaPod/tietosuojaPod-35-vieraana-reijo-aarnio/>] (31.3.2022)

OIKEUSKÄYTÄNTÖ JA MUUT RATKAISUT

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-30/77 Régina

Asia C-30/77, *Régina v. Pierre Bouchereau*, EU:C:1977:172.

Asia C 283/81 CILFIT

Asia C-283/81, *Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità*,
EU:C:1982:335.

Yhdistetyt asiat C-100–103/80 Musique diffusion

Yhdistetyt asiat C-100–103/80, *SA Musique Diffusion Française, C. Melcliers & Co., Pioneer Electronic (Europe) NV ja Pioneer High Fidelity (GB) Limited v. Euroopan komissio*, EU:C:1983:158.

Asia C-170/83 Hydrotherm

Asia C-170/83, *Hydrotherm Gerätebau GmbH v. Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas*, EU:C:1984:271.

Asia C-135/83 Abels

Asia C-135/83, *H. B. M. Abels v. Bedrijfsvereniging voor de Metaalindustrie en de Electronische Industrie*, EU: C:1985:55.

Asia C-215/88 Casa Fleischhandels

Asia C-215/88, *Casa Fleischhandels-GmbH v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, EU:C:1989:331.

Asia C-41/90 Höfner

Asia C-41/90, *Klaus Höfner ja Fritz Elser v. Macrotron GmbH*, EU:C:1991:161.

Asia C-364/92 Eurocontrol

Asia C-364/92, *SAT Fluggesellschaft mbH v. Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)*, EU:C:1994:7.

Asia C-188/03 Junk

Asia C-188/03, *Irmtraud Junk v. Wolfgang Kühnel*, EU:C:2005:59.

Asia C-136/04 P Deutsches Milch-Kontor

Asia C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*,
EU:C:2005:716.

Asia C-280/06 ETI

Asia C-280/06, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato v. Ente tabacchi italiani – ETI SpA v. Philip Morris*, EU:C:2007:775.

Asia C-451/08 Helmut Müller

Asia C-451/08, *Helmut Müller GmbH v. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*, EU:C:2010:168.

Yhdistetyt asiat C-201/09 P ja C-216/09 P ArcelorMittal

Yhdistetyt asiat C-201/09 P ja C-216/09 P, *Euroopan komissio v. ArcelorMittal Luxembourg SA, ArcelorMittal Belval & Differdange SA ja ArcelorMittal International SA*, EU:C:2011:190.

Asia C-501/11 P Schindler

Asia C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd, Schindler Management AG, Schindler SA, Schindler Sàrl, Schindler Liften BV ja Schindler Deutschland Holding GmbH v. Euroopan komissio*, EU:C:2013:522.

Asia C-418/11 Texdata Software

Asia C-418/11, *Texdata Software GmbH*, EU:C:2013:588

Asia C-58/12 P Groupe Gascogne

Asia C-58/12 P, *Groupe Gascogne SA v. Euroopan komissio*, EU:C:2013:770

Asia C-565/12 Le Crédit Lyonnais

Asia C-565/12, *LCL Le Crédit Lyonnais SA v. Fesih Kalhan*, EU:C:2014:190.

Asia C-131/12 Google Spain

Asia C-131/12, *Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González*, EU:C:2014:317.

Asia C-434/13 P Parker Hannifin

Asia C-434/13 P, *Euroopan komissio v. Parker Hannifin Manufacturing Srl ja Parker-Hannifin Corp*, EU:C:2014:2456.

Asia C-484/14 Mc Fadden

Asia C-414/14, *Tobias Mc Fadden v. Sony Music Entertainment Germany GmbH*, EU:C:2016:689.

Asia C-516/15 P Akzo Nobel

Asia C-516/15 P, *Akzo Nobel NV, Akzo Nobel Chemicals GmbH ja Akzo Nobel Chemicals BV v. Euroopan komissio*, EU:C:2017:314.

Asia C-617/15 Hummel Holding

Asia C-617/15, *Hummel Holding A/S v. Nike Inc. ja Nike Retail BV*, EU:C:2017:390.

Asia C-25/17 Jehovan todistajat

Asia C-25/17, *Jehovan todistajat -uskonnollinen yhdyskunta v. Tietosuojavaltuutettu*, EU:C:2018:551.

Asia C-210/16 Wirtschaftsakademie

Asia C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v. Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, EU:C:2018:388.

Asia C-40/17 Fashion ID

Asia C-40/17, *Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW eV*, EU:C:2019:629.

Asia C-807/21 Deutsche Wohnen

Asia C-807/21, *Staatsanwaltschaft Berlin v. Deutsche Wohnen SE*. (Virellä oleva asia)

Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus asiassa C-326/88 Hansen. Annettu 5.12.1989.

Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-387/02 Berlusconi. Annettu 14.10.2004.

Julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus asiassa C-311/18 Schrems II. Annettu 19.12.2019.

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Asia T-112/05 Akzo Nobel

Asia T-112/05, *Akzo Nobel NV, Akzo Nobel Nederland BV, Akzo Nobel Chemicals International BV, Akzo Nobel Chemicals BV ja Akzo Nobel Functional Chemicals BV v. Euroopan yhteisöjen komissio*, EU:T:2007:381

Yhdistetyt asiat T-122–124/07 Siemens

Yhdistetyt asiat T-122–124/07, *Siemens AG Österreich, VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG, Siemens Transmission & Distribution Ltd, Siemens Transmission & Distribution SA ja Nuova Magrini Galileo SA v. Euroopan komissio*, EU:T:2011:70

Asia T-83/08 Denka Chemicals

Asia T-83/08, *Denki Kagaku Kogyo Kabushiki Kaisha ja Denka Chemicals GmbH v. Euroopan komissio*, EU:T:2012:48

Asia T-216/13 Telefónica

Asia T-216/13, *Telefónica SA v. Euroopan komissio*, EU:T:2016:369

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2016:96

KHO 2018:171

Hallinto-oikeudet

Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021

Helsingin HaO 2.11.2021 H5415/2021

Irlannin tietosuojaviranomainen

DPC 9.12.2020 Twitter

Decision of the Data Protection Commission in the matter of Twitter International Company. Annettu 9.12.2020. Diaarinumero: IN-19-1-1. [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/decisions/final_decision_-_in-19-1-1_9.12.2020.pdf] (23.3.2022)

DPC 20.8.2021 WhatsApp Ireland

Decision of the Data Protection Commission in the matter of WhatsApp Ireland Limited. Annettu: 20.8.2021. Diaarinumero: IN-18-12-2. [https://edpb.europa.eu/system/files/2021-09/dpc_final_decision_redacted_for_issue_to_edpb_01-09-21_en.pdf] (28.2.2022)

Norjan tietosuojaviranomainen

Datatilsynet 13.12.2021 Grindr

Datatilsynet's decision in the matter of Grindr LLC. Annettu: 13.12.2021.
Diaarinumero: 20/02136-18. [<https://www.datatilsynet.no/contentassets/8ad827efefcb489ab1c7ba129609edb5/administrative-fine---grindr-llc.pdf>]
(23.3.2022)

Ranskan tietosuojaviranomainen

CNIL 31.12.2021 Google

Délibération de la formation restreinte concernant les sociétés GOOGLE LLC et GOOGLE IRELAND LIMITED. Annettu 31.12.2021. Diaarinumero SAN-2021-023.

CNIL 31.12.2021 Facebook Ireland

Délibération de la formation restreinte concernant la société FACEBOOK IRELAND LIMITED. Annettu 31.12.2021. Diaarinumero: SAN-2021-024.

Ruotsin tietosuojaviranomainen

IMY 10.3.2020 Google

Integritetsskyddsmyndighetens beslut om Google LLC. Annettu 10.3.2020.
Diaarinumero: DI-2018-9274.

IMY 28.3.2022 Klarna

Integritetsskyddsmyndighetens beslut om Klarna Bank AB. Annettu 28.3.2022.
Diaarinumero: DI-2019-4062.

Tietosuojavaaltuutettu

TSV 18.5.2020 Posti

Apulaistietosuoja- ja rekisteröintilain mukaisesti tehty päätös henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyydestä ja rekisteröidylle toimitettavista tiedoista sekä seuraamuskollegion päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Annettu 18.5.2020. Diaarinumero: 3818/161/2020. [<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/22406974/Henkil%C3%B6tietojen+k%C3%A4sittelyn+l%C3%A4pin%C3%A4kyvyys+ja+rekister%C3%B6idylle+toimitettavat+tiedot.pdf/b869b7ba-1a05-572e-d97a-9c8a56998fc1/Henkil%C3%B6tietojen+k%C3%A4sittelyn+l%C3%A4pin%C3%A4kyvyys+ja+rekister%C3%B6idylle+toimitettavat+tiedot.pdf>] (28.3.2022)

TSV 26.5.2020 Taksi Helsinki

Apulaistietosuojavaltuutetun päätös henkilötietojen käsittelyn vaikutustenarvioinnista, käsittelyperusteesta ja rekisteröityjen informoinnista sekä seuraamuskollegion päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Annettu 26.5.2020. Diaarinumero: 8393/161/2019.

[<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/22406974/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+henkil%C3%B6tietojen+k%C3%A4sittelyn+lainmukaisuudesta/60115710-2513-a359-6261-e821818b9ee1/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+henkil%C3%B6tietojen+k%C3%A4sittelyn+lainmukaisuudesta.pdf>] (22.3.2022)

TSV 21.4.2021 Parkkipate

Tietosuojavaltuutetun päätökset rekisteröidyn oikeuksista, tunnistamisesta, tietojen toimittamisesta, tietojen minimoinnista ja säilytysaikojen rajoittamisesta pysäköinninvalvontamaksujen yhteydessä sekä seuraamuskollegion päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Annettu 21.4.2021. Diaarinumero: 2477/161/21. [https://tietosuoja.fi/documents/6927448/58640544/Seuraamuskollegion+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_henkil%C3%B6tietojen+k%C3%A4sittely+pys%C3%A4k%C3%B6inninvalvontamaksujen+yhteydess%C3%A4.pdf/9b105604-51e0-7beb-e21b-df1b504843e6/Seuraamuskollegion+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_henkil%C3%B6tietojen+k%C3%A4sittely+pys%C3%A4k%C3%B6inninvalvontamaksujen+yhteydess%C3%A4.pdf] (27.2.2022)

TSV 7.12.2021 Vastaamo

Tietosuojavaltuutetun päätös henkilötietojen käsittelyn asianmukaisen turvallisuuden laiminlyönnistä ja tietoturvaloukkauksesta ilmoittamatta jättämisestä sekä seuraamuskollegion päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Annettu 7.12.2021. Diaarinumero: 1150/161/2021.

TSV 16.12.2021 Matkatoimisto

Tietosuojavaltuutetun päätös tietojen turvallisesta käsittelystä ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta matkatoimistoyrityksen toiminnassa sekä seuraamuskollegion päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Annettu 16.12.2021. Diaarinumero: 4282/161/21.

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EUP	Euroopan unionin perusoikeuskirja
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
SEU	Sopimus Euroopan unionista
Seuraamuskollegio	Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Tietosuoja-asetus	Yleinen tietosuoja-asetus
Tietosuojaneuvosto	Euroopan tietosuojaneuvosto (European Data Protection Board)
Tietosuojatyöryhmä	Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä WP 29 (Article 29 Working Party)

KUVIOT JA TAULUKOT

Taulukko 1. Tietosuoja-asetuksen kieliversioissa esiintyvät yritys-termit, s. 21.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohde

1.1.1 Taustaa

Yleisen tietosuoja-asetuksen (tietosuoja-asetus) yhtenä tavoitteena on suojella luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia Euroopan unionissa (EU). Erityinen suoje-lutarve on henkilötiedoilla. Asetuksen noudattamista valvovilla viranomaisilla on monia keinoja vastata, jos yritys on käsitellyt henkilötietoja asetuksen vastaisesti. Yksi näistä keinoista on määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Kun tietosuoja-asetus tuli voimaan vuonna 2016, sai sen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva kohta suurimman mediahuomion.¹ Uutisotsikot pysyivät samanlaisina myös sil-loin, kun asetusta ryhdyttiin soveltamaan vuonna 2018. Esimerkkeinä tästä ovat Iltaleh-den otsikko ”Jopa 20 miljoonan euron hirmusakko uhkaa: Valtaosa suomalaisyrityksistä reputtaa EU:n uuden tietosuoja-asetuksen” ja Tivin otsikko ”Gdpr on täällä kohta, rikkoja voi saada jopa 20 miljoonan sakot”.² Asetusta on sovellettu lähes neljä vuotta, ja Suo-messa seuraamusmaksuja on toistaiseksi määrätty varsin vähän. Niiden määrät ovat myös jääneet kauas uutisotsikoiden ”hirmusakoista”.

Ajatus hallinnollisten seuraamusmaksujen ja etenkin niiden suuruuteen vaikuttavien te-kijöiden tutkimisesta syntyi, kun Posti Oy:lle määrätty Suomen ensimmäinen seuraamus-maksu kumottiin Helsingin hallinto-oikeudessa marraskuussa 2021.³ Miten voi olla mah-dollista, että tuomioistuin päätyy täysin eri tulkintaan kuin tietosuoja-asetuksen noudat-tamista valvova viranomainen? Tämä tutkimus pyrkii antamaan vastauksen tähän ja mo-niin muihin yritykselle määrättävään seuraamusmaksuun liittyviin kysymyksiin.

Tutkimuksen ajankohtaisuutta ja yhteiskunnallista merkitystä puoltaa myös hallinnollis-ten seuraamusmaksujen suhde tulevaan EU-lainsäädäntöön. Euroopan komissio on eh-dottanut, että tulevissa sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksessa ja datasäädöksessä säädettyjen velvoitteiden rikkomiseen sovelletaan tietosuoja-asetusta ja siinä säädettyä valvontaviranomaisen toimivaltaa määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.⁴

¹ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 534–535.

² Tivi 2018; Iltalehti 2018.

³ Ks. TSV 18.5.2020 Posti; Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021.

⁴ Euroopan komissio 2017, 23 artikla; Euroopan komissio 2022, 33 artikla. Lisäksi komission ehdotuksessa tekoälysäädöksenä on hallinnollisten seuraamusten osalta käytetty samaa lähestymistapaa, kuin tietosuoja-asetuksessa. Ks. Euroopan komissio 2021, 71 artikla.

1.1.2 Tutkimuskysymykset ja niiden rajaaminen

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millä perusteilla yritykselle voidaan määrätä tietosuojasetuksen mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu. Yritystä voidaan pitää tietosuojaoikeudellisena vastuutahona erityisasemassa, sillä sen konkreettinen määrittelyminen ei ole yksinkertaista. Tutkimuksen tavoitteena on myös ymmärtää, minkälaisia vaikutuksia seuraamusmaksuilla on yrityksen toimintaan.

Tutkimuskysymykset voidaan asettaa seuraavasti:

1. Mitä yrityksellä tarkoitetaan tietosuojasetuksessa?
2. Mitkä tekijät vaikuttavat hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen?
3. Miten hallinnolliset seuraamusmaksut vaikuttavat yrityksen toimintaan?

Hallinnollista seuraamusmaksua voidaan pitää tiivistetysti rahallisena rangaistuksena tietosuojasetuksen rikkomisesta. Jokainen yritys kuitenkin käsittelee henkilötietoja eri laajuudessa ja eri tarkoituksiin. Tämän takia ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on ymmärrettävä, mitä vastuita ja velvollisuuksia henkilötietojen käsittelyyn osallistuville tahoille on asetettu ja miksi yrityksen käsitettä ei voida pitää yksiselitteisenä. Toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on puolestaan ensin selvitettävä mitä hallinnollisella seuraamusmaksulla tarkoitetaan ja miten yrityksen koko, tietosuojasetuksen rikkomistapa ja rikkomisen kohteena olevien henkilötietojen sisältö ja laajuus vaikuttavat seuraamusmaksun määrään.

Tietosuojasetuksen tulkinnasta on annettu lukuisia viranomaisohjeistuksia. Tulkintaohjeet eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, ja jokainen jäsenvaltio tulkitsee niitä omalla tavallaan. Tutkimuksessa on arvioitu ohjeiden merkitystä seuraamusmaksupäätösten yhteydessä. Ohjeiden osalta toisen tutkimuskysymyksen osakysymyksenä voidaan pitää sitä, mikä painoarvo ei-sitoville ohjeille on annettava tietosuojasetuksen tulkinnassa.

Tietosuojasetuksessa ei aseteta rajoituksia sille, minkälainen toimija voi osallistua henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat tahot ovat kuitenkin yleensä yrityksiä, minkä takia tutkimus on rajattu koskemaan vain yrityksiä⁵. Tietosuojasetus antaa jäsenvaltioille vapauden asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaiselle määrätä seuraamusmaksuja.⁶ Suomessa seuraamusmaksuja ei voi määrätä viranomaisille

⁵ Hanninen ym. 2017, s. 22.

⁶ Mali 2019, s. 137.

tai julkisoikeudellisille toimijoille.⁷ Rajausta on tutkimuskysymysten kannalta ollut järkevää tarkentaa vielä siten, että tutkimus koskee vain yksityisille yrityksille määrättäviä seuraamusmaksuja.

Tietosuojaoikeudellinen vastuu on rajattu tutkimuksessa koskemaan vain hallinnollista vastuuta. Hallinnollisen vastuun lisäksi tietosuojasetuksen rikkominen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen⁸. Rikosoikeudellista vastuuta käsitellään tutkimuksessa lyhyesti, kun tutkitaan hallinnollisen seuraamusmaksun luonnetta. Tutkimuksessa myös sivutaan jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yhteistyötä, mutta tietosuojasetuksen 63–67 artikloissa käsitellyn yhdenmukaisuusmekanismin tutkiminen on rajattu pois tutkimuksesta.

1.1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielman toinen luku käsittelee tietosuojaoikeudellisia vastuutahoja. Vastuun määrittämistä tutkitaan tunnistamalla henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat tahot ja niille tietosuojasetuksessa säädetyt vastuut ja velvollisuudet. Tietosuojaoikeudellisena vastuutahona voidaan pitää myös asetuksen säännösten noudattamista valvovaa viranomaista. Valvontaviranomaisen osalta luvussa käsitellään erityisesti Suomen valvontaviranomaisen asemaa.

Kolmannessa luvussa tutkitaan yrityksen käsitettä, joka on aiheuttanut merkittäviä tietosuojasetuksen tulkintaongelmia. Tulkintaongelmat ilmenevät esimerkiksi vertaamalla kaikkia asetuksen 24:ää kieliversioita. Luvussa tukeudutaan myös laajasti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT)⁹ ennakkoratkaisuihin yrityksen määrittelemisestä. Tutkielman neljännessä luvussa käsitellään laajasti tietosuojasetuksen mukaista hallinnollista seuraamusmaksua, kuten seuraamusmaksun määräämiseen ja määrään vaikuttavia tekijöitä.

Tutkielman viides luku käsittelee Suomen tietosuojavaltuutetun seuraamusmaksukäytännön. Luvussa analysoidaan neljää seuraamusmaksun määräämiseen johtanutta päätöstä. Tarkoituksena on ymmärtää, millaisia vaikutuksia seuraamusmaksuilla voi olla yrityksen toimintaan. Luvussa myös pohditaan, ovatko tietosuojavaltuutetun määräämät seuraa-

⁷ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 543.

⁸ Lång – Kalliokoski – El Asry 2020, s. 173. Vahingonkorvausvastuu on edelleen jaettavissa lakisääteiseen ja sopimusperusteiseen vastuuseen.

⁹ Selkeyden vuoksi tutkielmassa käytetään lyhennettä EUT myös Euroopan unionin tuomioistuinta edeltäneestä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta.

musmaksut linjassa tietosuoja-asetuksen tavoitteiden kanssa. Viimeisessä eli kuudennessa luvussa esitetään yhteenvedo tutkimustuloksista ja mahdollisia muutosehdotuksia tietosuoja-asetukseen.

1.2 Tutkimusmenetelmä

1.2.1 Metodi

Metodille ei voi antaa käsitteenä tyhjentävää sisältöä.¹⁰ Metodi ymmärretään välineenä, jonka avulla hankitaan tietoa ja perustellaan hankitun tiedon merkitys.¹¹ Metodilla siis voidaan katsoa tarkoitettavan menetelmää tai tapaa, jolla tutkimusta tehdään. Tutkimuksen metodologista valintaa ohjaavat tutkimuksen kohde ja tiedonintressit¹². Tämän tutkimuksen pääasiallisena metodina käytetään oikeuslähteitä hyödyntävää lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa.¹³ Perinteisesti lainopilla on katsottu olevan kaksi tehtävää: voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi.¹⁴

Tulkinnalla eli käytännöllisellä lainopilla pyritään selvittämään kielellisen ilmaisun merkitystä sekä punnitsemaan ja tasapainottamaan eri oikeusperiaatteita.¹⁵ Tulkintaa voidaan pitää oikeusjärjestyksen sääntöjen sisällön selvittämiseen tähtääväksi toiminnaksi.¹⁶ Käytännöllistä lainoppia voidaan myös verrata sopimusten tulkintaan. Sopimuksen tulkinnan lähtökohtana on sopimustekstin sanamuoto, sopijapuolten tarkoitus ja lopulta sopimuksen yhteiskunnallinen hyöty.¹⁷ Lisäksi lainopilliseen tutkimukseen kuuluu tulkintaongelman hahmottaminen silloin, kun tulkintaa vaativat kysymykset ovat epäselviä.¹⁸

Systematisoinnilla puolestaan tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden jäsentämistä. Systematisointi tekee lainopista tiedettä luomalla ja kehittämällä oikeudellista käsitejärjestelmää.¹⁹ Systematisoinnissa on kyse normien välisten suhteiden selvittämisestä, jonka pe-

¹⁰ Kolehmainen 2016, s. 6.

¹¹ Häyhä 1997, s. 24. Ks. myös Kangas 1997. *Kankaan* mukaan metodi voidaan käsittää tavaksi ajatella yhteiskunnasta ja oikeudesta.

¹² Siltala 2003, s. 137.

¹³ Aarnio, A. 1997, s. 36–37; Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 19. Lainoppi on yksi oikeustieteen osa-alueista yhdessä oikeushistorian, oikeussosiologian, oikeusfilosofian ja vertailevan oikeustieteen kanssa.

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 22.

¹⁵ Hirvonen 2011, s. 25; Sajama 2016, s. 24.

¹⁶ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20. *Husan* mukaan lainopin tärkein tehtävä johtuu voimassa olevan oikeuden sisältöä koskevasta epä tietoisuudesta.

¹⁷ Sajama 2016, s. 37–38.

¹⁸ Myrsky 2011, s. 181.

¹⁹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20; Kolehmainen 2016, s. 128.

rusteella normisto voidaan jäsentää johdonmukaisen kysymyksenasettelun puitteisiin siten, että yhteydet oikeusjärjestyksen eri osa-alueiden välillä tulevat esille.²⁰ *Aarnio* pitää systematisointia lainopin teoreettisena ulottuvuutena, jossa lähtökohtainen järjestelmä korvataan yleiskatsauksellisemmalla systeemillä, joka tuottaa samat ratkaisut.²¹

Tässä tutkimuksessa voimassa olevan oikeuden eli tietosuoja-asetuksen tulkinta alkaa hahmottamalla sen synnyttämät tulkintaongelmat. Asetuksen säännöksiä analysoidaan sopimuksen tulkinnan mukaisesti, jolloin lähtökohtana on säännöksen sanamuoto, lainsäätäjän tarkoitus ja yhteiskunnallinen merkitys. Toisaalta on huomioitava, että kielestä ja sen luonteesta johtuva objektiivisen tulkinnan mahdottomuus johtaa jossain määrin yksilölliseen, subjektiiviseen tulkintaan²².

Tutkimuksen tarkoituksena on myös systematisoida tietosuoja-asetuksen sisältämiä irrallisia säännöksiä ja niistä johdettuja tulkintoja helpommin ymmärrettäviksi kokonaisuudeksi. Systematisoinnin kohteen erittelemiseksi asetuksen säännöksiä on kuitenkin ensin tulkittava käytännöllisen lainopin puitteissa. Tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena onkin esittää tulkintasuosituksia siitä, miten asetuksen säännöksiä tulisi soveltaa²³.

Oikeustiede ei kuitenkaan sen lainopillisessa merkityksessä ole pelkästään oikeusjärjestelmän kuvaamista. *Aarnio* on todennut oikeustieteen olevan oikeusjärjestelmän rationaalista rekonstruointia.²⁴ *Minkkinen* on puolestaan kritisoinut oikeustieteellisten kirjallisten töiden yleisesitysten tapaa pitää lainoppia metodina. Lainoppi on oikeustieteellinen tutkimussuuntaus, jonka tutkimusongelmat saattavat kuitenkin edellyttää tietyn menetelmän käyttöä.²⁵

Tässä tutkielmassa rekonstruointi näkyy kahdella tavalla: tiedostetaan vallitsevasta oikeustilasta johtuvat tulkintaongelmat ja ehdotetaan niihin ratkaisua. Tutkielmassa esite-

²⁰ Timonen 1998, s. 12.

²¹ *Aarnio*, A. 2006, s. 238; *Sajama* 2016, s. 41.

²² *Hirvonen* 2011, s. 37.

²³ Ks. *Timonen* 1998, s. 12.

²⁴ *Aarnio*, A. 2006, s. 167.

²⁵ *Minkkinen* 2017, s. 917. Ks. myös *Helin* 1988, s. 152–154. *Helin* on arvioinut, voiko oikeuslähteiden tutkiminen olla oikea metodi juridisten käyttäytymisasenteiden etsimisessä. Koska oikeustiede tutkii oikeudellisia käyttäytymisasenteita yleisten käyttäytymisasenteiden sijaan, voidaan oikeuslähteiden tarkastelua pitää riittävänä. Näin ollen lainopin avulla saatuja tutkimustuloksia ei ole ymmärrettävä tulkintaväitteiksi, vaan oikeudellisten asenteiden olemassaoloa koskeviksi väitteiksi.

tään *de lege ferenda* -kannanottoja, joissa korostuu normatiivinen ajattelu siitä, miten tietosuoja-asetusta tulisi kehittää²⁶. Oikeuspoliittisessa *de lege ferenda* -tutkimuksessa arvioidaan lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja, joihin tuleva lainsäädäntö voisi perustua. Tällainen ratkaisuehdotus syntyy yleensä lainopin sivutuotteena.²⁷

Huomiota on kiinnitettävä myös tutkimuksen eurooppaoikeudelliseen luonteeseen. EU:n oikeusjärjestelmää on luonnehdittu *sui generis* -tyyppiseksi. Termillä viitataan oikeusjärjestelmän erityislaatuiseen luonteeseen. Oikeusjärjestelmä sisältää piirteitä jäsenvaltioiden ja kansallisten organisaatioiden oikeusjärjestelmistä, mutta sillä on omat norminsa ja terminsä. Lainopin ohella tutkimuksessa on käytetty EU-oikeudelle tyypillistä teleologista eli tavoitteellista tulkintametodia, jossa normia lähestytään sen tarkoituksen ja päämäärän kautta. Tietosuoja-asetuksen osalta tulkinta edellyttää kaikkien sen kieliversioiden vertailua.²⁸ Teleologista tulkintametodia käytetään erityisesti tutkielman 3.2 alaluvussa, jossa sitä on myös käsitelty teoreettisella tasolla tarkemmin.

Tietosuojaoikeudellisen vastuun ja hallinnollisen seuraamusmaksukäytännön kehitystä esiteltäessä tutkimuksessa on myös käytetty oikeushistoriallista näkökulmaa. Husan mukaan oikeushistoria tarkastelee tiettyjen voimassa olevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn johtanutta kehitystä²⁹. Kun tutkitaan eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten seuraamusmaksukäytäntöä ja seuraamusmaksun määrän laskentamalleja, voidaan nähdä myös oikeusvertailevia piirteitä. On kuitenkin painotettava, ettei tässä tutkimuksessa käytetä oikeushistoriaa ja oikeusvertailua itsenäisinä tutkimusmenetelminä, vaan lähinnä avustavina tukielementteinä³⁰.

1.2.2 Lähdeaineisto

Käytännöllinen lainoppi edellyttää sitoutumista oikeuslähdeoppiin.³¹ Tutkimuksen keskiössä on yrityksille määrättävät tietosuoja-asetuksen mukaiset hallinnolliset seuraamusmaksut. Näin ollen tutkimuksen keskeisenä oikeuslähteenä on tietosuoja-asetuksen teksti.

²⁶ Määttä, T. 2016, s. 151.

²⁷ Kolehmainen 2016, s. 108; Minkkinen 2017, s. 919. *De lege ferenda* -kannanottojen osalta on painotettava niiden oikeuspoliittista luonnetta. Ne täydentävät oikeuslähdeoppiin perustuvia *de lege lata* -tulkintasuosituksia.

²⁸ Talus – Penttinen 2016, s. 223 ja 241.

²⁹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 21.

³⁰ Se, että tutkimuksessa käydään läpi lainsäädännön kehitystä ja muiden jäsenvaltioiden oikeuskäytäntöä, ei vielä tee tutkimuksesta oikeushistoriallista tai oikeusvertailevaa. Ks. esim. Korja 2016, s. 17.

³¹ Timonen 1998, s. 11 ja 34; Kolehmainen 2016, s. 116. Suomessa oikeuslähdeoppi perustuu *Aulis Aarnion* oikeuslähteiden kolmijakoon: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Lainsäädäntö on vahvasti velvoittavaa, kun taas heikosti velvoittavia ovat lainvalmisteluaineisto sekä ennakkotapausarvoa omaavat tuomioistuinratkaisut. Oikeustiedettä pidetään sallittuna oikeuslähteenä.

Merkittävässä roolissa on myös EUT:n ratkaisukäytäntö. Muita tutkimuksessa käytettyjä oikeuslähteitä ovat aiheen kannalta relevantit säädökset sekä niiden esityöt, kuten hallituksen esitykset. Tutkimuksessa analysoidaan laajasti myös jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten antamia päätöksiä seuraamusmaksun määräämisestä.

Tärkeän lähdeaineiston muodostavat myös tietosuoja-asetuksen johdanto-osa sekä Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä WP 29:n (tietosuojatyöryhmä) ja asetuksen tultua voimaan sen korvanneen Euroopan tietosuojaneuvoston (tietosuojaneuvosto) lausunnot ja ohjeistukset. Lakitekstien tulkinnassa käytetään apuna aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta. Lisäksi tulkinta-apua tuovat sekä kansalliset että muut EU:n virallislähteet.

1.3 Tutkimuksen oikeudenalakehys

Oikeusjärjestys ymmärretään perinteisesti systemaattisena kokonaisuutena, joka jakautuu eri oikeudenaloihin. Tätä perinteistä oikeudenalajaotusta rikkovat yhteiskunnan muutoksen myötä syntyvät uudet oikeudenalat.³² Tämän tutkielman keskiössä on tietosuoja, jota kutsutaan myös henkilötietojen suojaksi.³³ Henkilötietojen suoja on puolestaan oikeusinformatiikan keskeinen tutkimuskohde.³⁴ Oikeusinformatiikka on vakiintunut oikeudenala, jonka puitteissa tutkitaan oikeuden ja informaation välisiä suhteita sekä niiden yhteydessä ilmeneviä oikeudellisia sääntely- ja tulkintakysymyksiä. Oikeusinformatiikkaa voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä oikeudenaloista.³⁵

Nykyisin oikeusinformatiikka tarkastelee merkittäviä maailmanlaajuisia kysymyksiä, kuten tietosuojalainsäädännön kehitystä.³⁶ Oikeusinformatiikan erityinen osa³⁷ jakautuu neljään osa-alueeseen: *oikeudelliseen tietojenkäsittelyyn, oikeudelliseen informaatioon, informaatio-oikeuteen sekä tietotekniikka-oikeuteen*.³⁸ Tässä tutkielmassa esitetty tutki-

³² Korpisaari 2015, s. 987–988.

³³ Korhonen 2016, s. 262. *Korhosen* mukaan tietosuojan muodostaa yksityisyyden suojaa henkilötietojen käsittelyssä koskevat oikeudelliset normit. Tietosuojan voidaan siis katsoa tarkoittavan henkilötietojen suojaa. Ks. myös Korhonen 2005, s. 21. Tietosuojaa on toisaalta käsitteenä kritisoitu siitä, että se antaa väärän kuvan suojan kohteesta. Tietosuojalla ei suojata niinkään tietoa, vaan henkilön yksityisyyttä.

³⁴ Saarenpää 2016, s. 75. Tietosuojalainsäädäntö on vakiintunut oikeusinformatiikan lainopilliseksi tutkimusaiheeksi.

³⁵ Saarenpää 2016, s. 67.

³⁶ Saarenpää 2016, s. 78.

³⁷ Oikeusinformatiikan yleinen osa tutkii lähinnä yhteiskunnan kehitystä. Ks. Saarenpää 2016, s. 99.

³⁸ Korhonen 2003, s. 28; Saarenpää 2016, s. 131; Voutilainen 2019, s. 54–55.

muskohte sijoittuu informaatio-oikeuteen, joka tutkii muun muassa informaation käsittelyn oikeudellista sääntelyä. Informaatio-oikeus tutkii myös oikeudellisen sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia, mikä mahdollistaa *de lege ferenda* -kannanottojen esittämisen.³⁹

Tieteidenvälisenä oikeusinformatiikka tarjoaa alustan tutkimukselle muiden oikeudenalojen rajapinnoissa, ja etenkin ensimmäisen tutkimuskysymyksen valossa yrityksen määritelmää on tutkittava kilpailuoikeuden näkökulmasta.⁴⁰ Myös tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen luonne on omaksuttu osittain kilpailuoikeudesta.⁴¹ *Wasastjerna* onkin väitöskirjassaan todennut, että kilpailuoikeudella ja tietosuojalla on yhteisiä tavoitteita, jotka mahdollistavat niiden lisääntyvän vuorovaikutuksen.⁴² Näin ollen tämän tutkielman 1.1.2 alajaksossa esitetyt tutkimuskysymykset on sijoitettava oikeusinformatiikan, informaatio-oikeuden ja kilpailuoikeuden välimaastoon.

³⁹ Korhonen 2003, s. 29. Vaikka informaatio-oikeus on oikeusinformatiikan osa-alue, sen voidaan katsoa olevan itsenäinen oikeudenala.

⁴⁰ Kotja 2016, s. 16; Saarenpää 2016, s. 84–85.

⁴¹ Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 140.

⁴² Wasastjerna 2020, s. 159–160.

2 TIETOSUOJAOIKEUDELLISET VASTUUT JA VASTUUTAHOT

2.1 Tietosuojaoikeudellisen vastuun kehitys

Tietosuojaoikeudellinen vastuu perustuu yleispätevään ja kaikilta osiltaan velvoittavaan tietosuojasetukseen, jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa EU-jäsenvaltioissa. Asetuksen oikeusvaikutus syntyy ilman jäsenvaltioiden tarvetta implementoida⁴³ sen sisältöä kansalliseen lainsäädäntöön.⁴⁴ Tietosuojasetus tuli voimaan vuonna 2016 ja sitä ryhdyttiin soveltamaan vuonna 2018. Asetuksella on merkittävä rooli suhteessa sitä edeltäneeseen henkilötietodirektiiviin ja direktiivin perusteella säädettyihin jäsenvaltioiden kansallisiin lakeihin.⁴⁵

Asetusta sovelletaan sen 3 artiklan mukaan EU:n alueella sijaitsevan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. Asetuksen velvoitteet soveltuvat myös EU:n ulkopuolella sijaitsevaan rekisterinpitäjään ja henkilötietojen käsittelijään silloin, kun ne käsittelevät EU:ssa olevien rekisteröityjen henkilötietoja tavaroitten tai palvelujen tarjoamista tai käyttäytymisen seurantaan varten tai silloin, jos ne toimivat paikassa, jossa jonkin jäsenvaltion laki tulee sovellettavaksi kansainvälisen julkisoikeuden nojalla.

Tietosuojasetusta edeltänyt henkilötietodirektiivi sisälsi asetukseen nähden sisällöltään varsin identtiset rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmät, mutta vastuutahon määrittäminen jäi direktiivissä varsin kapeaksi.⁴⁶ Direktiivissä viitattiin vain rekisterinpitäjän vastuuseen henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta myös silloin, kun käsittely oli ulkoistettu sopimuksella henkilötietojen käsittelijälle.⁴⁷

Vaikka rekisterinpitäjällä on edelleen ensisijainen vastuu tietosuojasetuksen noudattamisesta, asetusta selventää vastuun jakautumista sekä rekisterinpitäjän että henkilötietojen

⁴³ Implementoinnilla tarkoitetaan säädöksen tavoitteiden kansallista täytäntöönpanoa.

⁴⁴ Raitio – Tuominen 2020, s. 80.

⁴⁵ McMullan 2019, s. 53; Raitio – Tuominen 2020, s. 80–82. Toisin kuin asetusta, direktiiviä ei sovelleta yleisesti, vaan se vaatii sen sisällön implementointia osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin osalta voidaan puhua jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, kun taas asetusten tavoitteena on lainsäädännön yhtenäistäminen koko EU-alueella.

⁴⁶ Carey 2018, s. 18; Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 158. Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä määritellään kumotun henkilötietodirektiivin 2 artiklan d ja e kohdassa. Direktiivissä käytetty rekisterinpitäjän määritelmä perustuu puolestaan lähes identtisesti yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä annetun yleissopimuksen (36/1992) 2 artiklan määritelmään.

⁴⁷ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 80; Lång – Taka 2019, s. 68–69; Van Alsenoy 2019, s. 95. Direktiivin 16 artiklassa säädettiin henkilötietojen käsittelijän velvollisuudesta käsitellä henkilötietoja rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti. Suomessa henkilötietojen käsittelijää koski henkilötietolain (523/1999) 5 §:n mukainen huolellisuusvelvoite sekä 32 §:n mukainen selvitys- ja tietojen suojaamisvelvoite, mutta kaikki taloudellinen vastuu kohdentui yksin rekisterinpitäjään.

käsittelyyn osallistuvien toimijoiden kesken.⁴⁸ Esimerkiksi tilanteissa, joissa on mukana useampi kuin yksi rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä, voidaan jokaista käsittelyyn osallistunutta tahoja pitää vastuullisena asetuksen velvoitteiden rikkomisesta. Tuloksena on niin sanottu kumulatiivinen vastuujärjestelmä, jossa jokainen käsittelyyn osallistunut toimija voidaan saattaa vastuuseen roolinsa perusteella.⁴⁹

Rekisterinpitäjän ja sen puolesta henkilötietoja käsittelevien tahojen tunnistaminen voi osoittautua käytännön tasolla vaikeaksi.⁵⁰ Yritys voi esimerkiksi toimia rekisterinpitäjänä yhdessä liiketoimessa ja henkilötietojen käsittelijänä toisessa. Tämän takia käsitteiden määrittäminen on ratkaisevaa ensisijaisen tietosuojavastuun määrittämisen kannalta. Ensisijainen tietosuojavastuu määrittää myös sen, minkä jäsenvaltion valvontaviranomainen on vastuussa käsittelyn valvonnasta.⁵¹ Seuraavassa alaluvussa analysoidaan tarkemmin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä sekä niiden tietosuojaoikeudellisia vastuita ja velvollisuuksia.

2.2 Henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat tahot

2.2.1 Rekisterinpitäjä

Rekisterinpitäjä (englanniksi *controller*) määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot”. Rekisterinpitäjäisyys voi tämän lisäksi syntyä myös silloin, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä. Tällöin kyse on lähinnä viranomaisten ylläpitämistä rekistereistä.⁵²

Kuten edellisessä alaluvussa tuodaan esiin, tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjän määritelmä pysyi lähes identtisenä henkilötietodirektiivin mukaisen rekisterinpitäjän määritelmän kanssa.⁵³ Rekisterinpitäjä on kuitenkin epäonnistunut suomennos, sillä se viittaa rekisteriin⁵⁴ ja sen ylläpitoon. Asetuksessa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoja,

⁴⁸ Van Alsenoy 2019, s. 48. Ks. myös Voigt – von dem Bussche 2017, s. 80; Carey 2018, s. 41; McMullan 2019, s. 53.

⁴⁹ Van Alsenoy 2019, s. 103.

⁵⁰ Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 68.

⁵¹ Macmillan 2019, s. 81; EDPB 07/2020, s. 8.

⁵² Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 67; Sharma 2020, s. 52.

⁵³ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 17.

⁵⁴ Rekisteri määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa miksi tahansa jäsennellyksi henkilötietoja sisältäväksi tietojoukoksi, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu.

joka yleisesti vastaa kaikesta henkilötietojen käsittelystä⁵⁵ riippumatta siitä, ovatko henkilötiedot rekisterissä vai ei. Rekisterinpitäjän englanninkielinen määritelmä kuvaa paremmin kontrollia eli määräysvaltaa henkilötietojen käsittelystä.⁵⁶

Rekisterinpitäjän määrittelemisessä on otettava huomioon rekisterinpitäjän kyky määrittellä sekä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja käytetyt keinot että henkilötietojen käsittelyn olennainen sisältö.⁵⁷ Rekisterinpitäjä määrää siitä, mitä henkilötietoja käsitellään sekä miksi ja miten niitä käsitellään.⁵⁸ Lainsäätäjällä on tarkoittanut määritelmän ymmärrettäväksi niin, että ensisijainen vastuu henkilötietojen suojasta on sillä, joka tosiasiallisesti valvoo henkilötietojen käsittelyä.⁵⁹ Rekisterinpitäjänä on siis pidettävä tahoa, jolla on tosiasiallinen vaikutusvalta henkilötietojen käsittelyyn. Vastuuta ei voida kiertää esimerkiksi sopimusten avulla.

Tietosuojalainsäädännön mukainen valvonta on kuitenkin erilaista kuin yhtiöoikeudellinen valvonta. Rekisterinpitäjän oikeudellinen muoto sekä yritysten välinen hierarkia ja määräysvalta eivät ole ratkaisevia, kun rekisterinpitäjä määrittellään. Esimerkiksi emoyhtiötä ei näin ollen pidetä automaattisesti tytäryhtiöidensä rekisterinpitäjänä. Toisaalta emoyhtiö ei vapaudu tietosuojavastuustaan vain nimeämällä jonkin tytäryhtiöstään koko konsernin rekisterinpitäjäksi.⁶⁰

Vaikka rekisterinpitäjä on yleensä yritys, valtion virasto tai muu järjestäytynyt kollektiivinen yhteisö, myös yksittäistä luonnollista ja itsenäisesti toimivaa henkilöä voidaan pitää rekisterinpitäjänä.⁶¹ Yksittäistä luonnollista henkilöä ei kuitenkaan voida pitää rekisterinpitäjänä, jos hän on osa yhteisöä, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.⁶² EUT on korostanut tietosuoja-asetuksen tavoitetta tulkitsemalla rekisterinpi-

⁵⁵ Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”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”.

⁵⁶ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 66–67.

⁵⁷ Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 68.

⁵⁸ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 19; EDPB 07/2020, s. 14–15; Sharma 2020, s. 62. Rekisterinpitäjä voi määrittellä muun muassa henkilötietojen käsittelyn keston ja henkilötietojen suojaamiseksi käytettävät turvatoimet.

⁵⁹ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 148.

⁶⁰ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18; Van Alsenoy 2019, s. 127–128.

⁶¹ Sharma 2020, s. 62.

⁶² Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 149.

täjän käsitettä laajasti, minkä tavoite on varmistaa rekisteröityjen tehokas ja kattava suo-
jelu.⁶³ Esimerkiksi Jehovan todistajien uskonnollinen yhdyskunta – saarnaamistyötä har-
joittavat jäsenet mukaan luettuina – on katsottu rekisterinpitäjäksi laajan tulkinnan mu-
kaisesti.⁶⁴

2.2.2 Yhteisrekisterinpitäjä

Edellisessä alajaksossa avatun määritelmän mukaan rekisterinpitäjä voi määritellä henki-
lötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot joko yksin tai yhdessä toisten kanssa. Vaikka
yhteisten rekisterinpitäjien mahdollisuus oli tiedostettu jo henkilötiedodirektiivissä, sen
käsitettä ei ollut erikseen määritelty, minkä takia yhteisrekisterinpitäjyyttä ei juurikaan
tunnistettu.⁶⁵ Yhteisrekisterinpitäjä on kuitenkin määritelty tietosuoja-asetuksen
26 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan yhteisrekisterinpitäjyys syntyy, kun vähintään
kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekiste-
rinpitäjien on määriteltävä keskinäisellä järjestelyllä ja rekisteröidyille läpinäkyvällä ta-
valla kunkin yhteisrekisterinpitäjän vastuualueet.⁶⁶

Asetuksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kuinka keskinäinen järjestely on käytän-
nössä tehtävä. Asetuksen johdanto-osan 79 perustelukappaleen mukaan vastuualueet on
jaettava selkeästi, ja asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaan järjestelystä on käytävä ilmi
yhteisrekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden.⁶⁷ Keskinäinen
järjestely toteutetaan yleensä yhteisrekisterinpitäjien välisten sopimusten avulla.⁶⁸ Kui-
tenkin rekisterinpitäjien keskinäisistä sopimuksista riippumatta rekisteröity voi käyttää
asetuksen mukaisia oikeuksiaan jokaista rekisterinpitäjää kohtaan. Kuten rekisterinpitä-
jän kohdalla, myös yhteisrekisterinpitäjyyttä on viime kädessä arvioitava tarkastelemalla
tosiasiallista vaikutusvaltaa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin.⁶⁹

Rajanveto yhteisrekisterinpitäjien ja erillisten rekisterinpitäjien välillä voi olla vaikeaa.
Jos osapuolet käsittelevät samoja henkilötietoja, mutta eivät tavoittele samoja tarkoituk-
sia tai käytä samoja keinoja tavoitteidensa saavuttamiseksi, pidetään niitä todennäköisesti

⁶³ Asia C-131/12 *Google Spain*, kohta 34; Asia C-210/16 *Wirtschaftsakademie*, kohta 28. Ks. myös Korpi-
saari 2019, s. 50.

⁶⁴ Asia C-25/17 *Jehovan todistajat*, kohta 75.

⁶⁵ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18.

⁶⁶ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 67 ja 283.

⁶⁷ Carey 2018, s. 27.

⁶⁸ Sharma 2020, s. 65.

⁶⁹ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 35; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 285; EDPB
07/2020, s. 20.

erillisinä rekisterinpitäjinä yhteisrekisterinpitäjien sijaan.⁷⁰ Asetuksessa ei kuitenkaan mainita, tuleeko rekisterinpitäjillä olla yhteinen tarkoitus henkilötietojen käsittelemiseksi, vai voivatko yhdessä määritellyt tarkoitukset olla erilaiset.⁷¹ Tietosuojaneuvosto on kuitenkin katsonut, että riittää, kun tarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa tai täydentävät toisiaan.⁷²

Yritysten kannalta on tärkeää määrittää selkeästi, mikä taho on vastuussa mistäkin toiminnasta. Yhteisrekisterinpitäjäyys tai toisen rekisterinpitäjän alustan käyttäminen henkilötietojen käsittelyyn ei vapauta yhtäkään rekisterinpitäjää velvollisuudesta noudattaa tietosuoja-asetuksen säännöksiä.⁷³ Yhteisrekisterinpitäjäyys ei kuitenkaan välttämättä tarkoita yhteistä vastuuta, sillä käsittely voi sisältää useita eri toimenpiteitä käsittelyn eri vaiheissa, joihin toimijat voivat osallistua eriasteisesti.⁷⁴

Toisaalta se, että toisella osapuolella ei ole pääsyä käsiteltäviin henkilötietoihin, ei riitä sulkemaan pois yhteisrekisterinpitäjäyttä.⁷⁵ Esimerkiksi *Fashion ID* -tuomiossa EUT on katsonut, että verkkosivuston ylläpitäjää voidaan pitää yhteisrekisterinpitäjänä, vaikka sillä ei itsellään ole oikeutta tutustua henkilötietoihin, joita sosiaalisen median palveluntarjoaja kerää ja jonka kanssa verkkosivuston ylläpitäjä on yhdessä määritellyt henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.⁷⁶ EUT:n tavoitteena on varmistaa, että joku on loppujen lopuksi vastuussa henkilötietojen käsittelystä. Huomionarvoista on, että rekisterinpitäjänä ei voida pitää osapuolta, jolla ei ole tosiasiallista vaikutusvaltaa henkilötietojen käsittelyyn.⁷⁷

2.2.3 Henkilötietojen käsittelijä

Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun”. Henkilötietojen käsittelijän on oltava rekisterinpitäjältä erillinen yksikkö, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän

⁷⁰ Van Alsenoy 2019, s. 75; Macmillan 2019, s. 82. Ks. myös EDPB 07/2020, s. 25–26. Tällaisissa tilanteissa on yleensä kyse henkilötietojen siirrosta rekisterinpitäjien välillä.

⁷¹ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 283.

⁷² EDPB 07/2020, s. 21–22.

⁷³ Asia C-131/12 *Google Spain*, kohta 40; Asia C-210/16 *Wirtschaftsakademie*, kohta 40.

⁷⁴ Asia C-210/16 *Wirtschaftsakademie*, kohta 43; Asia C-25/17 *Jehovan todistajat*, kohta 66; Asia C-40/17 *Fashion ID*, kohdat 70–74.

⁷⁵ Asia C-210/16 *Wirtschaftsakademie*, kohta 38; Asia C-25/17 *Jehovan todistajat*, kohta 69; Asia C-40/17 *Fashion ID*, kohta 82.

⁷⁶ Asia C-40/17 *Fashion ID*, kohta 82–84.

⁷⁷ Docksey – Hijmans 2019, s. 305.

puolesta⁷⁸. Esimerkiksi konserniyritys voi toimia henkilötietojen käsittelijänä toiselle rekisterinpitäjänä toimivalle konserniyritykselle, koska yritykset ovat toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä.⁷⁹

Rekisterinpitäjän puolesta toimiminen viittaa siihen, että henkilötietojen käsittelijä osallistuu rekisterinpitäjän toimintaan ja toteuttaa rekisterinpitäjän määrittelemien tarkoitusten ja keinojen tavoitteet rekisterinpitäjän antamien ohjeiden mukaisesti.⁸⁰ Käsittely ei kuitenkaan tapahdu rekisterinpitäjän välittömässä alaisuudessa. Henkilötietojen käsittelijä voi rekisterinpitäjän antamien ohjeiden sallissa valita esimerkiksi sopivimmat tekniset ja organisatoriset keinot henkilötietojen käsittelylle.⁸¹ Käytännön esimerkkinä voidaan pitää toimeksianto- tai alihankintasuhdetta, jossa rekisterinpitäjänä toimiva organisaatio on ulkoistanut osan käsittelystä, kuten laskutuksen ja palkanmaksun, toisille organisaatioille, jotka käsittelevät henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.⁸²

Pelkästään se, että yritys saa rekisterinpitäjältä henkilötietoja, ei automaattisesti tee siitä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua henkilötietojen käsittelijää.⁸³ Henkilötietojen käsittelijänä toimiminen riippuu siis aina rekisterinpitäjän tekemästä päätöksestä. Päätös perustuu rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän väliseen sopimukseen, joka on asetuksen 28 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan tehtävä kirjallisesti.

Rekisterinpitäjä voi joko käsitellä henkilötietoja omassa organisaatiossaan tai siirtää käsittelyn kokonaan tai osittain ulkopuoliselle, henkilötietojen käsittelijänä toimivalle organisaatiolle. Rekisterinpitäjä voi myös nimetä useita henkilötietojen käsittelijöitä sekä niin sanottuja alikäsittelijöitä, joille alkuperäinen henkilötietojen käsittelijä voi rekisterinpitäjän luvalla delegoida osan käsittelytoimista alihankintana.⁸⁴ Jos henkilötietojen käsittelijä ylittää toimivaltansa määrittämällä käsittelyn tarkoitukset ja keinot itse, on sitä asetuksen 28 artiklan 10 kohdan mukaan pidettävä tämän käsittelyn rekisterinpitäjänä.⁸⁵

⁷⁸ EDPB 07/2020, s. 27.

⁷⁹ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 159; Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 68.

⁸⁰ Sharma 2020, s. 112–113; Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 68–69.

⁸¹ EDPB 07/2020, s. 27.

⁸² Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 68; Alapuranen 2020, s. 43.

⁸³ Nyssölä, 2020, s. 52.

⁸⁴ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 20; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 293–294.

⁸⁵ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 293; Ks. Sharma 2020, s. 113.

2.2.4 Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuut ja velvollisuudet

Rekisterinpitäjä on vastuussa siitä, että se käyttää vain sellaisia henkilötietojen käsittelijöitä, jotka noudattavat tietosuoja-asetuksen säännöksiä, ja jotka pystyvät näin ollen suorittamaan tehtävistään.⁸⁶ Olennaisin ero rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välillä on rekisterinpitäjän päätösvalta kaikista henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista ja keinoista.⁸⁷ Henkilötietojen käsittelijän on toisaalta pystyttävä osoittamaan, että se on noudattanut asetuksessa sille määrättyjä velvollisuuksia.⁸⁸

Rekisterinpitäjän ensisijainen vastuuasema ilmenee osoitusvelvollisuuden periaatteesta, jonka mukaan rekisterinpitäjä on vastuussa asetuksen 5 artiklan mukaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden noudattamisesta. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että se on noudattanut kyseisiä periaatteita. Osoitusvelvollisuus konkretisoi tuu asetuksen 24 artiklassa, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet asetuksen noudattamisen varmistamiseksi ja osoittamiseksi.⁸⁹

Tarvittavat toimenpiteet voivat asetuksen 32 artiklan mukaan koskea esimerkiksi henkilötietojen salausta ja käsittelyn turvallisuutta. Toimenpiteitä on kuitenkin aina arvioitava tapauskohtaisesti riippuen muun muassa käsittelyn luonteesta ja laajuudesta sekä rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvista riskeistä.⁹⁰ Tapauskohtaisesti toteutettavien teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden lisäksi rekisterinpitäjän on tarvittaessa toteutettava asetuksen 35 artiklan mukainen tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi.

Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös lukuisista velvoitteista, jotka koskevat rekisterinpitäjän lisäksi myös henkilötietojen käsittelijää. Sekä rekisterinpitäjän että henkilötietojen käsittelijän on ylläpidettävä ajantasaista selostetta henkilötietojen käsittelytoimista⁹¹, nimitettävä tietosuojavastaava⁹², noudatettava säännöksiä koskien henkilötietojen siirtoa

⁸⁶ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 269 ja 293; Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 69. Tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdassa säädetään henkilötietojen käsittelystä tehtävän sopimuksen sisällöstä. Sopimuksessa henkilötietojen käsittelijän on muun muassa sitouduttava käsittelemään henkilötietoja ainoastaan rekisterinpitäjän antamien kirjallisten ohjeiden mukaisesti.

⁸⁷ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 68.

⁸⁸ Alapuranen 2020, s. 44.

⁸⁹ EDPB 07/2020, s. 9.

⁹⁰ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 269–270.

⁹¹ Tietosuoja-asetuksen 30 artikla.

⁹² Tietosuoja-asetuksen 37–39 artikla. Ks. myös EDPB 07/2020, s. 11. Tietosuojavastaava on pääsääntöisesti tehtävään nimitetty luonnollinen henkilö, joka toimii rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivan oikeushenkilön puolesta. Vaikka tietosuojavastaavalla voi olla operatiivinen vastuu käsittelytoimien noudattamisesta, säilyy vastuu asetuksen säännösten noudattamisesta rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivalla oikeushenkilöllä.

kolmansiin maihin⁹³ ja tehtävä yhteistyötä valvontaviranomaisen kanssa⁹⁴. Rekisterinpitäjän on esimerkiksi ilmoitettava henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle, kun taas henkilötietojen käsittelijän on ilmoitettava siitä rekisterinpitäjälle.⁹⁵

Pelkästään henkilötietojen käsittelijää koskevat vastuut ja velvollisuudet perustuvat pitkälti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän väliseen sopimukseen ja sen sisältöön. Tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdassa säädetään sopimuksen vähimmäisvaatimuksista. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi henkilötietojen käsittelijän mahdollisuudesta käyttää toista henkilötietojen käsittelijää tietyissä käsittelytoiminnoissa. Alkuperäisen käsittelijän vastuu rekisterinpitäjää kohtaan ei kuitenkaan häviä, jos kyseinen alikäsittelijä ei täytä velvollisuuksiaan.⁹⁶

Rekisterinpitäjä voidaan tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 2 kohdan mukaan saattaa vastuuseen kaikista asetuksen säännösten rikkomisesta. Henkilötietojen käsittelijä voidaan kuitenkin asettaa vastuuseen vain sille asetuksessa osoitettujen velvoitteiden tai rekisterinpitäjän sille antamien ohjeiden rikkomisesta.⁹⁷ On myös yleistä, että henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut EU:n ulkopuolelle. Tällöin rekisterinpitäjän on varmistettava sopimusperusteisesti, että käsittelijä noudattaa asetuksen säännöksiä myös EU:n ulkopuolella.⁹⁸

Osoitusvelvollisuuden periaate yhdessä muiden tietosuoja-asetuksen noudattamista ja vastuunjakoa koskevien säännösten kanssa edellyttää, että henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat toimijat määrittellään tarkasti ja tapauskohtaisesti. Toiminnan tarkastelu pelkästään sopimustekstin perusteella ei ole riittävää, sillä määrittelemisessä on otettava huomioon osapuolten tosiasiallinen vaikutusvalta ja toiminta.⁹⁹

2.3 Valvontaviranomainen

Henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen lisäksi tietosuoja-asetuksessa säädetään myös sen soveltamisen valvonnasta vastuussa olevien viranomaisten asemasta ja velvollisuuksista. Valvontaviranomaisella tarkoitetaan asetuksen 51 artiklan 1 kohdan mukaan

⁹³ Tietosuoja-asetuksen V luku. Kolmannella maalla tarkoitetaan valtiota, joka ei ole EU-jäsenvaltio.

⁹⁴ Tietosuoja-asetuksen 31 artikla.

⁹⁵ Tietosuoja-asetuksen 33 ja 34 artikla.

⁹⁶ Korpisaari – Pitkänen – Warmma-Lehtinen 2018, s. 296.

⁹⁷ Van Alsenoy 2019, s. 115; Sharma 2020, s. 272.

⁹⁸ Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 70. Ks. myös EDPB 3/2018.

⁹⁹ EDPB 07/2020, s. 9–10 ja 28. Ks. myös WP 169, s. 9; Korpisaari – Pitkänen – Warmma-Lehtinen 2018, s. 296.

yhtä tai useampaa riippumatonta jäsenvaltion viranomaista. Asetuksen 57–58 artikloissa säädetään valvontaviranomaisen tehtävistä ja valtuuksista. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiinto kohdistuu asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisiin valvontaviranomaisen korjaaviin toimivaltuuksiin ja etenkin kohdan i alakohdassa säädettyyn valtuuteen määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu¹⁰⁰.

Suomessa tietosuoja-asetusta on täydennetty tietosuojalaille (1050/2018), jossa säädetään valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Lain 8 §:n mukaan kansallisena valvontaviranomaisena toimii itsenäinen ja riippumaton tietosuojavaltuutettu. Lain 9 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun apuna toimii vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua sekä muu tietosuojavaltuutetun toimiston henkilökunta.¹⁰¹

Tietosuoja-asetus antaa tietosuojavaltuutetulle oikeuden määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja itsenäisesti. Asetuksen mukainen seuraamusmaksu voi kuitenkin olla määrältään huomattavan suuri¹⁰². Tietosuojalain esitöissä katsottiin, että Suomen oikeusjärjestelmän luonteesta ja perustuslaillisesta oikeusturvasta johtuen päätösvaltaa seuraamusmaksun määräämisestä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi jättää yksittäiselle virkamiehelle.¹⁰³

Tämän johdosta hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojalain 24 §:n mukainen tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio (seuraamuskollegio), joka koostuu tietosuojavaltuutetun lisäksi apulaistietosuojavaltuutetuista.¹⁰⁴ Seuraamuskollegio on päätösvaltainen kolmijäsenisenä ja päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi seuraamuksen kohteelle.

¹⁰⁰ Valvontaviranomainen voi kohdistaa tietosuoja-asetuksen korjaavia toimivaltuuksia, kuten määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja sekä rekisterinpitäjille että henkilötietojen käsittelijöille. Ks. muista valvontaviranomaisen korjaavista toimivaltuuksista tämän tutkielman 4.3 alaluku.

¹⁰¹ Leino 2021, s. 228.

¹⁰² Ks. tämän tutkielman 4.4–4.5 alaluvut.

¹⁰³ PeVL 14/2018, s. 18. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut tietosuoja-asetuksen mukaista hallinnollista seuraamusmaksua suhteessa kilpailulain mukaiseen hallinnolliseen seuraamusmaksuun, jonka määrää riippumaton tuomioistuin. Ks. myös. PeVL 24/2018 vp, s. 2–5; HaVM 13/2018 vp, s. 39–40.

¹⁰⁴ Vrt. HaV 30.5.2018, s. 2–3; PeV 15.6.2018, s. 4. Emeritusprofessori *Mäenpään* mukaan oikeusturvan takaamiseksi tietosuojavaltuutetun ja seuraamuskollegion tehtävät olisi tullut erottaa toisistaan siten, että tietosuojavaltuutettu ei ole seuraamusmaksusta päättävän toimielimen jäsen. Riippumattomuuden ja itsenäisen oikeudellisen harkinnan vahvistamiseksi seuraamusmaksun määräämistoimivalta olisi tullut erottaa tietosuojavaltuutetun varisnaisesta valvontatoimivallasta. Tällöin tietosuojavaltuutettu olisi asiantuntijavirkamiehenä valmistellut ja esitellyt asian erillisen toimielimen päätettäväksi. Ks. myös Oikeusministeriö 2017, s. 151. Tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän tietosuojavaltuutetulla olisi ehdotuksen esittelijänä oikeus olla läsnä asian käsittelyssä ilman äänioikeutta.

Tällä hetkellä Suomessa toimii kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Kolmijäsenisen seuraamuskollegion äänet eivät siis nykyisin voi mennä tasan. Toisaalta tietosuojalain 9 §:n mukainen vähimmäisvaatimus kahdesta apulaistietosuojavaltuutetusta implikoi, että apulaistietosuojavaltuutettuja voi tulevaisuudessa olla enemmän.¹⁰⁵

Suomessa hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään seuraamuskollegion omassa prosessissa varsinaisen pääasian ratkaisun jälkeen.¹⁰⁶ Tietosuoja-asetuksessa ei kuitenkaan aseteta rajoituksia pelkän seuraamusmaksun määräämiselle muiden toimenpiteiden sijaan. Seuraamuskollegion päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.¹⁰⁷ Seuraamusmaksu on määrättävä kymmenen vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus on tapahtunut.¹⁰⁸

Tietosuoja-asetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja on määrätty Suomessa varsin vähän suhteessa muihin jäsenvaltioihin. Ensimmäinen seuraamusmaksu määrättiin vasta toukokuussa 2020, melkein päivälleen kaksi vuotta sen jälkeen, kun asetusta alettiin soveltaa.¹⁰⁹ Osittain tätä selittää se, että seuraamusmaksuja voitiin teoriassa määrätä vasta 1.1.2019, kun tietosuojalaki tuli voimaan. Apulaistietosuojavaltuutettujen virat kuitenkin täytettiin vasta toukokuussa 2019 ja seuraamuskollegio aloitti toimintansa lokakuussa 2019.¹¹⁰

¹⁰⁵ Ks. HaVM 13/2018 vp, s. 36; Leino 2021, s. 240.

¹⁰⁶ Leino 2021, s. 230.

¹⁰⁷ Lång – Haavikko 2018, s. 6.

¹⁰⁸ Nyyssölä 2020, s. 314. Jatkuvaluonteisen rikkomuksen osalta kymmenen vuoden määräaika alkaa siitä, kun rikkomus on päättynyt.

¹⁰⁹ EDPB 2021, s. 16–17. Ks. myös tämän tutkimuksen 5.1 alaluku.

¹¹⁰ TSV 2019a; TSV 2019b. Ks. myös Lång – Taka 2019, s. 60.

3 YRITYS KILPAILUOIKEUDESSA JA TIETOSUOJA-ASETUKSESSA

3.1 Yrityksen määritelmä

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdissa säädetään rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määrättävistä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Silloin kun rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimii yritys, voi seuraamusmaksu määräytyä sen liikevaihdon perusteella. Yrityksen määrittelemineen on tärkeää, jotta seuraamusmaksu määrätään oikean liikevaihdon perusteella.

Asetuksen 4 artiklan 18 kohdassa yrityksellä tarkoitetaan ”taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä sen oikeudellisesta muodosta riippumatta, mukaan lukien kumppanuudet tai yhdistykset, jotka säännöllisesti harjoittavat taloudellista toimintaa”. Yritykselle määrättävien hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta asetuksen johdanto-osan 150 perustelukappaleessa on kuitenkin tarkennettu, että yritys olisi ymmärrettävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklan mukaiseksi yritykseksi. SEUT 101 ja 102 artiklassa säädetään sisämarkkinoille soveltumattomista ja kielletyistä toimista sekä määräävän aseman väärinkäytöstä, mutta niissä ei määritellä yrityksen käsitettä.¹¹¹

EUT:n oikeuskäytännön perusteella yrityksellä (englanniksi *undertaking*) tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.¹¹² Tällainen taloudellinen kokonaisuus voi siis muodostua useammasta kuin yhdestä luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä.¹¹³ EUT:n mukaan yrityksen käsite on myös erotettava oikeushenkilön ja SEUT 54 artiklassa määritellystä yhtiön (englanniksi *company* tai *firm*) käsitteestä.¹¹⁴ Yrityksen määrittelemisen keskiössä on luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön harjoittama toiminnan luonne, sillä muuta kuin taloudellista toimintaa harjoittavaa henkilöä ei kilpailuoikeudessa voida katsoa yritykseksi.¹¹⁵

¹¹¹ Bailey 2018, s. 88; Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1187.

¹¹² Asia C-41/90 *Höfner*, kohta 21; Asia C-516/15 P *Akzo Nobel*, kohta 47.

¹¹³ Asia C-170/83 *Hydrotherm*, kohta 11; Asia C-501/11 P *Schindler*, kohta 103.

¹¹⁴ Asia C-501/11 P *Schindler*, kohta 102.

¹¹⁵ Bailey 2018, s. 88–90; Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 250. Toisaalta sama henkilö voidaan katsoa yritykseksi silloin, kun se harjoittaa taloudellista toimintaa, mutta ei silloin, kun sen toiminta ei ole taloudellista. Yrityksen asema ei myöskään ole riippuvainen sen taloudellisen tai kaupallisen menestyksen laajuudesta, joten voiton tavoittelu tai tämän tavoitteen saavuttaminen eivät vaikuta yrityksen määrittelemiseen. Ks. myös Asia C-364/92 *Eurocontrol*, jossa EUT katsoi, että kansainvälisen järjestön lentoyhtiöiltä

Kilpailuoikeuskäytännössä vastuu ei kohdistu vain tiettyyn oikeushenkilöön, vaan siihen taloudellista toimintaa harjoittavaan yksikköön, joka on syyllistynyt rikkomukseen.¹¹⁶ Lisäksi jokainen yksittäinen taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen kyseisen taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön tekemästä rikkomuksesta. Oikeuskäytäntö perustuu ajatukseen, jonka mukaan henkilön voidaan katsoa olevan vastuussa toisen henkilön toiminnasta, jos tämä ei päättä itsenäisesti omasta käyttäytymisestään markkinoilla.¹¹⁷ Seuraamukset on kuitenkin määrättävä tietyille tai tietyille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille.¹¹⁸ Kilpailuoikeudellisena käsitteenä yritys ei siis ole oikeussubjekti, vaan vastuun kohdentamistapa.¹¹⁹

3.2 Tietosuoja-asetuksen kieliversioista johtuvat tulkintaongelmat

Edellisessä aluvuossa esitetyn perusteella yritys määritellään tietosuoja-asetuksessa taloudellista toimintaa harjoittavaksi luonnolliseksi henkilöksi tai oikeushenkilöksi. Asetuksen johdanto-osan 150 perustelukappaleen mukainen tarkennus ymmärtää yritys yhtä oikeussubjektia laajemmin taloudellisena kokonaisuutena tuntuu tässä yhteydessä merkityksettömältä, sillä asetuksen varsinaiset säännökset ovat ensisijaisia johdanto-osaan nähden eikä johdanto-osalla ole sitovaa oikeusvaikutusta.¹²⁰ Viittaaminen kilpailuoikeudessa omaksuttuun yrityksen käsitteeseen konkretisoituu, kun tarkastellaan tietosuoja-asetuksen muita kuin englanninkielisiä kieliversioita.

Asetus on laadittu kaikilla EU:n virallisilla kielillä¹²¹ ja jokainen kieliversio on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 55 artiklan mukaan yhtä todistusvoimainen.¹²² Suurimmassa osassa kieliversioita asetuksen 4 artiklan 18 kohdassa määriteltyn yritys-terminiin viitataan samana terminä sekä 83 artiklassa että johdanto-osan 150 perustelukappaleessa.¹²³ Asetuksen englanninkielisessä kieliversiossa yritys määritellään termillä *enterprise*, mutta hallinnollisten seuraamusmaksujen yhteydessä siihen viitataan termillä

veloittamia reittimaksuja sopimusvaltioiden ilmatilojen käytöstä ei pidetty luonteeltaan taloudellisina, koska maksut kannettiin sopimusvaltioiden lukuun.

¹¹⁶ Asia C-516/15 P *Akzo Nobel*, kohta 49.

¹¹⁷ Bailey 2018, s. 88; Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1188.

¹¹⁸ Asia C-516/15 P *Akzo Nobel*, kohta 50.

¹¹⁹ Lång – Kalliokoski – El Asry 2022, s. 182.

¹²⁰ Asia C-136/04 P *Deutsches Milch-Kontor*, kohta 32. Ks. myös Asia C-215/88 *Casa Fleischhandels*, kohta 31.

¹²¹ EU:ssa on 24 virallista kieltä: bulgaria, englanti, espanja, hollanti, iiri, italia, kreikka, kroaatti, latvia, liettua, malta, portugali, puola, ranska, romanian, ruotsi, saksa, slovakki, sloveeni, suomi, tanska, tšekki, unkarin ja viro.

¹²² Talus – Penttinen 2016, s. 237; Streinz 2017, s. 159.

¹²³ Ks. Taulukko 1.

undertaking.¹²⁴ Koska *undertaking*-termiä ei määritellä asetuksen englanninkielisessä kieliversiossa, voi kieliversion johdanto-osan 150 perustelukappaleen mukaista tarkennusta pitää tarpeellisena.

Taulukko 1. Tietosuoja-asetuksen kieliversioissa esiintyvät yritys-termit.

Kieliversio	Johdanto-osan 150 perustelukappale	4 artiklan 18 kohta	83 artikla
bulgaria	предприятие	дружество	предприятие
englanti	undertaking	enterprise	undertaking
espanja	empresa	empresa	empresa
hollanti	onderneming	onderneming	onderneming
iiri	ghnóthas	fiontar	fiontair ¹²⁵
italia	impresa	impresa	impresa
kreikka	επιχείρηση	επιχείρηση	επιχείρηση
kroaatti	poduzetnik	poduzeće	Poduzetnika
latvia	uzņēmums	uzņēmums	uzņēmuma
liettua	įmonė	įmonė	įmonės
malta	intrapriża	impriża	impriża
portugali	empresa	empresa	empresa
puola	przedsiębiorstwo	przedsiębiorca	przedsiębiorstwa
ranska	entreprise	entreprise	entreprise
romania	întreprindere	întreprindere	întreprinderi
ruotsi	företag	företag	företag
saksa	unternehmen	unternehmen	unternehmen
slovakki	podnik	podnik	podniku
sloveeni	podjetje	podjetje	družbe
suomi	yritys	yritys	yritys
tanska	virksomhed	foretagende	virksomhed
tšekki	Podnik	podnik	podnik
unkari	vállalkozás	vállalkozás	vállalkozás
viro	ettevõtja	ettevõtja	ettevõtja

EU-oikeutta ei kuitenkaan unionin yhtenäisen soveltamisen vaatimuksen ja lingvistisen yhdenvertaisuuden periaatteen vuoksi voi tulkita vain yhden kieliversion perusteella.¹²⁶ Koska kaikki kieliversiot ovat yhtä todistusvoimaisia, edellyttää tulkinta eri kieliversioiden vertailua.¹²⁷ Toisaalta kieliversiot voivat poiketa toisistaan siksikin, että oikeudellisten käsitteiden sisältö ja terminologia käsitetään eri tavoin eri oikeusjärjestelmien välillä.¹²⁸

¹²⁴ Tietosuoja-asetuksen englanninkielisen kieliversion lisäksi yritykseen viitataan eri termeillä bulgarian-, iirin-, maltan-, sloveenin- ja tanskankielisessä kieliversiossa.

¹²⁵ Tietosuoja-asetuksen iirinkielisessä kieliversiossa 83 artiklan 4 ja 6 kohdassa yritykseen viitataan termillä fiontair, mutta 5 kohdassa termillä ghnóthas.

¹²⁶ Asia C-451-08 *Helmut Müller*, kohta 38; Talus – Penttinen 2016, s. 237.

¹²⁷ Asia C-484/14 *Mc Fadden*, kohta 52 ja 53.

¹²⁸ Asia C 283/81 *CILFIT*, kohta 18 ja 19. Ks. myös Riesenhuber 2017, s. 237; Streinz 2017, s. 159–160.

Tietosuoja-asetuksen kieliversioiden terminologiset eroavaisuudet ovat kuitenkin osoittautuneet ongelmallisiksi. Esimerkiksi maltankielisessä kieliversiossa yritys määritellään termillä *impriza*, jota käytetään myös hallinnollisten seuraamusmaksujen yhteydessä kieliversion 83 artiklassa, mutta kieliversion johdanto-osan 150 perustelukappaleessa yritykseen viitataan termillä *intrapriza*.

Asetuksen iirinkielisessä kieliversiossa yritys puolestaan määritellään termillä *fiontar*, johon myös viitataan hallinnollisten seuraamusmaksujen yhteydessä kieliversion 83 artiklan 4 ja 6 kohdassa. Kieliversion 83 artiklan 5 kohdassa ja johdanto-osan 150 perustelukappaleessa yritykseen kuitenkin viitataan termillä *gnóthais*. Jos iirinkielistä kieliversiota tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti, on yritys ymmärrettävä SEUT 101 ja 102 artiklan mukaiseksi yritykseksi vain silloin, kun rikkomukset koskevat asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa listattuja säännöksiä.¹²⁹

Lisäksi asetuksen sloveeninkielisessä kieliversiossa yritys määritellään termillä *podjetje*, johon viitataan myös kieliversion johdanto-osan 150 perustelukappaleessa. Kuitenkin hallinnollisten seuraamusmaksujen yhteydessä kieliversion 83 artiklassa yritykseen viitataan termillä *družbe*, mikä monimutkaistaa asetuksen tulkintaa varsinkin, kun SEUT:n sloveeninkielisen kieliversion artiklassa 54 yhtiö määritellään samalla termillä.¹³⁰

Koska asetuksen eri kieliversioissa on eroja ja yrityksestä käytetään eri ilmaisuja, ei yksittäisessä kieliversiossa käytetystä terminologiasta voi tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä.¹³¹ EUT on *Junk*-tuomion perusteluissa todennut, että yksittäistä kieliversiota on tulkittava yhteisön säädöksen ”tekijän todellisen tahdon, sen tavoitteiden ja muun muassa kaikkien kieliversioiden valossa.”¹³² Asetuksen eri kieliversioiden vertailun perusteella sanamuotojen välillä on yrityksen osalta terminologisia eroavaisuuksia.

Koska asetuksen eri kieliversiot poikkeavat toisistaan, on syntynyt epäselvyys ratkaistava muulla tavoin kuin sanamuodon mukaisella tulkinnalla. Oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu *Junk*-tuomion perusteluissa mainitun säädöksen tekijän todellisen tahdon tarkoittavan painoarvon antamista säädöksen valmistelukielelle.¹³³ Menettelyasiakirjojen perusteella tietosuoja-asetuksen pääasiallinen valmistelukieli näyttää olleen englantia. Englan-

¹²⁹ Talus – Penttinen 2016, s. 273. EU-oikeutta tulkitaan lähtökohtaisesti sen sanamuodon mukaisesti.

¹³⁰ Asia C-501/11 *P Schindler*, kohta 102. EUT:n oikeuskäytännön mukaan yrityksen käsite on erotettava SEUT 54 artiklassa määritellystä yhtiön käsitteestä.

¹³¹ Asia C-30/77 *Régina*, kohta 13; Talus – Penttinen 2016, s. 238.

¹³² Asia C-188/03 *Junk*, kohta 33.

¹³³ Riesenhuber 2017, s. 238–239.

ninkielisen kieliversioiden painottaminen pelkäästään sen valmistelukieliyhteyden takia kuitenkin osoittautuu ongelmalliseksi etenkin normatiivisista syistä, sillä se vaarantaisi muiden virallisten kielten normatiivisen painoarvon.¹³⁴

Sanamuodon tai valmistelukielen mukaisen tulkinnan sijaan tietosuoja-asetusta on tulkittava sen yleisen rakenteen ja tarkoituksen mukaan.¹³⁵ Asetuksen tulkinnassa on otettava huomioon EU-oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet ja nykyinen kehitysaste.¹³⁶ Jos ei oteta huomioon eri kieliversioiden terminologisia eroavaisuuksia, ei asetuksen johdanto-osan 150 perustelukappaleen mukainen yritys-termin tarkennus näytä olevan ristiriidassa asetuksen 4 artiklan 18 kohdan määritelmän kanssa.

Edellä kuvatun analyysin perusteella tietosuoja-asetuksessa esiintyviä yritys-termejä¹³⁷ on pidettävä synonyymeinä.¹³⁸ Tämä kuitenkin tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi konsernia ei olisi pidettävä asetuksen mukaisena yrityksenä, vaan määritelmä rajoittuisi vain yhteen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön.¹³⁹ On todennäköistä, että yritys-termiä on tulkittava EUT:n kilpailuoikeuskäytännön valossa.¹⁴⁰

Kuitenkin on edelleen selvittämättä, kuinka laajasti yrityksen käsitettä tulkitsevat sekä eri jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaiset määrätessään hallinnollisia seuraamusmaksuja että toisaalta yritykset niistä valittaessaan. Asetuksen kieliversioiden yhdenmukaistaminen helpottaisi etenkin rekisterinpitäjinä ja henkilötietojen käsittelijöinä toimivia yrityksiä ymmärtämään, kuinka vastuu hallinnollisista seuraamusmaksuista kohdentuu.

3.3 Määräysvalta

3.3.1 Konserni ja emoyhtiö

Konsernilla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 19 mukaan ”määräysvaltaa käyttävää yritystä ja sen määräysvallassa olevia yrityksiä”. Asetuksen johdanto-osan 37 perustelukappaleen mukaan määräysvalta ilmenee esimerkiksi omistuksen, rahoitukseen

¹³⁴ Riesenhuber 2017, s. 239.

¹³⁵ Talus – Penttinen 2016, s. 241. Vaikka EU-oikeutta tulkitaan lähtökohtaisesti sen sanamuodon mukaisesti, on normin sanamuodon ja tarkoituksen ristiriitatilanteissa etusijalle asetettava normin tarkoitus ja päämäärä. Tällainen teleologinen tulkintamethodi mahdollistaa normien tarkoituksen toteutumisen muuttuvassa toimintaympäristössä. Ks. myös Asia C-30/77 *Régina*, kohta 14; Asia C-135/83 *Abels*, kohta 13.

¹³⁶ Asia C 283/81 *CILFIT*, kohta 20.

¹³⁷ Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen englanninkielisen kieliversioiden termit *enterprise* ja *undertaking*.

¹³⁸ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 248–249.

¹³⁹ Golla 2017, s. 76; Voss – Bouthinon-Dumas 2020, s. 58.

¹⁴⁰ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 249.

osallistumisen tai yrityksen sääntöjen perusteella. Määräysvalta voi ilmetä myös toimivallasta panna täytäntöön henkilötietojen suojaa koskevat säännöt, sillä konserniksi katsotaan yritys, joka hallinnoi henkilötietojen käsittelyä siihen yhteydessä olevissa yrityksissä.

Konsernin määritelmän keskiössä on määräysvallan käyttäminen.¹⁴¹ Tämän valossa yritysryhmää, joka muodostuu yhdenvertaisista yrityksistä, ei voida pitää tietosuojasetuksen mukaisena konsernina. Toisaalta ilman yritysten välistä hierarkiaa toimiva yritysryhmä harjoittaa pääsääntöisesti taloudellista toimintaa. Yritystä koskevia sitovia sääntöjä sääntelevissä asetuksen 4 artiklan 20 kohdassa ja 47 artiklassa mainittua yhteistä taloudellista toimintaa harjoittavaa yritysryhmää säännellään usein samalla tavalla kuin konsernia.¹⁴² Myös asetuksen johdanto-osan 110 perustelukappaleta voidaan tulkita niin, että konserni ymmärretään synonyyminä yhteistä taloudellista toimintaa harjoittavan yritysryhmän kanssa.

Kuten edellä 3.1 alaluvussa tuodaan esiin, hallinnollisia seuraamusmaksuja määrätään tietosuojasetuksen 83 artiklan 4–6 kohtien mukaan taloudellisille kokonaisuuksille – luettuna yhdessä asetuksen johdanto-osan 150 perustelukappaleen kanssa. Säännöksissä ei mainita konserneille määrättävistä seuraamusmaksuista. Asetuksen 47 artiklan 1 kohdan a alakohdassa kuitenkin säädetään konsernin jäsenten vastuusta koskien yritystä koskevia sitovia sääntöjä. Tämän perusteella voitaisiin katsoa, että mahdollinen hallinnollinen seuraamusmaksu asetuksen 47 artiklan rikkomisesta määrättäisiin konsernin sijaan sen jäsenelle eli taloudellisena kokonaisuutena pidettävälle yritykselle.¹⁴³

Kilpailuoikeudessa on puolestaan katsottu, että kokonaan tytäryhtiönsä omistava emoyhtiö voi vaikuttaa ratkaisevasti tytäryhtiön käyttäytymiseen. Jos emoyhtiö ei pysty tarjoamaan riittävää näyttöä siitä, että tytäryhtiö käyttäytyy markkinoilla itsenäisesti, voidaan emoyhtiön katsoa olevan yhteisvastuussa tytäryhtiölleen määrätyn seuraamusmaksun maksamisesta.¹⁴⁴ Yritystä voidaan myös pitää kilpailuoikeuden mukaisena taloudellisena

¹⁴¹ Asia C-516/15 P *Akzo Nobel*, kohdat 54–56. EUT on kuvaillut määräysvaltaa tosiasiallisesti ratkaisevan vaikutusvallan käytöksi.

¹⁴² Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 255–256.

¹⁴³ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 212; Room 2019, s. 272. Tällöin konsernia ei pidettäisi yrityksenä, vaan taloudellinen kokonaisuus käsittäisi vain konserniin kuuluvan yksittäisen oikeushenkilön. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä jokaiselle tietosuojasetusta rikkoneelle konserniyhtiölle erikseen, jolloin seuraamusmaksun enimmäismäärään vaikuttaisi ainoastaan yksittäisen konserniyhtiön liikevaihto.

¹⁴⁴ Yhdistetyt asiat C-201/09 P ja C-216/09 P *ArcelorMittal*, kohta 97 ja 98.

kokonaisuutena, vaikka se ei omistaisi kaikkia tai edes suurinta osaa toisen yrityksen osakkeista.¹⁴⁵

Viimeaikaisen kansallisen oikeuskäytännön perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tietosuoja-asetuksen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon yrityksen kilpailuoikeudellinen määritelmä sen laajimmassa merkityksessä, jolloin hallinnollisen seuraamusmaksun kohteena olevan rekisterinpitäjän lisäksi seuraamusmaksun määrään vaikuttaa taustalla toimivan emoyhtiön yhteenlaskettu liikevaihto.¹⁴⁶ Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että konsernin (englanniksi *group of undertakings*) määritelmän voidaan katsoa edellyttävän, että jokainen konserniin kuuluva yritys käsitetään EUT:n kilpailuoikeuskäytännön mukaiseksi taloudelliseksi kokonaisuudeksi.¹⁴⁷

Myös Suomessa seuraamuskollegio on uusimmassa seuraamusmaksun määräämistä koskevassa päätöksessään ottanut ensimmäistä kertaa kantaa seuraamusmaksun kohdentumiseen. Tapauksessa oli kyse rekisterinpitäjänä toimivasta matkatoimistosta, joka oli asetettu konkurssiin. Matkatoimisto muodosti konsernin yhdessä emoyhtiön ja toisen tytäryhtiön kanssa. Kaikkien konserniyhtiöiden toimitusjohtajana toimi sama henkilö. Emoyhtiön mukaan se ei käyttänyt määräysvaltaa suhteessa matkatoimistoon, sillä se omisti vain 40 prosenttia matkatoimiston osakeannista. Toinen tytäryhtiö oli emoyhtiön määräysvallan alainen.¹⁴⁸

Tapauksessa tietosuojavaltuutettu arvioi konserniyritysten yhteistä intressiä ja johtoa, niiden välisiä yhteyksiä sekä emoyhtiön vaikutusta tytäryhtiöiden toimintaan. Näiden perusteella tietosuojavaltuutettu katsoi, että matkatoimisto muodosti emoyhtiön ja toisen tytäryhtiön kanssa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön, johon hallinnollinen seuraamusmaksu tuli kohdistaa. Näin ollen myös seuraamusmaksun enimmäismäärässä otettiin huomioon kaikkien konserniyhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Bailey 2018, s. 102.

¹⁴⁶ Esim. DPC 20.8.2021 *WhatsApp Ireland*, kohta 887. Ks. DPC Annual Report 2021, s. 77. WhatsApp on valittanut päätöksestä ja Irlannin tietosuojaviranomainen arvioi, että lopullisen ratkaisun saamiseksi kuluu useita vuosia. Ks. myös IMY 28.3.2022 *Klarna*, jossa *Klarna Bank AB*:lle määrättävän seuraamusmaksun määrän laskentaperusteena käytettiin konsernin emoyhtiönä toimivan *Klarna Holding AB*:n liikevaihtoa.

¹⁴⁷ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 255. Ks. myös Asia C-617/15 *Hummel Holding*, kohta 22, jossa EUT on huomauttanut, että EU-oikeuden säännöksen sanamuotoa, jossa ei ole nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on EU-oikeuden yhtenäisen soveltamisen ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan tulkittava koko EU:ssa itsenäisesti ja yhtenäisesti ottamalla huomioon säännöksen sanamuodon lisäksi säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä.

¹⁴⁸ TSV 16.12.2021 *Matkatoimisto*.

¹⁴⁹ TSV 16.12.2021 *Matkatoimisto*.

Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen kohdalla yrityksen käsitteen tulkitseminen mahdollisimman laajasti kilpailuoikeuteen peilaten voi johtaa pitkäaikaisiin ja monimutkaisiin oikeusprosesseihin taloudelliseen toimintaan osallistuneiden rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden määrittämiseksi.¹⁵⁰

Edellä kuvattu *Matkatoimisto*-päätös on käytännön esimerkki siitä, miten vastuun kohdentumisella on merkittäviä vaikutuksia sekä hallinnollisen seuraamusmaksun kohteena olevaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään että myös niiden mahdolliseen emoyhtiöön tai koko konserniin, kun arvioidaan sekä seuraamusmaksun enimmäismäärää että lopullista seuraamusmaksua.

3.3.2 Taloudellinen jatkuvuus

Kilpailuoikeudessa on omaksuttu taloudellisen jatkuvuuden periaate, jonka mukaan vastuu kilpailuoikeuden rikkomisesta on sillä taholla, jonka määräysvallassa yritys oli rikkomuksen aikana. Periaatetta sovelletaan tilanteessa, jossa kilpailuoikeutta rikkoneen yrityksen toiminnan harjoittaminen on siirtynyt yrityskaupassa toiselle oikeushenkilölle.¹⁵¹ Liiketoiminnan siirtyessä uutta yritystä ei välttämättä synny, jolloin vastuusta ei voi vapautua yritysjärjestelyillä.¹⁵²

Taloudellisen jatkuvuuden periaatetta on sovellettu esimerkiksi tilanteessa, jossa alkupe räisen liiketoiminnan luovuttajan toiminta on lakannut. Koska vastuu kohdistuu liiketoimintaan, voidaan seuraamukset kohdistaa liiketoimintaa jatkavaan oikeushenkilöön, vaikka tällä ei käytännössä ole mitään tekemistä rikkomuksen kanssa. Vastuu voi siis kohdistua täysin vilpittömässä mielessä olevaan kolmanteen osapuoleen.¹⁵³

Yrityskaupalla tarkoitetaan yleensä joko osakekauppaa tai liiketoimintakauppaa. Osakekaupassa elinkeinotoimintaa harjoittavan yhtiön osakkeet ostetaan tai osuudet luovutetaan ostajalle. Liiketoimintakaupassa ostetaan vain yhtiön liiketoiminta tai sitä palveleva osuus.¹⁵⁴ Jotta välttyttäisiin riskeiltä ja tuntemattomilta vastuilta, onnistunut yrityskauppa edellyttää ostettavan yrityksen ja sen liiketoiminnan kokonaisvaltaista tuntemista. Tähän lopputulokseen päästään toteuttamalla kaupan kohteen ennakkotarkastus eli niin sanottu

¹⁵⁰ Room 2019, s. 272–273.

¹⁵¹ Dawes – Norris 2018, s. 1300–1301.

¹⁵² Asia C-280/06 *ETI*, kohta 40–41; Asia C-434/13 P *Parker Hannifin*, kohta 40.

¹⁵³ Villa ym. 2020, s. 1280. Ks. myös Lång – Kalliokoski – El Asry 2022, s. 185.

¹⁵⁴ Katramo ym. 2011, s. 28; Immonen 2018, s. 18 ja 35.

due diligence -tarkastus.¹⁵⁵ Due diligencen tarkoituksena on antaa yksityiskohtainen tilannekuva kaupan kohteesta, sen arvosta ja mahdollisista riskeistä. Ostaja siis tarkastaa, että kaupan kohde vastaa sitä, mitä myyjä on antanut siitä ymmärtää.¹⁵⁶

Liiketoimintakaupassa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän rooli siirtyy pääsääntöisesti ostajayhtiölle. Liiketoimintakaupan osapuolet voivat vaikuttaa vastuun siirtymiseen esimerkiksi pitämällä myyjäyhtiön pääomittettuna ja oikeudellisesti toiminnassa tai sijoittamalla ostetun liiketoiminnan erilliseen yhtiöön. Osakekauppa on luonteeltaan yksinkertaisempi, sillä kohdeyhtiö pysyy täydessä vastuussa mahdollisesta rikkomuksesta, ja vastuisiin voidaan vaikuttaa sopimusehdoin. Joka tapauksessa kaikenlaiset vastuujärjestelyt ovat riskialttiita taloudellisen jatkuvuuden periaatteen valossa.¹⁵⁷

Tietosuojaan näkökulmasta taloudellisen jatkuvuuden periaate voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun yrityskaupan kohteena olevaan yhtiöön tai sen liiketoimintaan kohdistuvaa tietoturvaloukkausta, kuten tietovuotoa, ei ole kyetty tunnistamaan. Jos tällainen tietosuojarikkomus on edelleen jatkunut tai ilmennyt vasta yrityskaupan jälkeen, uusi omistaja voidaan asettaa vastuuseen määräysvaltansa perusteella.¹⁵⁸ Taloudelliseen jatkuvuuteen perustuvalla uuden omistajan vastuulla on merkitystä, kun arvioidaan hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärää. Tämän takia yrityskaupan yhteydessä tehtävän due diligence -tarkastuksen merkitys etenkin tietosuojaan osalta on mitä luultavimmin korostunut.

Suomessa taloudellista jatkuvuutta liiketoimintakaupan yhteydessä on arvioitu vuoden 2021 lopulla, jolloin seuraamuskollegio määräsi tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun *Psykoterapiakeskus Vastaamo Oy*:lle (Vastaamo). Verve Terapia Oy osti Vastaamon liiketoiminnan 2.3.2021 ja Vastaamo haettiin konkurssiin. Liiketoimintakaupassa ei kuitenkaan siirretty henkilötietoja, johon tietoturvaloukkaus kohdistui, vaan kauppa kohdistui Vastaamon psykoteriapalveluihin. Seuraamuskollegio katsoi, että Vastaamoa ei liiketoimintakaupan johdosta voida pitää taloudellista toimintaa harjoittavana yrityksenä, mutta rekisterinpitäjäyys ja sitä kautta vastuu henkilötietojen käsittelystä kuitenkin säilyi edelleen Vastaamolla.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Katramo ym. 2011, s. 50. Due diligence on kansainvälisesti vakiintunut termi, jolla tarkoitetaan suunnitellun yrityskaupan osapuolen suorittamaa kaupan kohteen tarkastusta.

¹⁵⁶ Katramo ym. 2011, s. 50.

¹⁵⁷ Lång – Kalliokoski – El Asry 2022, s. 188–189.

¹⁵⁸ Lång – Kalliokoski – El Asry 2022, s. 185–187.

¹⁵⁹ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*. Ks. myös tämän tutkielman 5.2.4 alajakso, jossa päätöstä käsitellään yksityiskohtaisemmin.

Ennen tietosuojavalvottujen päätöksen antamista apulaistietosuojavalvottu Jari Råman katsoi, että vastuu seuraa lähtökohtaisesti uutta liiketoiminnan omistajaa tai uutta rekisterinpitäjää.¹⁶⁰ Vastaamon pesänhoitaja puolestaan katsoi, että rekisterinpitäjä pysyy samana osakekaupassa, mutta liiketoimintakaupassa se vaihtuu.¹⁶¹ Koska liiketoimintakauppa ei koskenut tietoturvaloukkauksen kohteena olevia henkilötietoja, taloudellisen jatkuvuuden periaatteen mukainen vastuu ei siirtynyt Verve Terapia Oy:lle.

Vastaamon liiketoimintakauppa on esimerkki huolellisesti tehdystä due diligence -tarkastuksesta. Yksi merkittävä tekijä on tietosuoja-asetuksen rikkomisen kesto. Seuraamuskollegion päätöksen mukaan rikkominen alkoi maaliskuussa 2019 ja päättyi viimeistään marraskuussa 2020 eli ennen liiketoimintakaupan tekemistä.¹⁶² *Vastaamo*-päätöksen perusteella taloudellisen jatkuvuuden periaate on ymmärrettävä niin, että ostaja ei ole vastuussa silloin, kun lainvastainen toiminta on jo päättynyt ennen yrityskauppaa. Tällöin vastuu jää liiketoiminnan myyneelle yhtiölle, tässä tapauksessa Vastaamolle.

3.4 EUT:n tuleva ennakkoratkaisu selventänee seuraamusmaksutulkintaa

Vaikka EUT on antanut runsaasti ennakkoratkaisuja, jotka liittyvät kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen ja sen määrittelyyn, se ei ole ottanut kantaa siihen, miten tietosuoja-asetuksessa määriteltyä yritystä ja konsernia olisi tulkittava suhteessa SEUT 101 ja 102 artiklan mukaiseen yritykseen.¹⁶³ Tähän on kuitenkin tulossa odotettu muutos, sillä EUT:ssa on tällä hetkellä vireillä ensimmäinen asetuksen 83 artiklaa koskeva asia.¹⁶⁴

Berliinin osavaltion ylioikeus on esittänyt EUT:lle ennakkoratkaisukysymyksen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdista: onko kohtaa tulkittava siten, että kilpailuoikeuskäytännön mukainen yrityksen määritelmä ja siitä johtuva vastuu sisällytetään kansalliseen oikeuteen. Siitä seuraisi, että Saksan lainsäädännön perustana oleva periaate luonnollisen henkilön vastuusta laajenisi ja hallinnollista seuraamusmaksua koskeva menettely voitaisiin toteuttaa suoraan yritystä vastaan. Tällöin seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä ei olisi sen toteaminen, että luonnollinen henkilö on tehnyt rikkomuksen, vaikka tarvittaessa kaikki objektiiviset ja subjektiiviset tunnusmerkit täyttyisivät.¹⁶⁵

¹⁶⁰ MTV 2021.

¹⁶¹ Talouselämä 2021.

¹⁶² TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.2.2.

¹⁶³ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1187.

¹⁶⁴ Asia C-807/21 *Deutsche Wohnen*.

¹⁶⁵ Asia C-807/21 *Deutsche Wohnen*, s. 1–2.

Ennakkoratkaisupyynnön taustalla on Berliinin tietosuojavaltuutetun vuonna 2019 kiinteistöalan yritys Deutsche Wohnen SE:lle määräämä 14 385 000 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu koskien henkilötietojen säilytysaikaa. Määrä on merkittävä, sillä se oli ensimmäinen yli miljoonan euron suuruinen Saksassa määrätty seuraamusmaksu ja ylittää nykyisinkin EU:n seuraamusmaksutilastoissa kärkipäähän.¹⁶⁶

Seuraamusmaksu koski tietosuoja-asetuksen 25 artiklan rikkomista, josta voidaan asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaan määrätä seuraamusmaksu, joka on enintään 10 miljoonaa euroa tai kaksi prosenttia yrityksen ”edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.”¹⁶⁷ Yrityksen vuotuinen kokonaisliikevaihto oli vuonna 2018 1,4 miljardia euroa eli seuraamusmaksu vastasi yhtä prosenttia yrityksen liikevaihdosta.¹⁶⁸

Berliinin alueellinen alioikeus keskeytti menettelyn Deutsche Wohnen:n valituksen johdosta vedoten Saksan hallinnollisista rikkomuksista annettuun lakiin (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) sekä tietosuojalakiin (Bundesdatenschutzgesetz), joiden mukaan oikeushenkilö ei voi olla seuraamusmaksumenettelyn vastaajana. Saksan kansallisen lainsäädännön mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä yritykselle vain silloin, kun yrityksen edustajana toiminut luonnollinen henkilö on tosiasiallisesti, lainvastaisesti ja tuottamuksellisesti rikkonut seuraamusmaksun perusteena olevaa säännöstä. Alioikeuden mukaan laki koskee myös tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettua menettelyä. Näin ollen alioikeus katsoi, että asetuksen 83 artiklaa ei voida soveltaa, sillä se on Saksan oikeudessa vahvistetun syyllisyysperiaatteen vastainen.¹⁶⁹

Berliinin syyttäjäviranomainen teki menettelyn keskeyttämisestä valituksen, josta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on annettava ratkaisu.¹⁷⁰ EUT tulee mitä luultavimmin siihen johtopäätökseen, että kaikkia jäsenvaltioita sitova tietosuoja-asetus syrjäyttää kansallisen lainsäädännön. Tämä on huomioitu myös ennakkoratkaisupyynnössä, jossa on esitetty jatkokysymys siitä, minkä kriteerien mukaan yrityksen syyllisyys on määriteltävä. Käytännössä kysymys on siis siitä, onko asetuksen 83 artiklan 4-6 kohtia

¹⁶⁶ Ritzer – Filkina 2019. Ks. myös GDPR Enforcement Tracker. Sivusto sisältää kattavan EU:n laajuisen tietokannan tietosuoja-asetuksen perusteella määräytyistä hallinnollisista seuraamusmaksuista.

¹⁶⁷ BlnBDI 2019, s. 1. Ks. myös tämän tutkielman 4.4.2 alajakso.

¹⁶⁸ BlnBDI 2019, s. 1

¹⁶⁹ Asia C-807/21 *Deutsche Wohnen*, s. 4–5. Ks. myös *Deutsche Wohnen* 2021.

¹⁷⁰ Asia C-807/21 *Deutsche Wohnen*, s. 4.

tulkittava ankaran vastuun periaatteen mukaisesti yritykselle kuuluvien velvollisuuksien objektiivisesta rikkomisesta vai edellyttääkö se myös tuottamusta.¹⁷¹

Toisaalta EUT on jo aiemmin ottanut kantaa jatkokysymykseen kilpailuoikeuskäytännösään, jonka mukaan ankaran vastuun lisäksi erityistä tuottamusta ei edellytetä.¹⁷² Asialla tulee kuitenkin olemaan ennakkoratkaisuarvoa: se on ensimmäinen tietosuojasetuksen perusteella määrättyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva EUT:n ratkaisu.

¹⁷¹ *Ibid.*, s. 2 ja 8.

¹⁷² Yhdistetyt asiat C-100–103/80 *Musique diffusion*, kohta 84, 97 ja 105.

4. HALLINNOLLINEN SEURAAMUSMAKSU

4.1 Seuraamusmaksun taustalla vastuu, ei syyllisyys

Kuten edellä tutkielman 2.3 alaluvussa on tuotu esiin, tietosuoja-asetus loi jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille oikeuden määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu asetuksen säännöksiä rikkoneelle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle. Tätä voidaan pitää yhtenä merkittävimpänä asetuksen tuomana muutoksena, sillä henkilötietodirektiivissä ei säädetty seuraamusmaksuista.¹⁷³ Direktiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli määriteltävä sanktiot, joita oli sovellettava direktiivin mukaisesti säädettyjen säännösten rikkomistapauksissa.

Vaikka sanktioiden sisältöä ei määritelty direktiivissä tarkemmin, osa jäsenvaltioista oli omaksunut hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen yhtenä sanktiomuotona kansallisessa tietosuojalainsäädännössään jo ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa.¹⁷⁴ Jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädetyt seuraamusmaksut eivät kuitenkaan olleet missään määrin yhtenäisiä. Ne eivät myöskään saavuttaneet asetuksen edellyttämää varoittavuuden luonnetta.¹⁷⁵

Samasta tietosuojarikkomuksesta voitiin esimerkiksi Sloveniassa määrätä 12 510 euron¹⁷⁶ ja Alankomaissa 810 000 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu.¹⁷⁷ Muutamissa jäsenvaltioissa oli myös käytössä tietosuoja-asetuksen nykyisin mahdollistama yrityksen vuotuisen liikevaihtoon suhteutettava seuraamusmaksu.¹⁷⁸ Yleisesti jäsenvaltioiden määräämät seuraamusmaksut eivät kuitenkaan nousseet satoihin tuhansiin euroihin.¹⁷⁹ Asetuksen 83 artiklan mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksu-

¹⁷³ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 546; Leino 2021, s. 232.

¹⁷⁴ Golla 2017, s. 71.

¹⁷⁵ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1184. Ks. hallinnollisten seuraamusmaksujen varoittavuudesta tämän tutkielman 4.5.3 alajakso.

¹⁷⁶ Slovenian tietosuojalain (86/2004, ZVOP-1) 91 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuojarikkomuksesta voidaan määrätä 1–3 miljoonan taalerin (4200–12 500 euroa) suuruinen seuraamusmaksu. Vaikka tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa kaikissa jäsenvaltioissa, on Slovenia ainoa jäsenvaltio, joka ei ole säätänyt asetuksen implementoivaa kansallista tietosuojalakia ja vanha tietosuojalaki on edelleen voimassa. Slovenian tietosuojaviranomainen ei ole myöskään määrännyt yhtäkään asetuksen mukaista hallinnollista seuraamusmaksua.

¹⁷⁷ Baker & McKenzie 2016, s. 20–58. Ks. myös CNIL 2016. Ranskassa hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä oli alun perin 150 000 euroa, mutta kansallista tietosuojalainsäädäntöä muutettiin tietosuoja-asetuksen hyväksymisen jälkeen ja hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä nostettiin kolmeen miljoonaan euroon vuonna 2016.

¹⁷⁸ Custers ym. 2019, s. 227–228. Romaniassa hallinnollinen seuraamusmaksu oli enintään kaksi prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta, kun taas Alankomaissa enimmäismäärä oli jopa kymmenen prosenttia.

¹⁷⁹ Voss – Bouthinon-Dumas 2020, s. 63.

jen enimmäismäärät ylittävät merkittävästi henkilötietodirektiiviin perustuneet jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen seuraamusmaksujen enimmäismäärät.¹⁸⁰

Hallinnollisten seuraamusmaksujen yhdenmukaistamisen taustalla on tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 10 perustelukappaleen mukainen tavoite ”varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojele”. Lisäksi asetuksen johdanto-osan 150 perustelukappaleen mukaan seuraamusmaksut ovat tarpeen ”asetuksen rikkomisen vuoksi määrättävien hallinnollisten seuraamusten lujittamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi”. Seuraamusmaksujen määrää on perusteltu tarpeella suojella luonnollisia henkilöitä erityisesti suurilta kansainvälisiltä tietotekniikkayrityksiltä.¹⁸¹ Seuraamusmaksun määrääminen ei edellytä syyllisyyttä, vaan se perustuu ankaraan vastuuseen.¹⁸²

Vaikka jäsenvaltioiden henkilötietojen suojaa koskeva kansallinen lainsäädäntö menetti merkityksensä kaikissa tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, ovat monet jäsenvaltiot säätäneet asetuksen täytäntöön panevia tietosuojalakeja. Tämän johdosta asetuksen tulkintakäytännöt vaihtelevat, mikä voi johtaa epä johdonmukaisiin sääntelyvaatimuksiin, kun yritys toimii monessa jäsenvaltiossa.¹⁸³

4.2 Seuraamusmaksun luonne

Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen luonne on omaksuttu kilpailuoikeudesta.¹⁸⁴ Kilpailuoikeudellisten seuraamusmaksujen tarkoituksena on rangaista kilpailulainsäädännön rikkojaa, mutta samalla estää väärinkäytöksiä ja antaa taloudellinen kannustin lainsäädännön noudattamiselle. Kilpailulainsäädännön pyrkimyksenä voidaan pitää kilpailun ja kuluttajien suojelemista esimerkiksi pitämällä tuotteiden hinnat kohtuullisina.¹⁸⁵

Tietosuojasääntelyn tarkoituksena on suojella yksilöiden henkilötietoja ja yksityisyyttä. Toisaalta tietosuoja-asetuksen rikkomisella ei välttämättä ole suoria yksilöön vaikuttavia negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, vaikka yrityksen suorittama henkilötietojen lainvastainen käsittely johtaisi yrityksen taloudelliseen hyötymiseen.¹⁸⁶ Seuraamusmaksuilla

¹⁸⁰ Golla 2017, s. 74. Poikkeuksena Alankomaissa käytössä ollut yrityksen vuotuisen liikevaihtoon perustunut seuraamusmaksun enimmäismäärä.

¹⁸¹ Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 139–140.

¹⁸² Koillinen 2016, s. 570. Tahallisuus tai tuottamus voidaan kuitenkin huomioida hallinnollisen seuraamusmaksun määrää arvioitaessa.

¹⁸³ McMullan 2019, s. 67.

¹⁸⁴ Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 140.

¹⁸⁵ Lintvedt 2021, s. 2.

¹⁸⁶ Lintvedt 2021, s. 3.

on joka tapauksessa merkitystä, jotta rikkomuksia voitaisiin ehkäistä ja vastuuvuolliisuutta lisätä. Seuraamusmaksujen pelotevaikutuksen tarkoituksena on muuttaa tietosuojasäännösten rikkomisesta aiheutuvien hyötyjen ja seuraamusten välistä tasapainoa riittävästi niin, että henkilötietojen käsittelyyn osallistuva taho valitsee säännösten noudattamisen.

Seuraamusmaksujen hallinnollinen luonne näkyy siinä, että ne määrää hallinnollinen valvontaviranomainen.¹⁸⁷ Suomessa seuraamusmaksu maksetaan valtiolle ja sen täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).¹⁸⁸ Tietosuojasetuksen alkuperäisessä suomenkielisessä kieliversiossa hallinnollisista seuraamusmaksuista käytettiin termiä ”hallinnollinen sakko”. Termi on ongelmallinen, sillä sakolla tarkoitetaan rikosoikeudellista rangaistusta.¹⁸⁹

Perustuslakivaliokunta onkin painottanut, että laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädetty maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta, jotta seuraamus voidaan yksilöidä hallinnolliseksi.¹⁹⁰ Asetuksen suomenkielistä kieliversiota kuitenkin oikaistiin maaliskuussa 2021 ja termi muutettiin hallinnolliseksi seuraamusmaksuksi.¹⁹¹

Hallinnollisena sanktiona seuraamusmaksua on tarkasteltava suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.¹⁹² Vakavimmista tietosuojarikkomuksista säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvussa. Koska rikosoikeudellinen rangaistus on äärimmäisin keino puuttua rikkomukseen, sitä on *ultima ratio* -periaatteen mukaan käytettävä vasta silloin, kun kaikki muut keinot, kuten hallinnollinen seuraamusmaksu, ovat riittämättömiä¹⁹³.

Tietosuojasetuksen johdanto-osan 149 perustelukappaleen mukaan rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten määräämisen ei tulisi johtaa *ne bis in idem* -periaatteen rikkomiseen. Periaatteella tarkoitetaan kaksoisrangaistavuuden kieltoa¹⁹⁴. Asetuksen säännöksen rikkomisesta ei siis pitäisi tuomita sekä rikosoikeudellista että hallinnollista seuraamusta. On kuitenkin huomioitava, että rikoslain 38 luvun 9 §:ssä säädettyä tietosuojarikosta – ainoana tietosuojasetuksen rikkomista koskevana rikoslain säännöksenä

¹⁸⁷ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1184. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 206.

¹⁸⁸ HE 9/2018 vp, s. 106.

¹⁸⁹ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 535–536.

¹⁹⁰ PeVL 28/2014 vp, s. 2. Ks. myös Koillinen 2016, s. 575–576.

¹⁹¹ Virallinen lehti 2021. Selkeyden vuoksi tutkielmassa käytetään termiä ”hallinnollinen seuraamusmaksu”, vaikka tutkimuksessa käytetyssä aineistossa seuraamusmaksuun viitattaisiin termillä ”hallinnollinen sakko”.

¹⁹² Lahti 2012, s. 106.

¹⁹³ Minkkinen 1992, s. 726–727. Ks. myös Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 287.

¹⁹⁴ Vähätalo 2012, s. 73.

– ei sovelleta yrityksiin¹⁹⁵. Tämän takia rikosoikeudellisia rangaistuksia ei käsitellä tutkielmassa tarkemmin.

Hallinnollisesta seuraamusmaksusta on myös erotettava tietosuojavaltuutetun oikeus määrätä tietosuojalain 22 §:n mukainen uhkasakko, jonka tietosuojavaltuutettu on voinut määrätä henkilötietolain 46 §:n nojalla jo ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista.¹⁹⁶ Toisin kuin seuraamusmaksu, uhkasakko ei ole rangaistusluonteinen seuraamus, vaan välillisen hallintopakon tehoste, jonka tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen täyttäminen.¹⁹⁷ Uhkasakolla voidaan siis tehostaa tiettyjä asetuksen 58 artiklan nojalla annettuja määräyksiä.

4.3 Seuraamusmaksun suhde muihin korjaaviin toimenpiteisiin

Hallinnollisia seuraamusmaksuja pidetään ankarimpina tietosuoja-asetuksen mahdollistamina seuraamuksina.¹⁹⁸ Valvontaviranomaisten valtuudet määrätä seuraamusmaksuja saavat täten enemmän huomiota kuin muut asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaiset valvontaviranomaisen korjaaviin toimivaltuuksiin perustuvat toimenpiteet.¹⁹⁹ On kuitenkin muistettava, että seuraamusmaksujen määrääminen on vain yksi vaihtoehto muiden asetuksen mahdollistamien korjaavien toimenpiteiden joukossa.

Muita asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimenpiteitä ovat muun muassa valvontaviranomaisen antamat huomautukset ja määräykset. Vaikka määräystä pidetään lievempänä toimenpiteenä kuin seuraamusmaksua, voi sillä olla merkittäviä vaikutuksia henkilötietojen käsittelyyn osallistuvaa yritystä kohtaan. Valvontaviranomainen voi esimerkiksi määrätä yrityksen saattamaan henkilötietojen käsittelytoimet asetuksen säännösten mukaisiksi (58 artiklan 2 kohdan d alakohta) tai keskeyttämään tiedonsiirrot EU:n ulkopuolelle (58 artiklan 2 kohdan j alakohta). Valvontaviranomainen voi myös asettaa

¹⁹⁵ Rikoslain soveltuvuuden osalta on toisaalta mielenkiintoista, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin perustuvan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 349 §:ssä säädettyä sähköisen viestinnän tietosuojarikkomusta ei pidetä hallinnollisena seuraamuksena, vaan poliisin tutkittavaksi kuuluvana rikosoikeudellisena sanktiona. Säännöksen perusteella näyttää siltä, että sakko voidaan tuomita myös yritykselle. Lain esitöistä ei ilmene, miksi säännös on sisällytetty kyseiseen lakiin rikoslain sijaan. Rikoslain 38 luvussa säädetään kuitenkin muista viestintärikoksista ja -rikkomuksista. Tieto sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksen rikosoikeudellisesta sanktioluonteesta perustuu Kyberturvallisuuskeskuksen yksikönpäällikkö Heidi Kivekkään antamaan vastaukseen. Lakia sähköisen viestinnän palveluista joudutaan mitä luultavimmin tämän osalta muuttamaan tulevaisuudessa, kun sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin korvaava sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus hyväksytään. Ks. Euroopan komissio 2017.

¹⁹⁶ Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 273.

¹⁹⁷ KHO 2016:96. Ks. myös Määttä, K. 2017, s. 4; Jääskeläinen 2020, s. 2.

¹⁹⁸ Golla 2017, s. 74.

¹⁹⁹ Lintvedt 2021, s. 11.

yrietykselle väliaikaisen tai pysyvän kiellon käsitellä henkilötietoja (58 artiklan 2 kohdan f alakohta).

Valvontaviranomaiset voivat kaikki yksittäisen tapauksen seikat huomioiden valita minkä tahansa asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa mainitun korjaavan toimenpiteen. Toimenpiteen valinnassa on otettava huomioon sen tavoite palauttaa sääntöjenmukaisuus tai rangaista sääntöjenvastaisesta toiminnasta.²⁰⁰ Toimenpiteistä on valittava asianmukaisin ja vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.²⁰¹ Tarkoituksena ei kuitenkaan ole käyttää seuraamusmaksua viimeisenä keinona tai luopua sen määräämisestä, sillä tavoite voidaan saavuttaa myös pelkällä seuraamusmaksulla.²⁰²

Valvontaviranomaisen valinnanvapaus korjaavan toimenpiteen käyttämisestä ei myöskään saa johtaa siihen, että samankaltaisissa tapauksissa käytetään erilaisia korjaavia toimenpiteitä.²⁰³ Koska korjaavan toimenpiteen ankaruus on oltava yhtenäinen suhteessa samankaltaiseen tapaukseen, on valvontaviranomaisten päätösten oltava samankaltaisissa tapauksissa yhdenmukaisia muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten päätösten kanssa.²⁰⁴

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut määrätään korjaavien toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijasta. Seuraamusmaksu voidaan siis määrätä esimerkiksi huomautuksen lisäksi, mutta se ei tarkoita, etteikö seuraamusmaksua voisi määrätä yksinään ainoana korjaavana toimenpiteenä.²⁰⁵ Suomessa seuraamusmaksuja ei tästä huolimatta ole vielä kertaakaan määrätty ilman tietosuojavaltuutetun aiempaa huomautusta tai määräystä.²⁰⁶

²⁰⁰ WP 253, s. 6.

²⁰¹ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 537; TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.1.1.

²⁰² WP 253, s. 7 ja 18. Ks. myös Chamberlain – Reichel 2019, s. 12.

²⁰³ WP 253, s. 5–6.

²⁰⁴ Leino 2021, s. 234.

²⁰⁵ WP 253, s. 7; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 537. Ks. myös TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 25–26.

²⁰⁶ Leino 2021, s. 234.

4.4 Seuraamusmaksun enimmäismäärä

4.4.1 Enimmäismäärän kehitys

Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärästä on ollut ristiriitaisia mielipiteitä lainsäädäntömenettelyssä.²⁰⁷ Alkuperäisessä ehdotuksessa tietosuoja-asetukseksi vuonna 2012 Euroopan komissio ehdotti yritykselle määrätävät hallinnolliset seuraamusmaksut jaettavaksi kolmiportaisen asteikon mukaan.²⁰⁸ Ensimmäisessä luokassa seuraamusmaksun ehdotettu enimmäismäärä oli 250 000 euroa tai puoli prosenttia yrityksen vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, toisessa luokassa 500 000 euroa tai yksi prosentti liikevaihdosta sekä kolmannessa luokassa miljoona euroa tai kaksi prosenttia liikevaihdosta.²⁰⁹

Kolmiportainen asteikko eteni lievemmästä ankarampaan niin, että lievimmän seuraamusmaksuluokan rikkomukseksi katsottiin esimerkiksi rekisteröityjen pyyntöihin vastamatta jättäminen ja ankarimman luokan rikkomukseksi esimerkiksi henkilötietojen käsittely ilman mitään tai ilman riittävää oikeusperustaa. Hallinnollinen seuraamusmaksu oli myös mahdollista välttää kokonaan, jos kyseessä oli pieni- tai keskisuuri yritys, joka käsittelee henkilötietoja ainoastaan pääasiallisen toimintansa aputoimintona ja rikkomus oli ensimmäinen ja tahaton.²¹⁰

Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn lausunto poikkesi hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta merkittävästi komission alkuperäisestä ehdotuksesta.²¹¹ Vuonna 2014 parlamentti hylkäsi komission ehdottaman kolmiportaisen lähestymistavan ja nosti hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärän 100 miljoonaan euroon tai viiteen prosenttiin yrityksen vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Parlamentti myös hylkäsi pienen tai keskisuuren yrityksen mahdollisuuden välttää seuraamusmaksu.²¹² Oi-

²⁰⁷ Golla 2017, s. 76.

²⁰⁸ Voss – Bouthinon-Dumas 2020, s. 57; Euroopan komissio 2012, s. 94–96. Ks. myös Raitio – Tuominen 2020, s. 85. EU-oikeuden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan komissiolla on lähtökohtaisesti päätäntävalta siitä, mitä asioita unionin lainsäädäntökoneistossa ryhdytään käsittelemään.

²⁰⁹ Euroopan komissio 2012, s. 94–96.

²¹⁰ Euroopan komissio 2012, s. 94. Ehdotuksen mukaan seuraamuksen välttämiseksi yrityksen palveluksessa oli oltava alle 250 työntekijää. Ks. myös Euroopan komissio 2003a. Euroopan komission suosituksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan pienet ja keskisuuret yritykset määritellään yrityksiksi, joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taasen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa.

²¹¹ Golla 2017, s. 76.

²¹² Euroopan parlamentti 2014, s. 81–84. Ks. myös Raitio – Tuominen 2020, s. 86. EU-oikeuden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä komission esitys menee ensimmäiseen käsittelyyn parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle. Parlamentti ilmoittaa kantansa neuvostolle, ja jollei neuvosto hyväksy parlamentin kantaa, asia palautuu parlamenttiin toista käsittelyä varten.

keuskirjallisuudessa on esitetty, että tähän suhteellisen radikaaliin muutokseen on vaikuttanut *Edward Snowdenin* vuonna 2013 tekemät maailmanlaajuisista joukkovalvontaa koskevat paljastukset.²¹³

Toisessa käsittelyssä komissio kuitenkin hyväksyi sellaisenaan Euroopan unionin neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistaman kannan, joka vastaa voimassa olevaa tietosuojaa-asetusta.²¹⁴ Alkuperäinen ehdotus hallinnollisten seuraamusmaksujen kolmiporraisesta asteikosta muuttui kaksitasoiseksi järjestelmäksi, sillä asetuksen 83 artiklan 6 kohdan mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä valvontaviranomaisen määräyksen noudattamatta jättämisestä ei poikkeaa ankaramman tason enimmäismäärästä. Hallinnollisten seuraamusten osalta Tšekki kuitenkin esitti lausuman, jonka mukaan sekä kiinteään määrään että liikevaihtoon perustuvilla seuraamusmaksuilla tulee olemaan suuri vaikutus etenkin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.²¹⁵

4.4.2 Kaksitasoinen järjestelmä

Rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivalle yritykselle määrättävä hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä jakautuu asetuksessa kahteen tasoon.²¹⁶ Lievempi taso sisältää lapsen suostumukseen sovellettavia ehtoja sekä eri toimijoiden vastuita ja velvollisuuksia, kuten sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamista, tietosuojaselosteen ylläpitämistä, viranomaisyhteistyötä, tietoturvaloukkauksesta ilmoittamista, tietosuojaa koskevan vaikutustentarvioinnin toteuttamista ja tietosuojavastaavan nimittämistä koskevien säännösten rikkomisen. Rikkomisista voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka enimmäismäärä on 10 miljoonaa euroa tai kaksi prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.²¹⁷

Ankarampi taso sisältää henkilötietojen käsittelyn peruseriaatteita ja erityistilanteita, rekisteröityjen oikeuksia ja henkilötietojen siirtoja koskevien säännösten rikkomisen, joista voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Sen enimmäismäärä on 20 miljoonaa

²¹³ Voss – Bouthinon-Dumas 2020, s. 58.

²¹⁴ Voss – Bouthinon-Dumas 2020, s. 58. Ks. myös Raitio – Tuominen 2020, s. 86. EU-oikeuden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä parlamentti voi toisessa käsittelyssä hyväksyä neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan, jolloin säädös katsotaan annetuksi neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa vahvistetussa muodossa.

²¹⁵ Euroopan unionin neuvosto 2016, s. 3.

²¹⁶ Chamberlain – Reichel 2019, s. 12; WP 253, s. 9. Kaksitasoista järjestelmää sovelletaan, jotta voidaan määrittää kyseisen rikkomisen luonteen perusteella määrättävä enimmäisseuraamusmaksu.

²¹⁷ Tietosuojaa-asetuksen 83 artiklan 4 kohta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskevat asetuksen 8, 11, 25–39, 41 artiklan 4 kohdan, 42 ja 43 artiklan mukaisten velvollisuuksien rikkomista. Ks. myös Chamberlain – Reichel 2019, s. 12. Ks. myös Room 2019, s. 270.

euroa tai neljä prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.²¹⁸ Tietosuoja-asetuksen IX luvun mukaiset henkilötietojen käsittelyn erityistilanteita koskevat säännökset voivat olla esimerkiksi jäsenvaltioissa asetuksen 88 artiklan mukaisesti annettu kansallinen lainsäädäntö työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä.²¹⁹

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohdassa rangaistavat rikkomukset määritellään yksinomaan viittaamalla tiettyihin asetuksen artikloihin ilman erityistä kuvausta rangaistavista tosiseikoista ja olosuhteista.²²⁰ Asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohdasta käy kuitenkin ilmi, että jotkut rikkomukset ovat vakavampia kuin toiset.²²¹ On selvää, että lainsäätäjä on katsonut asetuksen peruseriaatteiden, kuten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden (5 artikla) ja käsittelyn lainmukaisuutta koskevien säännösten (7 artikla) rikkomisen, johtavan ankarimpaan mahdolliseen seuraamustasoon.

Toisaalta on mielenkiintoista, että lainsäätäjä on katsonut esimerkiksi henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamista (34 artikla) koskevien säännösten rikkomisen johtavan kaksitasoisessa järjestelmässä lievään seuraamustasoon. Toisin sanoen tilannetta, jossa rekisterinpitäjä ei ole ilmoittanut rekisteröidylle, että hänen henkilötietojaan on päätyntynyt kolmansille osapuolille tietovuodon takia, ei pidetä asetuksessa yhtä vakavana rikkomuksena kuin tilannetta, jossa rekisterinpitäjä on laiminlyönyt velvollisuutensa antaa rekisteröidylle tietoja häntä koskevien henkilötietojen käsittelystä (15 artikla).²²²

Hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärän ja määräämisedellytysten jako lievempään ja ankarampaan tasoon ei kuitenkaan ole tyhjentävä, sillä tietosuoja-asetuksessa säädetään myös niin sanotusta kolmannesta seuraamusmaksutasosta, jonka enimmäismäärä on kuitenkin identtinen ankaramman tason enimmäismäärän kanssa, eikä se siten muodosta omaa enimmäismäärätasoa.²²³ Tämä asetuksen 83 artiklan 6 kohta on kuitenkin

²¹⁸ Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskevat asetuksen 5–7, 9, 12–22 ja 44–49 artiklan sekä IX luvun mukaisten velvollisuuksien rikkomista. Ks. myös Chamberlain – Reichel 2019, s. 13.

²¹⁹ Nyssölä 2020, s. 314. Suomessa työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä, työntekijälle tehtävistä testeistä ja tarkastuksista sekä niitä koskevista vaatimuksista, teknisestä valvonnasta työpaikalla sekä työntekijän sähköpostiviestin hakemisesta ja avaamisesta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

²²⁰ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1189–1990.

²²¹ Chamberlain – Reichel 2019, s. 12; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 541–542.

²²² WP 253, s. 9–10. Ks. myös Nebel 2021, s. 291–292; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 540.

²²³ Koillinen 2016, s. 571.

merkittävä, sillä siinä säädetään mahdollisuudesta määrätä enimmäismäärältään ankaramman tason seuraamusmaksu yritykselle, joka on jättänyt noudattamatta valvontaviranomaisen asetuksen 58 artiklan 2 kohdan perusteella antamaa määräystä.

Säännöksen merkitys konkretisoituu esimerkiksi tilanteessa, jossa yritys ei ole valvontaviranomaisen määräyksestä huolimatta ilmoittanut rekisteröidylle henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta. Vaikka tietoturvaloukkauksesta ilmoittamatta jättäminen katsotaan asetuksessa lievemmän tason rikkomukseksi, voidaan yritykselle edellä kuvatussa tilanteessa määrätä seuraamusmaksu ankaramman enimmäismäärätason mukaisesti.²²⁴

4.4.3 Yrityksen liikevaihto

Tietosuoja-asetuksessa ei säädetä tarkemmin, kuinka yrityksen edeltävän tilikauden vuotuinen maailmanlaajuinen kokonaisliikevaihto lasketaan. Varallisuusperusteiset hallinnolliset seuraamusmaksut voidaan kuitenkin katsoa johdetun kilpailuoikeudesta.²²⁵ Myös yrityksen vuotuisen liikevaihtoon perustuva seuraamusmaksun enimmäismäärä on johdettu EU:n kilpailulainsäädännöstä.²²⁶

EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan kilpailuoikeuden rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä on kymmenen prosenttia yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta. Suomessa seuraamusmaksun enimmäismäärästä säädetään kilpailulain (948/2011) 13 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan yrityksen liikevaihto perustuu joko Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesityksen tai tuomioistuimen seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävään tilikauteen. Näin ollen huomioon on otettava seuraamusmaksua koskevan päätöksen tekemistä edeltäneen tilikauden liikevaihto.²²⁷

Kilpailuoikeudessa on myös tunnistettu yrityksen liikevaihdosta laskettu myyntiarvo. Myyntiarvo lasketaan rikkomiseen liittyvien tavaroiden tai palvelujen liikevaihdollisesta osuudesta. Lähtökohtana käytetään yrityksen viimeisintä tilikautta, jolloin rikkomuksen alainen myynti tapahtui. Seuraamusmaksua määrättäessä myyntiarvosta otetaan yleensä

²²⁴ WP 253, s. 10; Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1191.

²²⁵ Voss – Bouthinon-Dumas 2020, s. 59.

²²⁶ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, 1186.

²²⁷ HE 210/2020 vp, s. 88.

huomioon enintään 30 prosenttia.²²⁸ Rikkomisen kohteena olevista tavaroista tai palveluista kertynyt liikevaihto antaa objektiivisen kuvan rikkomisen laajuudesta ja vaikutuksesta markkinoihin.²²⁹

Yrityksen liikevaihdon ja myyntiarvon määrittämiseksi kilpailuviranomaisen on käytettävä tarkimpia kyseisestä yrityksestä saatavilla olevia tietoja. Toisaalta silloin, kun tiedot ovat puutteelliset, voi viranomainen määrittää myyntiarvon saamiensa osittaisten tai muiden tietojen perusteella. Tällöin voidaan käyttää myös muuta kuin päätöstä edeltävää tilikautta.²³⁰ Rikkomusta edeltäneen tilikauden huomioon ottaminen voi helpottaa yrityksen koon ja taloudellisen aseman arviointia.²³¹

Konsernitilanteessa EU:n kilpailuoikeuskäytännössä on vahvistettu, että koko konsernin liikevaihto voi määrittää yksittäisen yrityksen taloudellisen toimintakyvyn.²³² Tällöin seuraamusmaksun enimmäismääräprosenttia ei lasketa liikevaihdoltaan pienimmän yhtiön perusteella, vaan enimmäismäärä on laskettava konsernin liikevaihdon perusteella.²³³ Todistustaakka emoyhtiön määräysvallan puutteesta on EU-oikeutta rikkoneella taholla.²³⁴

Tietosuojaneuvosto on yhdessä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kanssa todennut, että tietosuoja-asetusta on hallinnollisen seuraamusmaksun ja yrityksen liikevaihdon määrittämisessä tulkittava kilpailuoikeuden valossa.²³⁵ Tietosuojaneuvosto on *WhatsApp* koskevassa sitovassa päätöksessään katsonut, että yrityksen liikevaihdolla ei ole ainoastaan merkitystä määritettäessä seuraamusmaksun enimmäismäärää, vaan liikevaihto voidaan tarvittaessa ottaa huomioon myös itse seuraamusmaksun määrää määritettäessä.²³⁶

Jäsenvaltiasolla esimerkiksi Irlannin tietosuojaviranomainen on viitannut päätöstä edeltävään yrityksen edellisessä vuosikertomuksessa ilmoittamaan liikevaihtoon.²³⁷ Norjan

²²⁸ Dawes – Norris 2018, s. 1257–1260.

²²⁹ Asia T-216/13 *Telefónica*, kohta 261.

²³⁰ Dawes – Norris 2018, s. 1260.

²³¹ Asia T-83/08 *Denka Chemicals*, kohta 134.

²³² Asia C-58/12 P *Groupe Gascogne*, kohdat 51–53.

²³³ Asia T-112/05 *Akzo Nobel*, kohta 90; Yhdistetyt asiat T-122–124/07 *Siemens*, kohta 187.

²³⁴ Asia C-58/12 P *Groupe Gascogne*, kohta 57.

²³⁵ EDPB 1/2021, kohta 292 ja 295.

²³⁶ EDPB 1/2021, kohta 412.

²³⁷ DPC 9.12.2020 *Twitter*, kohta 15.20; DPC 20.8.2021 *WhatsApp Ireland*, kohta 887–888. On huomionarvoista, että *WhatsApp*lle määrätty 225 miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu oli melkein saman suuruinen yhtiön edellisen tilikauden liikevaihdon (219 miljoonaa euroa) kanssa. Kuitenkin kilpailuoikeudellisen yritys-käsitteen valossa vastuu kohdentui *Facebook*-konsernille (nykyinen *Meta Platforms*). Konsernin liikevaihtoon suhteutettuna seuraamusmaksu oli vain 0,29 prosenttia sen edeltävän tilikauden vuo-

tietosuojaviranomainen on puolestaan viitannut yrityksen tulosta koskeviin verkkoartikleihin sen sijaan, että se olisi viitannut yrityksen vuosikertomukseen tai vaatinut yhtiöltä tietoa liikevaihdosta tietosuoja-asetuksessa säädetyn valvontaviranomaisen tutkintavaltuuden perusteella.²³⁸

Nimenomaisesti tietosuoja-asetusta koskevaa ohjeistusta liikevaihdon laskemisesta ei kuitenkaan vielä ole. Asetuksen 83 artiklan 4–6 kohtien perusteella yrityksen liikevaihto olisi otettava huomioon kokonaisuudessaan sekä seuraamusmaksun enimmäismäärää että määrää määritettäessä. Kun yhtenäinen ohjeistus puuttuu, jokainen valvontaviranomainen näyttääkin tekevän oman tulkintansa siitä, miten liikevaihto kussakin yksittäisessä tapauksessa määritetään.²³⁹

4.5 Seuraamusmaksun arviointi

4.5.1 Seuraamusmaksun tarpeellisuus ja määrä

Kuten edellisessä alaluvussa tuodaan esiin, tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan vain hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä.²⁴⁰ Kun valvontaviranomainen tunnistaa seuraamusmaksun enimmäismäärätason, sen on myös arvioitava sekä seuraamusmaksun tarpeellisuutta että sen todellista määrää.²⁴¹ Arvioinnissa on otettava huomioon kaikki yksittäisen tapauksen olosuhteet. Valvontaviranomainen voi myös arvioinnin perusteella tulla siihen lopputulokseen, ettei seuraamusmaksun määräämiselle ole tarvetta korjaavana toimenpiteenä.²⁴²

Arvioinnissa on otettava huomioon seuraavat asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa listatut seikat:

”a) rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto, kyseisen tietojenkäsittelyn luonne, laajuus tai tarkoitus huomioon ottaen, sekä niiden rekisteröityjen lukumäärä, joihin rikkominen vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus;

tuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta (77,18 miljardia euroa). Vaikka seuraamusmaksun lopullista määrää voidaan siis pitää suhteellisen pienenä, korostaa päätös yrityksen kilpailuoikeudellisen käsitteen ja emoyhtiövastuun merkittävyyttä.

²³⁸ Datatilsynet 13.12.2021 *Grindr*, s. 63–64.

²³⁹ Lintvedt 2021, s. 7–8.

²⁴⁰ WP 253, s. 9. Ks. myös Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 540.

²⁴¹ Chamberlain – Reichel 2019, s. 13.

²⁴² WP 253, s. 9; Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1188. Tällaisissa tapauksissa seuraamusmaksun sijaan voidaan antaa esimerkiksi huomautus.

- b) rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;*
- c) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi;*
- d) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste, ottaen huomioon heidän 25 ja 32 artiklan nojalla toteuttamansa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet;*
- e) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomiset;*
- f) yhteistyön aste valvontaviranomaisen kanssa rikkomisen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi;*
- g) henkilötietoryhmät, joihin rikkominen vaikuttaa;*
- h) tapa, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon, erityisesti se, ilmoittiko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomisesta ja missä laajuudessa;*
- i) jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, näiden toimenpiteiden noudattaminen;*
- j) 40 artiklan mukaisten hyväksytyjen käytännesääntöjen tai 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen; ja*
- k) mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät, kuten rikkomisesta suoraan tai välillisesti saadut mahdolliset taloudelliset edut tai rikkomisella vältetyt tappiot”.*

Vaikka kohta koskee valvontaviranomaista, auttaa se myös rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää ymmärtämään, mitkä seikat vaikuttavat seuraamusmaksun määrään.²⁴³

Valvontaviranomaisen arvioitavana on ensinnäkin, ja ehkäpä tärkeimpänä, rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto. Rikkomisen luonne ilmenee muun muassa henkilötietojen kä-

²⁴³ Nyssölä 2020, s. 314.

sittelyn laajuutena. Käsittelyn laajuus voi olla paikallista, valtakunnallista tai rajat ylittävää.²⁴⁴ Rikkomisen luonne on myös läheisesti yhteydessä asetuksen 83 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa useiden säännösten rikkomistilanteessa ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä seuraamusmaksua.²⁴⁵

Säännöksen tulkinta on aiheuttanut jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välillä erimielisyyttä siitä, pitäisikö seuraamusmaksua määrättäessä huomioida kaikki rikkomukset vai pelkästään vakavin rikkomus.²⁴⁶ Tietosuojaneuvosto on omaksunut ensimmäisenä esitetyn tulkinnan ja todennut, ettei lievempiä rikkomuksia voi hylätä sen perusteella, että seuraamusmaksun enimmäismäärä määräytyy vakavimman rikkomuksen mukaisesti.²⁴⁷

Rikkomisen vakavuus määräytyy esimerkiksi rekisteröityjen määrän ja heidän kärsimän vahingon suuruuden mukaan.²⁴⁸ Rikkomisen kestosta voi puolestaan päätellä, onko toiminta ollut tarkoituksellista. Esimerkiksi vuosia kestänyt rikkominen voi ilmentää, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on laiminlyönyt ehkäisevät toimenpiteet tai ollut kyvytön toteuttamaan tarvittavia teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä.²⁴⁹

Rikkomisen tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän huolellisuuteen ja toisaalta sen välinpitämättömyyteen. Rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei voi esimerkiksi vedota puutteellisiin resursseihin.²⁵⁰ Vaikka rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä olisi toiminut huolellisesti ja tiedostanut toiminnan riskit, voi välinpitämättömyys näytettyä siten, ettei tiedostettuihin riskeihin ole puututtu.²⁵¹

Huolellisuusvelvollisuus koskee myös vahingon lieventämistoimia.²⁵² Kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on myöntänyt rikkomisen, se voi lieventää vahinkoa olemalla yhteydessä muihin käsittelyyn osallistuneisiin tahoihin ja toteuttaa oikea-aikai-

²⁴⁴ Datatilsynet 2021, s. 10.

²⁴⁵ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 211.

²⁴⁶ EDPB 1/2021, kohdat 299–309. Irlannin tietosuojaviranomainen tulkitsee säännöstä niin, että arvioinnissa on otettava huomioon vain vakavin rikkomus. Saksan, Ranskan ja Portugalin tietosuojaviranomaiset puolestaan tulkitsevat säännöstä niin, että kaikki rikkomukset on otettava huomioon, mutta rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa ylittää ankaramman tason enimmäismäärää.

²⁴⁷ EDPB 1/2021, kohdat 325–327.

²⁴⁸ Nebel 2021, s. 289.

²⁴⁹ WP 253, s. 11.

²⁵⁰ WP 253, s. 12. Ks. myös EDPB 1/2021, kohta 335. WhatsAppin katsottiin olevan toimineen välinpitämättömästi, kun otetaan huomioon sen koko, kattavuus ja käytettävissä olevat resurssit.

²⁵¹ Lambert 2017, s. 257.

²⁵² Nyyssölä 2020, s. 315.

sia toimia, jottei rikkominen jatku. Lieventämistoimien voidaan katsoa vaikuttavan alen-
tavasti seuraamusmaksun määrään, mutta ne eivät kuitenkaan automaattisesti johda jous-
tavampaan lähestymistapaan.²⁵³

Vastuun astetta arvioitaessa huomioon on otettava kaikki asetuksen IV luvussa määritetyt
rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää koskevat velvollisuudet ja vastuut. Paino-
arvoa saavat etenkin asetuksen 25 artiklan mukaisten teknisten ja organisatoristen toi-
menpiteiden toteuttaminen ja 32 artiklan mukaisen henkilötietojen käsittelyn asianmukai-
sen turvallisuustason varmistaminen.²⁵⁴ Vastuun asteen arvioinnin merkitys kasvaa eten-
kin tilanteessa, jossa on arvioitava erikseen jokaisen yhteisrekisterinpitäjän vastuuta. Ar-
vioitavana voi olla esimerkiksi se, millä toimijalla on ollut pääasiallinen vastuu toimittaa
tietoja rekisteröidyille asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisesti.²⁵⁵

Valvontaviranomaisen kanssa toteutunut yhteistyö ei sinänsä ole olennaista, mutta sillä
voi olla merkitystä, jos sillä voidaan korjata rikkominen tai lieventää mahdollisia haitta-
vaikutuksia.²⁵⁶ Olennaista kuitenkin on, onko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsitte-
lijä reagoinut valvontaviranomaisen pyyntöihin asian tutkinnan aikana.²⁵⁷ Yhteistyön
merkitys korostuu myös arvioitaessa, miten rikkominen tuli valvontaviranomaisen tie-
toon. Rikkomuksen salaamista tai sen yrittämistä pidetään raskauttavana tekijänä.²⁵⁸

Valvontaviranomaisen arvioitavana ovat myös henkilötietoryhmät, joihin rikkomus vai-
kuttaa. Arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko rikkomus kohdistu-
nut asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin, kuten terveystietoi-
hin.²⁵⁹ Rikkomusta on arvioitava ankarammin, jos se koskee heikommassa asemassa ole-
vien rekisteröityjen, kuten lasten ja vanhusten, henkilötietoja.²⁶⁰

Hyväksytyjen käytännesääntöjen ja sertifiointimekanismien noudattaminen osoittaa ha-
lua noudattaa tietosuojasääntöjä. Huomionarvoista on kuitenkin niiden olemassaolon vä-
häisyys. Tietosuojaneuvosto on hyväksynyt vain kaksi käytännesääntöä, jotka molemmat

²⁵³ WP 253, s. 13. Ks. myös Nebel 2021, s. 290.

²⁵⁴ WP 253, s. 13.

²⁵⁵ Nebel 2021, s. 290. Ks. myös EDPB 1/2021, kohta 336. Informointivelvollisuuden täydellinen laimin-
lyönti katsottiin raskauttavaksi tekijäksi hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä arvioitaessa.

²⁵⁶ Nebel 2021, s. 290.

²⁵⁷ WP 253, s. 14.

²⁵⁸ Datatilsynet 2021, s. 15–17.

²⁵⁹ Datatilsynet 2021, s. 16.

²⁶⁰ Leino 2021, s. 243.

koskevat pilvipalveluntarjoajia.²⁶¹ Käytänneseäntöjen ja sertifiointimekanismien noudattamisella voi kuitenkin olla suurempi rooli tulevaisuudessa.²⁶² Suomalaisia esimerkkejä ovat tietojen turvaamiseen ja liiketoiminnan jatkuvuuden varmistamiseen kehitetty FINCSC ja Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n käytänneseäntöt.²⁶³

Viimeisenä huomioitava seikkana ovat mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät. Tämä avaa arvioinnin niille tekijöille, joita ei ole nimenomaisesti mainittu asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa. Tällaisia tekijöitä voidaan arvioida esimerkiksi toimialakohtaisesti.²⁶⁴ Erityisesti asetuksen rikkomisesta saatu taloudellinen etu voi puoltaa seuraamusmaksun määräämistä, sillä etua ei voida kompensoida muilla asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisilla korjaavilla toimivaltuuksilla.²⁶⁵

Toisaalta taloudellisen hyödyn toteen näyttäminen voi olla vaikeaa silloin, kun hyötymistä ei voida arvottaa valuutan perusteella. Esimerkiksi suuret tietotekniikkayhtiöt, kuten Meta ja Google, voivat saada asetuksen rikkomisen johdosta suuria määriä käyttäjiensä henkilötietoja. Tällä datalla on valtava markkina-arvo, koska sitä voidaan käyttää markkinavoiman vahvistamiseksi.²⁶⁶ Valvontaviranomaisten tulisi osata ottaa tämä huomioon, kun ne arvioivat asetuksen rikkomisesta saatua taloudellista etua.

Edellinen tietosuojavaltuutettu *Reijo Aarnio* on vuonna 2017 todennut, että kun Suomessa arvioidaan seuraamusmaksujen tarpeellisuutta, on edellä analysoitujen seikkojen lisäksi otettava huomioon perustuslain (731/1999) 21 §:ään perustuva oikeusturvavaatimus, hallintolain (434/2003) periaatteet ja hyvän hallinnon takeet sekä tapauksesta riippuen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetty oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.²⁶⁷

4.5.2 Seuraamusmaksun määrän laskentamallit

Tietosuojasetuksen 70 artiklan 1 kohdan k alakohdan mukaan tietosuojaneuvoston on laadittava hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä koskevia suuntaviivoja, joihin

²⁶¹ Ks. EDPB 16/2021 ja 17/2021.

²⁶² Nebel 2021, s. 291.

²⁶³ Euroopan komissio 2019, s. 14 ja 16.

²⁶⁴ Esim. TSV 16.12.2021 *Matkatoimisto*. Seuraamuskollegio kiinnitti päätöksessään huomiota koronapandemian aiheuttamiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin rekisterinpitäjän edustamalla toimialalla.

²⁶⁵ WP 253, s. 17. Ks. myös Leino 2021, s. 241.

²⁶⁶ OECD 2016, s. 3–4.

²⁶⁷ Aarnio, R. 2017.

jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset voivat tukeutua.²⁶⁸ Tietosuojatyöryhmä on julkaissut tällaiset suuntaviivat jo ennen kuin asetusta alettiin soveltaa.²⁶⁹ Tietosuojaneuvosto hyväksyi suuntaviivat sellaisenaan vuonna 2018.²⁷⁰ Suuntaviivat koskevat lähinnä edellisessä alajaksossa analysoituja seuraamusmaksun määräämistä ja määrää koskevia seikkoja, mutta niissä ei yksiselitteisesti mainita, mitä seikkoja on pidettävä raskauttavina tai lieventävinä.

Kilpailuoikeuden osalta Euroopan komissio on julkaissut samantapaiset suuntaviivat koskien EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien seuraamusmaksujen laskentaa.²⁷¹ Toisin kuin tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa, komission suuntaviivoissa yksilöidään selkeästi sekä raskauttavat että lieventävät seikat.

Vaikka valvontaviranomaisten on tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 2 kohdan mukaan tehtävä yhteistyötä keskenään, hallinnollisten seuraamusmaksujen määrän yhdenmukaistamiselle ei jäsenvaltioiden välillä ole muodollisia vaatimuksia, paitsi rajat ylittävissä tapauksissa.²⁷² Jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset ovat sopineet käyttävänsä tietosuojaneuvoston hyväksymiä suuntaviivoja seuraamusmaksukäytännön yhdenmukaistamiseksi, mutta yhtenäistä EU:n laajuista mallia määrättävän seuraamusmaksun määrästä erilaisten rikkomusten osalta ei vielä ole olemassa.²⁷³ Yksittäiset jäsenvaltiot ovat kuitenkin laatineet omia laskentamallejaan helpottamaan valvontaviranomaisen työtä, kun arvioidaan yritykselle määrättävää seuraamusmaksun määrää.²⁷⁴

Alankomaiden tietosuojaviranomaisen ohjeistuksessa rikkomukset jaetaan joko kolmeen tai neljään kategoriaan riippuen siitä, kumpaan tasoon rikkominen lukeutuu tietosuoja-asetuksen mukaisessa kaksitasoisessa järjestelmässä. Jokaiselle kategorialle on määritetty seuraamusmaksuasteikko, jonka keskiarvoa pidetään kategorian seuraamusmaksun määrän lähtökohtana. Seuraamusmaksukategorian määrittämisen jälkeen seuraamusmaksun määrä lasketaan lopullisesti ottamalla huomioon tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa listatut seikat.²⁷⁵

²⁶⁸ Ks. myös Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 141.

²⁶⁹ Ks. WP 253.

²⁷⁰ Ks. EDPB 1/2018.

²⁷¹ Euroopan komissio 2003b.

²⁷² Lintvedt 2021, s. 6.

²⁷³ WP 253, s. 4. Ks. myös GDR 2022.

²⁷⁴ Laskentamalleja ja -ohjeistuksia ovat julkaisseet Alankomaiden, Saksan ja Tanskan tietosuojaviranomaiset.

²⁷⁵ AP 2019, s. 1–3.

Seuraamusmaksun enimmäismääräksi on vakavimmassa kategoriassa ilmoitettu miljoona euroa, joka on huomattavasti alhaisempi kuin tietosuoja-asetuksessa säädetyt enimmäismäärät. Luultavasti juuri tämän takia ohjeistuksessa varataan tietosuojaviranomaiselle oikeus määrätä enimmäismäärältään asetuksen mukainen seuraamusmaksu, jos se katsoo, että ohjeistuksessa esitetty laskentamalli ei ole oikeassa suhteessa rikkomuksen luonteeseen.²⁷⁶ Koska ohjeistuksessa ei oteta kantaa yrityksen liikevaihtoon, johtavat samanlaiset rikkomukset näin ollen samanlaisiin seuraamusmaksuihin riippumatta yrityksen koosta.

Saksalaisessa mallissa yritykselle lasketaan taloudellinen perusarvo, jossa otetaan huomioon yrityksen koko, liikevaihto ja rikkomuksen vakavuuteen liittyvät seikat. Yritykset jaetaan liikevaihtonsa perusteella mikroyrityksiin, pieniin, keskisuuriin ja suuriin yrityksiin. Mallissa painotetaan, että yritys on ymmärrettävä sen kilpailuoikeudellisen määrittelyn mukaisesti.²⁷⁷ Yritysluokat jaetaan edelleen keskimääräiseen liikevaihtoon perustuviin alaluokkiin.²⁷⁸

Keskimääräinen liikevaihto jaetaan keskimääräiseksi päivähinnaksi, joka kerrotaan luvulla 1–12. Kerroin riippuu rikkomuksen vakavuudesta ja siitä, lukeutuuko rikkomus lievään vai ankaraan tasoon tietosuoja-asetuksen mukaisessa kaksitasoisessa järjestelmässä. Seuraamusmaksun määrä nousee rikkomuksen vakavuuden sijaan liikevaihdon perusteella. Mallin on perusteltu takaavan tapauskohtaisesti ymmärrettävän, läpinäkyvän ja oikeudenmukaisen järjestelmän seuraamusmaksun määrän laskemiseksi.²⁷⁹ Esimerkiksi Berliinin tietosuojavaltuutetun antama *Deutsche Wohnen* -päätös perustui tähän laskentamalliin.²⁸⁰

Tanskan tietosuojaviranomaisen ohjeistus yritykselle määritettävien hallinnollisten seuraamusmaksujen laskemisesta on Alankomaiden ja Saksan ohjeistuksia huomattavasti kattavampi ja yksityiskohtaisempi. Ohjeistus perustuu seuraamusmaksun perusmäärän määrittämiseen, jonka jälkeen perusmäärässä on otettava huomioon kaikki tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa listatut seikat, 83 artiklan 3 kohta ja yrityksen maksukyky.²⁸¹

²⁷⁶ AP 2019, s. 1 ja 3–4.

²⁷⁷ Ks. IT Governance Privacy Team 2020, s. 295. Baijerin tietosuojaviranomainen on selventänyt, että seuraamusmaksut koskevat taloudellista yksikköä, ei vain yksittäistä konserniin kuuluvaa yritystä. Seuraamusmaksun määrää laskettaessa koko konsernin vuotuinen liikevaihto on otettava huomioon.

²⁷⁸ DSK 2019, s. 2–5

²⁷⁹ DSK 2019, s. 2 ja 6–7.

²⁸⁰ Ritzer – Filkina 2019. Ks. myös *Deutsche Wohnen* -päätöstä koskeva tämän tutkielman 3.4 alaluku.

²⁸¹ Datatilsynet 2021, s. 4.

Huomionarvoista on, että Tanska kuuluu Viron kanssa niihin jäsenvaltioihin, joiden oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukaan tällaisessa tilanteessa valvontaviranomainen panee seuraamusmaksun vireille, mutta sen määrää toimivaltainen kansallinen tuomioistuin. Edelleen asetuksen johdanto-osan 151 perustelukappaleen mukaan Tanskassa seuraamusmaksun määrää toimivaltainen tuomioistuin rikosoikeudellisena seuraamuksena. Tuomioistuimen on kuitenkin otettava valvontaviranomaisen antama suositus huomioon.

Rikkomukset on jaettu ohjeistuksessa kuuteen eri kategoriaan. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaiset rikkomukset jaetaan kolmeen ensimmäiseen ja 5 kohdan mukaiset rikkomukset kolmeen viimeiseen kategoriaan. Ensimmäisen kategorian eli lievimmän tason mukaiseksi rikkomukseksi katsotaan esimerkiksi valvontaviranomaisen kanssa tehtävän yhteistyön laiminlyönti. Kuudes kategoria eli ankarin taso käsittää henkilötietojen siirtoa ja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelyä koskevien säännösten rikkomisen.²⁸²

Kun asetuksen kaksitasoisuuteen perustuva hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä on määritetty, seuraamusmaksun perusmäärä määräytyy kolmitasoisesti sen mukaan, mihin kategoriaan rikkomus kuuluu. Ensimmäiseen ja neljänteen kategoriaan kuuluvien rikkomusten osalta perusmäärä on viisi prosenttia, toisen ja viidennen kategorian osalta 10 prosenttia sekä kolmannen ja kuudennen kategorian osalta 20 prosenttia seuraamusmaksun enimmäismäärästä.²⁸³ Näin ollen yritykselle määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä esimerkiksi viidenteen kategoriaan kuuluvien yleisten tietosuojaperiaatteiden rikkomisesta olisi kaksi miljoonaa euroa tai 0,4 prosenttia sen liikevaihdosta.

Seuraamusmaksun perusmäärää voidaan kuitenkin alentaa ottamalla huomioon yrityksen koko. Mikroyritysten osalta seuraamusmaksun määrä on 0,4 prosenttia perusmäärästä, pienten yritysten osalta 2 prosenttia ja keskisuurten yritysten osalta 10 prosenttia. Perusmäärän alentaminen ei koske suuria yrityksiä. Kuten Saksan laskentamallissa, myös Tanskan ohjeistuksessa yritykseen viitataan sen kilpailuoikeudellisen määritelmän mukaisesti. Perusmäärään voi myös vaikuttaa yrityksen liikevaihdosta huolimatta sen markkinaosuus.²⁸⁴ Jos edellä mainitun esimerkin mukainen yritys olisi pieni, uusi perusmäärä olisi 40 000 euroa tai 0,008 prosenttia sen liikevaihdosta.

²⁸² Datatilsynet 2021, s. 6–7.

²⁸³ Datatilsynet 2021, s. 7–8.

²⁸⁴ Datatilsynet 2021, s. 8–9.

Tietosuojatyöryhmä on jo vuonna 2017 todennut, että tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimenpiteitä valittaessa olisi vältettävä tilannetta, jossa jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset valitsevat samankaltaisissa tapauksissa erilaisia toimenpiteitä.²⁸⁵ Tällä hetkellä seuraamusmaksujen määrä vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa, mikä voi äärimmäisissä tapauksissa johtaa yritysten sijoittautumiseen sellaisiin jäsenvaltoihin, joissa seuraamukset ovat vähäisiä.²⁸⁶

EU:n laajuinen yhdenmukainen ohjeistus seuraamuksista ja etenkin hallinnollisen seuraamusmaksun määrästä näyttää esitetyn perusteella välttämättömältä. Myös Euroopan parlamentti on vuonna 2021 kehottanut Euroopan komissiota ja tietosuojaneuvostoa yhdenmukaistamaan seuraamukset, hallinnollinen seuraamusmaksu mukaan luettuna, suunta- viivoilla ja selkeillä kriteereillä.²⁸⁷ Tähän viitaten kaikki laskentamalleja julkaisseet valvontaviranomaiset ovat sitoutuneet lopettamaan mallien käytön, kun tietosuojaneuvosto julkaisee kaikkia jäsenvaltioita palvelevan ohjeistuksen seuraamusmaksun määrän laske misesta.²⁸⁸

Maaliskuussa 2022 antamassaan lausunnossa tietosuojaneuvoston sihteeristön päällikkö *Isabelle Vereecken* kertoi, että tietosuojaneuvosto on juuri saanut hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan ohjeistuksen viimeistelyä. Vereecken totesi, että ohjeistus tulee olemaan erittäin mielenkiintoinen.²⁸⁹ Tietosuojatyöryhmän ja yksittäisten jäsenvaltioiden ohjeistukset korvaavan uuden ohjeistuksen tarkka julkaisuajankohta ei ole tiedossa, mutta Vereeckenin lausunnon perusteella sitä voidaan odottaa vuoden 2022 aikana. Tulevassa ohjeistuksessa pitäisi antaa merkittävä painoarvo sille, kuinka yksittäisen tapauksen olo suhteet sekä seuraamusten tehokkuus, oikeasuhteisuus ja varoittavuus otetaan huomioon hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä.

4.5.3 Seuraamusmaksun tehokkuus, oikeasuhteisuus ja varoittavuus

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaan hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen on kussakin yksittäisessä tapauksessa oltava tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa. Seuraamusten tehokkuus, oikeasuhteisuus ja varoittavuus perustuvat SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen jäsenval-

²⁸⁵ WP 253, s. 6.

²⁸⁶ Euroopan parlamentti 2021, kohta 13.

²⁸⁷ Euroopan parlamentti 2021, kohta 13.

²⁸⁸ AP 2019, s. 13; DSK 2019, s. 2; Datatilsynet 2021, s. 3. Malleja ja ohjeistuksia voidaan myös muuttaa vastaamaan tietosuojaneuvoston julkaisemaa ohjeistusta.

²⁸⁹ GDR 2022.

tioiden välillä. Vaikka tietosuoja-asetus antaa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille vapauden valita määrättävät seuraamukset, on niiden huolehdittava siitä, että asetuksen rikkominen sanktioidaan vastaavin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen.²⁹⁰

Seuraamuksen tehokkuus perustuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUP) 47 artiklassa säädettyyn oikeuteen tehokkaista oikeussuojakeinoista ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.²⁹¹ Jotta seuraamusmaksu olisi tehokas, on sen heijastettava yksittäisen tapauksen olosuhteita.²⁹²

Seuraamuksen oikeasuhteisuus puolestaan ilmenee siitä, että se on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen.²⁹³ EUP 49 artiklan 3 kohdan mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Toisin sanoen seuraamusten on oltava tavoitellun päämäärän kannalta riittäviä, mutta toisaalta ne eivät saa olla suhteettoman ankaria.²⁹⁴ Suhteellisuusperiaatetta on noudatettava siten, etteivät seuraamukset ylitä sitä, mitä voidaan pitää tarpeellisenä, kun otetaan huomioon päämäärät, joita rikkomisen kohteena olevilla tietosuoja-asetuksen säännöksillä tavoitellaan.²⁹⁵

Seuraamusmaksun oikeasuhteisuudessa on otettava huomioon esimerkiksi rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän liiketoiminta ja taloudellinen tilanne.²⁹⁶ Seuraamusmaksun määrä on myös mukautettava sen vähimmäismäärään tietosuoja-asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁹⁷

Varoittavuutta voidaan pitää päällekkäisenä tehokkuuden kanssa, sillä sen tarkoituksena on saada tietosuoja-asetuksen säännösten rikkoja pelkäämään, että sille myös todellisuudessa määrätään seuraamus.²⁹⁸ Myös oikeasuhteisuutta on arvioitava yhdessä varoittavuuden kanssa, jotta seuraamukset ovat ankaruudeltaan oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja varoittavaan vaikutukseen nähden.²⁹⁹ Seuraamuksen varoittavuus on myös viesti muille toimijoille olla toimimatta samoin.³⁰⁰

²⁹⁰ Asia C-565/12 *Le Crédit Lyonnais*, kohta 44.

²⁹¹ Kuner – Bygrave – Docksey 2020, s. 1188.

²⁹² EDPB 1/2021, kohta 339.

²⁹³ Julkisasiames Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-387/02 *Berlusconi*, kohta 90.

²⁹⁴ Julkisasiames Van Gervenin ratkaisuehdotus asiassa C-326/88 *Hansen*, kohta 8.

²⁹⁵ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.1.1.

²⁹⁶ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 31.

²⁹⁷ EDPB 1/2021, kohta 339.

²⁹⁸ Julkisasiames Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-387/02 *Berlusconi*, kohta 89.

²⁹⁹ Asia C-418/11 *Texdata Software*, kohta 51.

³⁰⁰ Leino 2021, s. 237.

Hallinnollisen seuraamusmaksun tarkoituksena on estää rikkomukseen syyllistynyttä saamasta taloudellista hyötyä. Seuraamusmaksun määräämisellä tulee olla varoittava taloudellinen vaikutus, joka motivoi rikkomukseen syyllistynyttä välttämään tietosuoja-asetuksen rikkomista jatkossa.³⁰¹ Jotta seuraamusmaksu olisi varoittava, ei taloudellisen hyödyn saaminen kuitenkaan ole edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Esimerkiksi *Vastaamo*-tapauksessa varoittavan seuraamusmaksun määrääminen katsottiin perustelluksi, vaikka yrityksen taloudellinen toiminta oli lakannut.³⁰²

Seuraamusmaksujen varoittavuuden osalta Euroopan parlamentti on vuonna 2021 julkaistussa kertomuksessaan todennut, että suurille yrityksille määrätyt seuraamusmaksut ovat olleet liian pieniä pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi. Parlamentti on myös kehoittanut valvontaviranomaisia hyödyntämään rohkeammin tietosuoja-asetuksen mahdollisuuksia määrätä seuraamusmaksuja ja käyttää muita korjaavia toimenpiteitä.³⁰³

On myös merkittävää, että tietosuojatyöryhmä on jo vuonna 2017 tuonut esiin, että valvontaviranomaisten on käytettävä kilpailuoikeudessa omaksuttua yrityksen määritelmää, jotta ne voivat määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamusmaksuja. Yritys olisi siis ymmärrettävä taloudelliseksi yksiköksi, jonka voivat muodostaa konsernin emoyhtiö ja kaikki tytäryhtiöt.³⁰⁴ Vaikka ohjeistuksella ei ole sitovaa oikeusvaikutusta, vahvistaa tietosuojatyöryhmän kanta tämän tutkielman 3 luvussa esitetyn näkökulman siitä, että tietosuojaoikeudellinen vastuu kohdentuu laajasti koko konserniin.

³⁰¹ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 32.

³⁰² TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.1.1–2.1.2.

³⁰³ Euroopan parlamentti 2021, kohta 13.

³⁰⁴ WP 253, s. 6.

5 SEURAAMUSMAKSUKÄYTÄNTÖ SUOMESSA

5.1 Lähtökohtia

Kuten tutkimuksessa on edellä tuotu esiin, tietosuoja-asetuksen tavoitteena on EU:n tietosuojalainsäädännön yhtenäistäminen. Tavoite koskee myös valvontaviranomaisten seuraamuskäytäntöä. Tietosuojaneuvoston vuonna 2021 julkaiseman jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten täytäntöönpanotoimia koskevan raportin ja määrättyjen seuraamusmaksujen määrän perusteella voidaan kuitenkin todeta, että yhtenäistämistavoitetta ei ainaakaan vielä ole saavutettu.³⁰⁵

Aktiivisimmin hallinnollisia seuraamusmaksuja määräävät Espanjan, Saksan ja Italian valvontaviranomaiset. Näiden kolmen jäsenvaltion valvontaviranomaiset tuottavat noin puolet Euroopassa määrätystä seuraamusmaksuista.³⁰⁶ Suurimmat yksittäiset seuraamusmaksut ovat puolestaan kohdistuneet Euroopassa toimiviin yhdysvaltalaisiin datajätteihin.³⁰⁷ Yritykset toimivat alhaisen yritysverokannan takia Irlannissa ja Luxemburgissa.³⁰⁸

Suomen tietosuojavaltuutetun toimisto käsittelee vuosittain keskimäärin 9 880 asiaa.³⁰⁹ Seuraamusmaksuja kuitenkin määrätään varsin vähän. Tutkielman kirjoitushetkellä Suomessa oli määrätty 12 hallinnollista seuraamusmaksua. Vertailun vuoksi esimerkiksi Ruotsissa seuraamusmaksuja on määrätty 27, Norjassa 42 ja Tanskassa 18.³¹⁰ Tässä alaluvussa on tarkoitus analysoida muutamaa mediahuomiotakin saanutta³¹¹ seuraamuskollegion määräämää seuraamusmaksua ja selvittää, voidaanko määrättyjä seuraamusmak-

³⁰⁵ EDPB 2021; Lintvedt 2021, s. 5.

³⁰⁶ EDPB 2021, s. 16. Ks. myös Lintvedt 2021, s. 5. Ks. myös Tivi 2019; IT Pro 2021. Pääsääntöisesti hallinnolliset seuraamusmaksut maksetaan valtiolle, mutta poikkeuksellisesti Espanjassa ne maksetaan suoraan tietosuojaviranomaiselle AEPD:lle (Agencia Española de Protección de Datos). Tämä on herättänyt epäilyjä AEPD:n puolueettomuudesta ja eturistiriidoista.

³⁰⁷ CNPD 2021; DPC 20.8.2021 *WhatsApp Ireland*; CNIL 31.12.2021 *Google*; CNIL 31.12.2021 *Facebook Ireland*. Alankomaiden tietosuojaviranomainen CNPD (Commission nationale pour la protection des données) määräsi heinäkuussa 2021 *Amazonille* 746 miljoonan euron suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun. Päätös seuraamusmaksun määräämisestä ei ole julkinen, mutta CNPD on vahvistanut määränneensä sen. Seuraamusmaksu on tutkielman kirjoitushetkellä suurin tietosuoja-asetuksen nojalla määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu. Ks. myös Bloomberg 2021. Luxemburgin tuomioistuimen tiedottajan mukaan Amazon on valittanut päätöksestä.

³⁰⁸ New York Times 2021; Irish Times 2021.

³⁰⁹ K 9/2021 vp, s. 13. Tietosuojavaltuutetun toimisto käsittelee vuonna 2019 8 449 asiaa ja vuonna 2020 11 310 asiaa.

³¹⁰ GDPR Enforcement Tracker. Ks. myös Leino 2021, s. 238.

³¹¹ Esim. Yle 2020; Talouselämä 2020b; Helsingin Sanomat 2021.

suja pitää tehokkaina, oikeasuhteisina ja varoittavina. Seuraamusmaksujen määriä tarkastellaan myös vertaamalla niitä jäsenvaltioiden laatimien laskentamallien perusteella saatuihin määriin³¹².

5.2 Tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegion päätökset

5.2.1 *Posti Oy*

Asiassa rekisterinpitäjänä toimiva *Posti Oy* (Posti) oli muuttoilmoitustietojen käsittelyn yhteydessä rikkonut tietosuojasetuksen 5, 12 ja 13 artiklaa, joiden rikkomisesta on määrättävä enimmäismäärältään ankaramman tason seuraamusmaksu. Posti on *Posti Group Oyj*:n tytäryhtiö. Seuraamuskollegio laski seuraamusmaksun enimmäismäärän konsernin liikevaihdon perusteella olevan 62 584 000 euroa³¹³. Päätöksessä ei otettu tarkemmin kantaa yrityksen määritelmään, vastuun kohdentumiseen tai emoyhtiön harjoittamaan määräysvaltaan.³¹⁴ Seuraamuskollegio määräsi Postille 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun, joka vastaa noin 0,007 prosenttia konsernin liikevaihdosta.

Seuraamuskollegio katsoi seuraamusmaksun määräämistä puoltaviksi tekijöiksi muun muassa rikkomuksen pitkän keston, joka ilmentää toiminnan tarkoituksellisuutta. Postin perehtymättömyys voimassa olevaan lainsäädäntöön osoitti rikkomuksen tuottamuksellisuutta. Rikkomuksen myös todettiin olevan järjestelmällistä, sillä se vaikutti satoihin tuhansiin rekisteröityihin. Rikkomus tuli tietosuojavaltuutetun tietoon viiden rekisteröidyn yhteydenoton pohjalta.³¹⁵

Lisäksi Posti oli laiminlyönyt tietosuojasetuksen 13 artiklan mukaisen velvollisuutensa toimittaa rekisteröidylle heitä koskevia tietoja. Tämän osalta apulaistietosuojavaltuutettu on vedonnut Tietosuojatyöryhmän antamiin tietosuojasetuksen mukaista läpinäkyvyyttä koskeviin suuntaviivoihin³¹⁶, joiden mukaan sanamuoto ”toimitettava” viittaa siihen, että rekisterinpitäjän on toteutettava aktiivisia toimia antaakseen tiedot rekisteröidylle.³¹⁷

³¹² Ks. laskentamalleista tarkemmin tämän tutkielman 4.5.2 alajakso.

³¹³ *Posti Group* -konsernin liikevaihto vuonna 2019 oli 1 564 600 000 euroa, josta neljä prosenttia on 62 584 000 euroa. *Posti Oy*:n liikevaihto vuonna 2019 oli 1 264 048 000 euroa.

³¹⁴ TSV 18.5.2020 *Posti*, s. 1, 15 ja 20.

³¹⁵ TSV 18.5.2020 *Posti*, s. 15–17 ja 19.

³¹⁶ WP 260 rev.01, s. 18.

³¹⁷ TSV 18.5.2020 *Posti*, s. 13 ja 21.

Seuraamusmaksun määrää alentaviksi tekijöiksi katsottiin yhteistyö tietosuojavaltuutetun kanssa. Posti oli vastannut selvityspyyntöihin ja tiedusteluihin asianmukaisesti ja asetettujen määräaikojen puitteissa. Vaikka rikkomus koski suurta määrää rekisteröityjä, ei niille osoitettu aiheutuneen konkreettista taloudellista tai muuta aineellista vahinkoa. Posti oli myös ilmoittanut halustaan korjata toimintaansa.³¹⁸

Seuraamusmaksun määrä vaikuttaa varsin pieneltä, kun otetaan huomioon rikkomusten vakavuus varsinkin, kun Posti on rikkonut useita ankarampaan seuraamusmaksutasoon johtavia säännöksiä. Suurin osa jäsenvaltioiden valvontaviranomaista on ottanut kannan, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että seuraamusmaksua määrättäessä on huomioitava kaikki rikkomukset.³¹⁹

Alankomaisen ohjeistuksen mukaan Postille määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä olisi vähintään 300 000 euroa.³²⁰ Saksalaisen laskentamallin perusteella Posti lasketaan suureksi yritykseksi ja perusmäärä olisi vähintään neljä miljoonaa euroa, vaikka rikkomuksen luonnetta pidettäisiin lievimpänä.³²¹ Tanskalaisen ohjeistuksen mukaan perusmäärä olisi puolestaan 10 prosenttia seuraamusmaksun enimmäismäärästä eli kaksi miljoonaa euroa.³²²

Kuten tämän tutkielman 4.5.2 alajaksossa tuodaan esiin, lopullinen seuraamusmaksu määräytyy kaikissa laskentamalleissa ottamalla huomioon asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa listatut raskauttavat ja lieventävät seikat. Päätöksessä esitetyt seikat huomioiden vaikuttaa epätodennäköiseltä, että seuraamusmaksun lopullinen määrä laskisi mitä tahansa laskentamallia käyttämällä 100 000 euroon.

Posti on antamassaan selvityksessä tuonut esiin, että muuttoilmoitustietojen käsittelyn liikevaihto suhteessa konsernin liikevaihtoon on pieni.³²³ Seuraamuskollegio ei kuitenkaan ole ottanut tätä huomioon perusteluissaan. Seuraamuskollegio on sen sijaan todennut, että rikkomuksesta voitaisiin määrätä huomattavasti suurempi seuraamusmaksu. Kokonaisarvioinnin perusteella se katsoi kuitenkin 100 000 euron seuraamusmaksun tehokkaaksi, oikeasuhteiseksi ja varoittavaksi.³²⁴

³¹⁸ TSV 18.5.2020 *Posti*, s. 16, 18 ja 21.

³¹⁹ EDPB 1/2021, kohdat 299–309.

³²⁰ AP 2019, s. 1 ja 6.

³²¹ DSK 2019, s. 4–7.

³²² Datatilsynet 2021, s. 6–9.

³²³ TSV 18.5.2020 *Posti*, s. 20. Päätöksestä ei selviä muuttoilmoitustietojen käsittelyn liikevaihdon todellista määrää, sillä se on poistettu julkisesta versiosta. Postin antamassa selvityksessä on todettu, että ”Päivituspalveluiden liikevaihto oli näin ollen ollut noin [...] % Posti-konsernin kokonaisliikevaihdosta.”

³²⁴ TSV 18.5.2020 *Posti*, s. 21.

Posti valitti seuraamuskollegion päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka antoi ratkaisunsa asiassa marraskuussa 2021.³²⁵ On mielenkiintoista, että rekisterinpitäjänä toimineen Postin sijaan valittajana oli Posti Group -konserni. Toisaalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n mukaan valitusoikeus on myös sillä, jonka etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lain esitöissä on tarkennettu, että päätöstä ei ole muodollisesti tarvinnut kohdistaa tähän tahoon.³²⁶

Hallinto-oikeus kumosi seuraamuskollegion päätöksen seuraamusmaksun määräämisestä. Hallinto-oikeuden mukaan seuraamusmaksun määrääminen olisi tehokasta ja varoittavaa, muttei rikkomisen laatu ja rekisteröityihin kohdistuvat vaikutukset huomioiden oikeasuhteista. Ratkaisussaan hallinto-oikeus toi useasti esiin rikkomisen tulkinnanvaraisuuden, sillä tietosuoja-asetuksessa ei ole suoraan säädetty, millä tavalla ja missä muodossa henkilötietojen läpinäkyvyyttä turvaava tietojen toimittaminen rekisteröidyille on toteutettava.³²⁷

Hallinto-oikeus katsoi, että rikkomisen tulkinnanvaraisuus puoltaa sitä, ettei seuraamusmaksua tulisi määrätä tai sen määrää tulisi alentaa. Koska rikkomisen katsottiin olevan tulkinnanvaraista, Postin toimintaan ei liittynyt hallinto-oikeuden mukaan sellaista tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta, joka olisi erikseen luettava Postin vahingoksi seuraamusmaksun määräämistä ja määrää arvioitaessa.³²⁸

Mielenkiintoisin tulkinta ilmenee kuitenkin ratkaisun lopusta, jossa hallinto-oikeus toteaa, että oikeasuhteisuuden vaikuttaa myös se, ettei tietosuojavaltuutettu ole ennen seuraamusmaksun määräämistä käyttänyt muita korjaavia toimivaltuuksiaan, kuten varoituksen, huomautuksen tai määräyksen antamista. Hallinto-oikeus ei ole perustellut kantaansa tarkemmin, mutta on muualla ratkaisussa viitannut siihen, että tietosuojavaltuutettu ei ole aikaisemmin antanut Postille neuvonantoa, suositusta tai muuta ohjausta.³²⁹

Apulaistietosuojavaltuutettu oli antanut Postille huomautuksen, jonka sisältävän päätöksen perusteella seuraamuskollegio määräsi seuraamusmaksun. Hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan ei ole selvää, onko apulaistietosuojavaltuutettu katsonut Postin korjanneen

³²⁵ Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021.

³²⁶ HE 217/1995 vp, s. 39.

³²⁷ Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021, s. 36 ja 40. Hallinto-oikeus on todennut, että tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa käytetyn toimittaa-verbin ymmärtäminen rekisterinpitäjän aktiivisiksi toimiksi perustuu tietosuojatyöryhmän antamiin asetuksen tulkintaa ohjaaviin suuntaviivoihin. Hallinto-oikeuden mukaan suuntaviivat eivät kuitenkaan ole sitovia oikeuslähteitä.

³²⁸ Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021, s. 36–37.

³²⁹ Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021, s. 8 ja 40.

toimintaansa huomautuksen perusteella. Jos Postille olisi annettu tilanteen korjaamiseksi määräys huomautuksen sijaan, olisi tilanne hallinto-oikeuden mukaan toinen.³³⁰

Kuten tämän tutkielman 4.3 aluvussa tuodaan esiin, seuraamusmaksu voidaan määrätä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaan muiden asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisten toimenpiteiden lisäksi. Seuraamusmaksu voidaan siis määrätä yksinään ainoana korjaavana toimenpiteenä. Tämän valossa hallinto-oikeuden tulkinta siitä, että muiden korjaavien toimivaltuuksien käyttämättömyys vaikuttaisi seuraamusmaksun oikeasuhteisuuteen, on ristiriidassa asetuksen kanssa³³¹. Asiassa saadaan lopullinen ratkaisu lähitulevaisuudessa, sillä ratkaisuun on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.³³²

5.2.2 Taksi Helsinki Oy

Asiassa rekisterinpitäjänä toimiva *Taksi Helsinki Oy* (Taksi) oli rikkonut tietosuoja-asetuksen 5, 6, 12, 26, 28, 30 ja 35 artiklaa. Taksin laatima tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi oli puutteellinen eikä se ollut pystynyt osoittamaan määritelleensä henkilötietojen käsittelijöitä ja yhteisrekisterinpitäjiä. Taksin suorittama henkilötietojen käsittely ei ollut läpinäkyvää eivätkä tietosuojaselosteet olleet asetuksen mukaisia.³³³

Apulaistietosuojaavaltuutettu määräsi päätöksessään Taksia korjaamaan toimintansa asetuksen edellyttämälle tasolle. Tämän lisäksi seuraamuskollegio määräsi Taksille 72 000 euron suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun. Taksin liikevaihdoksi ilmoitettiin 10 100 000 euroa eli seuraamusmaksu vastasi 0,71 prosenttia yrityksen liikevaihdosta.³³⁴

Seuraamuskollegio piti raskauttavina tekijöinä muun muassa sitä, että Taksi ei ollut saatanut henkilötietojen käsittelyä tietosuoja-asetuksen mukaiseksi heti, kun asetusta alettiin soveltaa. Henkilötietojen käsittely on myös katsottava keskeiseksi edellytykseksi Taksin liiketoiminnalle. Vaikka rekisteröidyille ei ollut aiheutunut taloudellisia vahinkoja, oli

³³⁰ Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021, s. 30.

³³¹ Ks. TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 26–27. Hallinnollisen seuraamusmaksun merkitys heikkenisi, jos sen määrääminen edellyttäisi lievempää seuraamusta, joka on annettu ennen seuraamusmaksun määräämistä. Tällainen menettely johtaisi siihen, että seuraamusmaksulle muodostuisi uhkasakon kaltainen vaikutus.

³³² Tieto perustuu Helsingin hallinto-oikeuteen 30.3.2022 tehtyyn yhteydenottoon, jossa hallinto-oikeus vahvisti, että päätökseen on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ks. myös GDR 2021. Apulaistietosuojaavaltuutettu *Råman* kertoi marraskuussa 2021, että tietosuojaavaltuutetun toimisto aikoo valittaa ratkaisusta.

³³³ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 15–27.

³³⁴ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 29 ja 31–32.

niitä koskevien henkilötietojen lainvastainen käsittely aiheuttanut turvattomuuden ja yksityisyyden suojan menettämisen tunnetta.³³⁵

Seuraamusmaksun määräämistä puolsivat myös Taksin tuottamuksellisuus ja se, että rikkomukset koskivat useita asetuksen säännöksiä.³³⁶ Vaikka Taksi oli sitoutunut korjaamaan puutteet, oli korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytty vasta tietosuojavaltuutetun selvityspyynnön jälkeen. Taksi käsitteli rekisteröityjä koskevia sijainti-, kuva- ja äänitietoja, joihin liittyy tavanomaista korkeampi riski. Rikkomus tuli tietosuojavaltuutetun tietoon rekisteröidyn ilmiannosta. Kaiken kaikkiaan rikkomukset osoittivat vakavaa piittaamattomuutta henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyille aiheutuviin vaikutuksiin nähden.³³⁷

Lieventävänä seikkana pidettiin koronatilanteen vaikutuksia Taksin liiketoimintaan. Taksi oli myös käsitellyt henkilötietoja rajoitetun ajan sekä ryhtynyt ja sitoutunut korjaaviin toimenpiteisiin tietosuojavaltuutetun selvityspyynnön jälkeen. Myös yhteistyötä tietosuojavaltuutetun kanssa pidettiin lieventävänä asianhaarana. Taksi oli myös vedonnut tietosuojavaltuutetun aikaisempiin päätöksiin, joissa seuraamusmaksun sijaan oli annettu huomautus.³³⁸ Tässä yhteydessä on todettava, että seuraamusmaksu on asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaan määrättävä yksittäistapauksen olosuhteiden mukaisesti, joten tietosuojavaltuutetun aiemmilla päätöksillä ei ole laajempaa oikeusvaikutusta.

Hallinnollisen seuraamusmaksun perusmäärä tulisi alankomaisen ohjeistuksen mukaan olla vähintään 125 000 euroa.³³⁹ Saksalaisessa ja tanskalaisessa laskentamallissa seuraamusmaksun perusmäärään vaikuttaa yrityksen koko. Taksi luetaan liikevaihtonsa perusteella keskisuureksi yritykseksi, jolloin sille laskettu perusmäärä olisi Saksassa vähintään 125 000 euroa, kun taas Tanskassa perusmäärä olisi 200 000 euroa.³⁴⁰

Helsingin hallinto-oikeus kuitenkin alensi seuraamusmaksun määrän 60 000 euroon Taksin valituksen johdosta.³⁴¹ Ratkaisun perustelut vastaavat suurilta osin seuraamuskollegion päätöksen perusteluja. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että se on arvioinut Taksin rikkomisia jossain määrin lievemmin ja painotti, että rikkominen on ollut pääsääntöisesti tuottamuksellista ja lievää. Ratkaisun perustelut eroavat seuraamuskollegion peruste-

³³⁵ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 29 ja 32–33.

³³⁶ Asetuksen 5, 6 ja 12 artiklan rikkominen johtaa ankarampaan seuraamusmaksutasoon.

³³⁷ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 33–34.

³³⁸ TSV 26.5.2020 *Taksi Helsinki*, s. 29 ja 31–34.

³³⁹ AP 2019, s. 1 ja 6.

³⁴⁰ DSK 2019, s. 4–7; Datatilsynet 2021, s. 6–9.

³⁴¹ Helsingin HaO 2.11.2021 H5415/2021, s. 21.

luista ainoastaan vastuun astetta arvioitaessa. Kun seuraamuskollegio on katsonut rikkomusten osoittavan *vakavaa* piittaamattomuutta, on hallinto-oikeus pitänyt niiden osoittavan vain piittaamattomuutta.³⁴² Toisaalta juuri tämä rikkomuksen luonnetta kuvaava tulkintaero on voinut johtaa siihen, että seuraamusmaksua on alennettu 12 000 eurolla.

Ratkaisu ei ole lainvoimainen, sillä Taksia edustaneen Asianajotoimisto DLA Piperin juristien *Joona Haapamäen* ja *Alexi Niemisen* mukaan Taksi on hakenut valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.³⁴³

5.2.3 *ParkkiPate Oy*

Seuraamuskollegio määräsi rekisterinpitäjänä toimineelle *ParkkiPate Oy*:lle (ParkkiPate) hallinnollisen seuraamusmaksun, joka kohdistuu yhteensä 11:een tietosuojavaltuutetun päätökseen koskien ParkkiPaten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Päätöksissä tietosuojavaltuutettu on antanut ParkkiPatelle lukuisia tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdan mukaisia määräyksiä ja b alakohdan mukaisen huomautuksen.³⁴⁴

ParkkiPate oli kieltäytynyt antamasta rekisteröidyille tietoja muun muassa heitä koskevien henkilötietojen alkuperästä ja käsittelyperusteesta. ParkkiPate ei myöskään ollut toteuttanut rekisteröityjen oikeutta päästä tietoihinsa ja poistaa niitä. Rekisteröityjä vaadittiin tietojen minimoinnin periaatteen vastaisesti toimittamaan esimerkiksi henkilötunnus henkilöllisyyden varmistamiseksi. Rikkomukset kohdistuivat asetuksen 5 ja 12–22 artikloihin.³⁴⁵ Kaikkien edellä lueteltujen artiklojen rikkomisesta on määrättävä enimmäismäärältään ankaramman tason seuraamusmaksu.

Seuraamusmaksun enimmäismäärässä otettiin huomioon ParkkiPaten vuotuisen liikevaihdon lisäksi sen kanssa samaan konserniin kuuluvien kahden muun yhtiön liikevaihto. Kuten *Posti*-päätöksessä myös nyt käsillä olevassa päätöksessä ei otettu kantaa yrityksen määrittelymiseen. On myös mielenkiintoista, että asiassa otettiin huomioon konsernin yhteenlaskettu vuotuinen liikevaihto vuodelta 2019 vuoden 2020 sijaan, vaikka osa asiaa koskevista kanteluista oli saatettu vireille vasta vuoden 2021 tammikuussa. Sekä päätös

³⁴² Helsingin HaO 2.11.2021 H5415/2021, s. 60–61.

³⁴³ Haapamäki – Nieminen 2022.

³⁴⁴ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 1–3 ja 13–14.

³⁴⁵ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 15–16.

seuraamusmaksun määräämisestä että muut ParkkiPatea koskevat päätökset annettiin vuonna 2021.³⁴⁶

Konsernin yhteenlaskettu vuotuinen liikevaihto vuodelta 2019 oli kokonaisuudessaan 12 367 668 euroa. Seuraamuskollegio laski seuraamusmaksun enimmäismäärän konsernin liikevaihdon perusteella olevan 494 707 euroa.³⁴⁷ Rikkomusten vakavuuden perusteella on kuitenkin huomioitava, että tietosuoja-asetuksen mukainen seuraamusmaksun enimmäismäärä on tapauksessa 20 miljoonaa euroa. Seuraamuskollegion ParkkiPatelle määräämä seuraamusmaksu oli lopulta 75 000 euroa, joka vastaa 0,61 prosenttia konsernin liikevaihdosta.

Seuraamusmaksun arvioinnissa kiinnitettiin huomiota tietosuojavaltuutetulle tehtyjen kanteluiden määrään ja laatuun. Kanteluiden perusteella tietosuoja-asetuksen vastainen toiminta oli toistuvaa, pitkäaikaista ja vakiintunutta. ParkkiPaten tahallisuus ja välinpitämättömyys ilmeni siitä, ettei se ollut pyrkinyt korjaamaan toimintatapojaan, vaikka se oli selvästi tietoinen niihin liittyvistä epäkohdista.³⁴⁸

Rikkomuksen arvioitiin vaikuttaneen tuhansiin rekisteröityihin. Vaikka käsittely ei nimellisesti kohdistunut tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin, seuraamuskollegio ei voinut poissulkea sitä, etteikö pysäköidyistä ajoneuvoista otetut valokuvat voisi välillisesti tarkoittaa myös tällaisten tietojen käsittelyä. Joillekin rekisteröidyille oli mahdollisesti aiheutunut myös taloudellista vahinkoa maksu- muistutusten ja viivästyskorkojen takia, kun taas ParkkiPate oli mahdollisesti saanut perusteetonta taloudellista hyötyä.³⁴⁹

Seuraamusmaksun määrän arvioinnissa on myös kiinnitetty huomiota ParkkiPaten tekemään yhteistyöhön tietosuojavaltuutetun kanssa. Yhteistyölle ei kuitenkaan voida automaattisesti antaa lieventävää painoarvoa, sillä sen katsotaan olevan asetuksen mukainen perusedellytys.³⁵⁰ Yhteistyön merkitys korostuu myös arvioitaessa, miten rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon. ParkkiPate ei ilmoittanut rikkomuksista itse, vaan ne tulivat tietosuojavaltuutetun tietoon rekisteröityjen yhteydenottojen pohjalta.³⁵¹

³⁴⁶ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 8–9 ja 18.

³⁴⁷ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 24.

³⁴⁸ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 14–17, 20 ja 23.

³⁴⁹ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 17–19 ja 23–24.

³⁵⁰ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 22. Ks. myös Nebel 2021, s. 290.

³⁵¹ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 23.

Seuraamusmaksun määrään on olennaisesti vaikuttanut myös se, että rikkomukset ovat tietosuoja-asetuksen säännösten lisäksi kohdistuneet EUP 8 artiklan 2 kohdassa säädettyyn rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Lieventävänä tekijänä on pidetty sitä, että ParkkiPate on ilmoittanut luopuvansa rekisteröityjen henkilötunnusten keräämisestä.³⁵²

ParkkiPatea ja kahden muun yhtiön muodostamaa konsernia pidetään yhteenlasketun vuotuisen liikevaihtonsa perusteella keskisuurena yrityksenä.³⁵³ Jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten hallinnollisen seuraamusmaksun määrän arvioinnissa käytettävien laskentamallien perusteella seuraamusmaksun perusmäärä olisi määrältään vähintään 200 000 euroa.³⁵⁴ Kun otetaan huomioon päätöksessä esitetyt raskauttavat ja lieventävät seikat, perusmäärää ei laskentamallien perusteella juurikaan alennettaisi.

Seuraamuskollegion päätös ei ole lainvoimainen ja asia on ParkkiPaten valituksen johdosta vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa.³⁵⁵ Hallinto-oikeuden on tulevassa ratkaisussaan kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten se arvioi seuraamusmaksun oikeasuhteisuutta.³⁵⁶ Nyt käsillä olevassa asiassa seuraamuskollegio on erikseen todennut, etteivät tietosuoja-asetuksen säännökset edellytä valvontaviranomaista ohjaamaan rekisterinpitäjää muuttamaan toimintaansa ennen seuraamusmaksun määräämistä.³⁵⁷

5.2.4 Psykoterapiakeskus Vastaamo Oy

Suomalaiset heräsivät 21.10.2020 sokkiuutisiin, kun Vastaamoon kohdistunut tietomurto tuli julkiseksi. Kolmas osapuoli oli päässyt murtautumaan Vastaamon tietokantaan ja julkaissut Vastaamon potilastietoja internetissä.³⁵⁸ Apulaistietosuojavaltuutettu ja seuraamuskollegio antoivat asiassa päätöksen joulukuussa 2021. Seuraamuskollegio katsoi rekisterinpitäjänä toimineen Vastaamon rikkoneen tietosuoja-asetuksen 33 ja 34 artiklan mukaista velvollisuutta ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta sekä valvontaviranomaiselle että rekisteröidyille. Lisäksi seuraamusmaksu koski asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaista henkilötietojen käsittelyn eheyttä ja luottamuksellisuutta koskevan periaatteen rikkomista.³⁵⁹

³⁵² TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 24–25.

³⁵³ Euroopan komissio 2003a, s. 9.

³⁵⁴ AP 2019, s. 1 ja 6; DSK 2019, s. 4–7; Datatilsynet 2021, s. 6–9. Alankomaissa seuraamusmaksun perusmäärä olisi vähintään 450 000 euroa, Saksassa 250 000 euroa ja Tanskassa 200 000 euroa.

³⁵⁵ Heikkinen – Parkkinen – Sucksdorff 2021, s. 3.

³⁵⁶ Vrt. esim. Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021, s. 11.

³⁵⁷ TSV 21.4.2021 *Parkkipate*, s. 26.

³⁵⁸ Esim. Iltalehti 2020; Talouselämä 2020a; Helsingin Sanomat 2020.

³⁵⁹ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 3.1.

Vastaamolle määrättiin 608 000 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu, joka vastaa 4,16 prosenttia yrityksen liikevaihdosta.³⁶⁰ Päätöksessään seuraamuskollegio on ensimmäistä kertaa määrittänyt seuraamusmaksun määrän erikseen jokaisen asetuksen artiklan rikkomisen osalta. Seuraamusmaksun määräksi katsottiin asetuksen 33 artiklan osalta 145 600 euroa, 34 artiklan osalta 145 600 euroa ja 5 artiklan osalta 316 800 euroa.³⁶¹

Asetuksen 5 artiklan rikkomisesta on määrättävä enimmäismäärältään ankaramman tason seuraamusmaksu, kun taas asetuksen 33 ja 34 artiklan rikkominen johtaa enimmäismäärältään lievempään seuraamusmaksutasoon. Seuraamuskollegio ei ole perustellut, kumpaa enimmäismäärätasoa se on käyttänyt arvioidessaan asetuksen 33 ja 34 artiklan rikkomuksia.³⁶² Seuraamusmaksun määristä voidaan kuitenkin päätellä, että asetuksen 33 ja 34 artiklan osalta enimmäismäärä perustuu lievempään seuraamusmaksutasoon.

Käsillä oleva asia on monimutkainen, sillä seuraamusmaksua määrättäessä Vastaamo oli haettu konkurssiin ja sen liiketoiminta oli myyty.³⁶³ Seuraamuskollegio on katsonut, että Vastaamo ei tämän takia voida enää pitää taloudellista toimintaa harjoittavana yrityksenä. Taloudellisen toiminnan lakkaamisesta huolimatta se kuitenkin käsittelee yhä henkilötietoja. Koska hallinnollisten seuraamusmaksujen on oltava varoittavia, voi seuraamusmaksun määräämisellä olla pelotevaikutus suhteessa muihin rekisterinpitäjiin.³⁶⁴

Seuraamuskollegio on pitänyt Vastaamon henkilötietojen käsittelyssä tapahtuneita tietosuoja-asetuksen rikkomisia erittäin vakavina. Käsittely on liittynyt Vastaamon liiketoiminnan ydinalueeseen ja se on laajuudeltaan kattanut koko Suomen. Tietomurto kohdistui Vastaamon potilastietojärjestelmään, joka oli ollut puutteellisesti suojattuna noin kolme vuotta. Suojaus olisi ollut toteutettavissa yksinkertaisesti ja kohtuullisin toimenpitein. Henkilötietojen asianmukaisen turvallisuuden laiminlyönnin osalta seuraamuskollegio piti Vastaamon menettelyä törkeän huolimattomana.³⁶⁵

Lisäksi Vastaamo oli jättänyt tietoturvaloukkaukset dokumentoimatta ja ilmoittanut loukkauksesta eteenpäin vasta puolentoista vuoden päästä. Toiminta on osoittanut välinpitä-

³⁶⁰ Vastaamon päätöstä edeltäneen tilikauden vuotuinen liikevaihto on ollut 14 627 479 euroa.

³⁶¹ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 3.2.

³⁶² TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.2.1. ja 3.2. Toisaalta seuraamuskollegio on maininnut tietosuoja-asetuksen 33 ja 34 artiklan rikkomisen kuuluvan lievempään enimmäismäärätasoon.

³⁶³ Ks. Vastaamon liiketoimintakaupasta tarkemmin tämän tutkielman 3.3.2 alajakso.

³⁶⁴ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 3.1.

³⁶⁵ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohdat 2.2.1–2.2.2 ja 2.3.2.

mättömyyttä, sillä toiminta on lisännyt vahinkojen todennäköisyyttä. Viivästyneen ilmoituksen vuoksi rekisteröidyt eivät pystyneet torjumaan tietoturvaloukkauksesta aiheutuvia vahinkoja oikea-aikaisesti. Vastaamon menettelyä on pidettävä tahallisena, kun otetaan huomioon ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin kesto.³⁶⁶

Seuraamuskollegio katsoi, että Vastaamo oli saanut taloudellista hyötyä jättämällä tekemättä henkilötietojen asianmukaisen turvallisuuden varmistamiseen johtavat toimenpiteet. Useille rekisteröidyille aiheutui taloudellisia vahinkoja, kun he maksoivat tietomurron tekijälle kiristyskirjeeseen perustuvan rahamäärän, jotta rekisteröityjen henkilötietoja ei jaettaisi eteenpäin.³⁶⁷ Rikkomus vaikutti kymmeneen tuhansiin rekisteröityihin. Henkilötietojen käsittely kohdistui asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin. Etenkin potilastietoja on pidettävä erityisen arkaluonteisina, sillä rekisteröidyt ovat tietojen perusteella suoraan tunnistettavissa ja tiedot koskevat heikommassa asemassa olevia henkilöitä.³⁶⁸

Vahinkoa lieventävinä seikkoina seuraamuskollegio piti ensinnäkin sitä, että kaikki rekisteröidyille aiheutuneet vahingot eivät olleet välitöntä seurausta Vastaamon toiminnasta, sillä se ei voinut vaikuttaa kolmansien osapuolten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. Vastaamo oli myös tarjonnut rekisteröidyille erinäistä tukea ja ohjeistusta sekä lieventänyt vahinkoja oma-aloitteisella ja viivytyksettömällä yhteistyöllä tietosuojavaltuutetun kanssa.³⁶⁹

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrä näyttäisi olevan linjassa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten hallinnollisen seuraamusmaksun määrän arvioinnissa käytettävien laskentamallien kanssa. Alankomaisen ohjeistuksen mukaan seuraamusmaksun perusmäärä olisi keskimäärin 750 000 euroa.³⁷⁰ Saksalaisen laskentamallin perusteella perusmäärää on vaikea määrittää, sillä Vastaamon rikkomus luokitellaan erittäin vakavaksi. Tällöin seuraamusmaksu voi yksittäistapauksessa olla enintään tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukainen enimmäismäärä eli 20 miljoonaa euroa.³⁷¹ Tanskalaisen ohjeistuksen

³⁶⁶ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.2.1, 2.3.1 ja 2.12.

³⁶⁷ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.2.1 ja 2.12.

³⁶⁸ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.2.1 ja 2.8.

³⁶⁹ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 2.2.1, 2.4 ja 2.7.

³⁷⁰ AP 2019, s. 1–6. Toisaalta ohjeistuksessa ei ole huomioitu yrityksen kokoa ja suurin mahdollinen seuraamusmaksu voi olla määrältään miljoona euroa. Tämän takia valvontaviranomaiselle on jätetty mahdollisuus määrätä huomattavasti suurempi seuraamusmaksu aina 20 miljoonaan euroon asti.

³⁷¹ DSK 2019, s. 4–7.

mukaan perusmäärä voi olla mitä tahansa 200 000 euron ja kahden miljoonan euron välillä. Valvontaviranomainen voi tapauskohtaisesti alentaa kahden miljoonan euron enimmäismäärää suhteessa yrityksen kokoon.³⁷²

Vastaamoon kohdistunutta tietomurtoa voidaan pitää erittäin vakavana sen laajuuden vuoksi. Seuraamuskollegio ei ole päätöksessään perustellut, onko Vastaamon konkurssi vaikuttanut seuraamusmaksun määrään alentavasti. Päätöksessä on kuitenkin mainittu, että seuraamusmaksu ei pienennä muihin konkurssisaataviin, kuten mahdollisiin vahingonkorvauksiin, käytettävissä olevia varoja, sillä se on konkurssin viimesijainen saatava.³⁷³

Seuraamusmaksun viimesijaisuudesta on mahdollista päätellä, että Vastaamon konkursipesällä ei ole mahdollisuutta maksaa sitä. Seuraamuskollegiolla olisi ollut tietosuojaasetuksen puitteissa mahdollisuus määrätä huomattavasti suurempi seuraamusmaksu, joka olisi toiminut varoittavana esimerkkinä muille rekisterinpitäjille. Päätöksessä määrätty seuraamusmaksu toki ylittää määrältään yli neljä prosenttia yrityksen liikevaihdosta, mutta jää kauas asetuksen asettamasta 20 miljoonan euron enimmäismäärästä. Päätös herättää väistämättä kysymyksen siitä, millaista rikkomusta on pidettävä niin vakavana, että siitä määrätty seuraamusmaksu ylittää edes lähelle asetuksessa säädettyä enimmäismäärää. Päätös ei ole lainvoimainen, sillä siitä on valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen³⁷⁴.

5.3 Huomioita

Edellä tutkittujen seuraamuskollegion päätösten perusteella seuraamusmaksun määräämistä puoltaa rikkomuksen pitkä kesto ja rekisteröityjen suuri määrä. Tämä vahvistaa tutkielman 4.5.1 alajaksossa todettua rikkomisen luonteen, vakavuuden ja keston tärkeyttä seuraamusmaksua arvioitaessa. Toisaalta *Posti-*, *Taksi-* ja *ParkkiPate*-päätöksissä rekisteröidyille ei ollut aiheutunut merkittävää vahinkoa, mikä voi selittää seuraamusmaksun alhaista määrää suhteessa yritysten liikevaihtoon.

Seuraamusmaksua puoltavana tekijänä voidaan pitää myös sitä, että asia on alun perin tullut tietosuojavaltuutetun tietoon rekisteröidyn yhteydenoton pohjalta. Toisaalta rekisterinpitäjä ei välttämättä itse tiedosta rikkovansa tietosuoja-asetuksen säännöksiä, eikä

³⁷² Datatilsynet 2021, s. 6–9.

³⁷³ TSV 7.12.2021 *Vastaamo*, seuraamuskollegion päätöksen kohta 3.2.

³⁷⁴ Tieto perustuu Helsingin hallinto-oikeuteen 30.3.2022 tehtyyn yhteydenottoon, jossa hallinto-oikeus vahvisti, että päätöksestä on valitettu.

siten oma-aloitteisesti ilmoita tiedostamattomista rikkomuksista. Yritysten tulisi kuitenkin henkilötietoja käsitellessään varmistaa, että käsittely on asetuksen 5 artiklan mukaisen henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden mukaista. Epävarmoissa tilanteissa yrityksen tulisikin pyytää tietosuojavaltuutetulta ohjeistusta ja neuvontaa ennen kuin käsittely aloitetaan.

Seuraamusmaksun määrää lieventävänä seikkana on kaikissa päätöksissä pidetty yhteistyötä viranomaisen kanssa. Tämä on sinänsä ristiriitaista, sillä yhteistyö valvontaviranomaisen kanssa katsotaan asetuksen 31 artiklan perusteella sekä rekisterinpitäjän että henkilötietojen käsittelijän yleiseksi velvollisuudeksi. On kuitenkin selvää, että yhteistyötä on pidettävä lieventävänä tekijänä, kun se johtaa rekisteröidyille aiheutuneiden vahinkojen lieventämiseen tai rikkomisen korjaamiseen.

Edellä käsiteltyjä seuraamusmaksuja ei välttämättä voida pitää tehokkaina, oikeasuhteisina ja varoittavina. Esimerkiksi Postille määrätty seuraamusmaksu on sen liikevaihtoon suhteutettuna niin pieni, että sen varoittava vaikutus voi kääntyä ajattelumalliksi, jossa yritykset laskevat seuraamusmaksun osaksi liiketoimintakustannuksiaan³⁷⁵. Vastaamolle määrättyä seuraamusmaksua voidaan pitää tehokkaana ja oikeasuhteisena, muttei varoittavana.

Yritykselle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärän osalta tietosuoja-asetuksessa on annettu vaihtoehdoksi käyttää joko liikevaihtoon perustuvaa prosenttilukua tai ennalta määritettyä euromäärää riippuen siitä, *kumpi näistä määristä on suurempi*. On vaarana, ettei Vastaamolle määrätty seuraamusmaksu toimi riittävän varoittavana esimerkkinä muille arkaluonteisia henkilötietoja käsitteleville yrityksille, jotta ne tekisivät kaikkensa henkilötietojen turvallisuuden ja tietoturvan eteen.

Lopuksi huomiota on kiinnitettävä viranomaisohjeiden merkitykseen. Tietosuojavaltuutettu ja seuraamuskollegio käyttävät varsin usein päätöksenteon apuna tietosuojaneuvoston ohjeita. Ohjeiden käyttöä voidaan pitää ristiriitaisena, sillä ne eivät ole sitovia oikeuslähteitä. Hallinto-oikeus on todennut, että ohjeita *voidaan* käyttää tulkintaohjeena, mutta

³⁷⁵ Constant 2020. Esimerkiksi Facebookille (nykyinen Meta) määrättyjä sakkoja on pidetty sen liikevaihtoon suhteutettuna merkityksettöminä, jolloin niiden voidaan ajatella olevan vain osa liiketoiminnan kustannuksia (englannista käännetty sanonta ”*cost of doing business*” kuvaa asiaa paremmin). Yritys voi ansaita tietosuoja-asetuksen vastaisesti hankittujen henkilötietojen avulla huomattavasti seuraamusmaksun määrää enemmän, mutta markkina-arvoa on vaikea arvioida välittömänä taloudellisena etuna. Ks. myös IMY 10.3.2020 *Google*, jossa Googlelle määrätty seuraamusmaksu vastasi 0,15 prosenttia Googlen emoyhtiön *Alphabetin* liikevaihdosta.

esimerkiksi niissä mainittujen esimerkinomaisten toimenpiteiden puuttuminen ei automaattisesti tarkoita, ettei tietosuojasetusta olisi noudatettu³⁷⁶.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa ohjeiden sitovuuteen, mutta on käyttänyt niitä tulkintaohjeena.³⁷⁷ EUT on puolestaan maininnut ohjeet viitatessaan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisukysymyksiin, mutta ei ole ottanut niihin enää kantaa ennakkoratkaisukysymysten tarkastelussa.³⁷⁸ Lisäksi asetuksen 52 artiklan 2 kohdassa säädetään, että valvontaviranomaisen jäsen tai jäsenet eivät ”saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta”. Lainsäätäjän tarkoituksena on mitä todennäköisimmin ollut kieltää ohjeiden ottaminen esimerkiksi päätöksen kohteena olevilta tahoilta, mutta säännöksen sanamuoto on erittäin epäselvä.³⁷⁹

³⁷⁶ Helsingin HaO 2.11.2021 H5413/2021, s. 11 ja 36; Helsingin HaO 2.11.2021 H5415/2021, s. 51.

³⁷⁷ KHO 2018:171.

³⁷⁸ Asia C-25/17 *Jehovan todistajat*, kohta 21. Huomionarvoista on, että EUT ei ole antanut muita tuomioita, joissa se olisi viitannut tietosuojaneuvoston ohjeisiin. Julkisasiamiehet ovat käsitelleet ohjeita ratkaisuehdotuksissaan alaviitetasolla, mutta hekään eivät ole ottaneet kantaa niiden sitovuuteen. Ks. esim. Julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus asiassa C-311/18 *Schrems II*.

³⁷⁹ Kuten edellä tutkielman 4.5.2 alaluvussa tuodaan esiin, tietosuojasetuksen 70 artiklan 1 kohdan k alakohdassa säädetään tietosuojaneuvoston tehtävästä laatia suuntaviivoja nimenomaisesti valvontaviranomaisille. Tämän valossa asetuksen 52 artiklan 2 kohdan mukainen kieltäminen ottaa ohjeita miltään taholta on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia.

6 LOPUKSI

6.1 Tutkimuksen tulos

Tässä tutkimuksessa on pyritty ensinnäkin selvittämään, mitä yrityksellä tarkoitetaan tietosuoja-asetuksessa. Tutkimuksen perusteella on selvää, että yritys on myös tietosuoja-asetusta sovellettaessa ymmärrettävä EUT:n kilpailuoikeuskäytännössä vahvistetulla tavalla taloudellista toimintaa harjoittavaksi kokonaisuudeksi. Tällainen taloudellinen kokonaisuus voi siis muodostua useammasta kuin yhdestä luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä.

Yrityksen määrittelemisen on tärkeää, jotta tietosuoja-asetuksen perusteella määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä voidaan laskea tarkasti siten, että se perustuu taloudellisen kokonaisuuden todelliseen liikevaihtoon.³⁸⁰ Taloudellisen kokonaisuuden keskiössä on määräysvalta. Vastuu voi näin ollen kohdentua toiseen oikeushenkilöön, jos sen on katsottu käyttäneen tosiasiallisesti ratkaisevaa vaikutusvaltaa suhteessa ensisijaisen vastuun kohteeseen. Esimerkiksi emoyhtiön voidaan katsoa olevan vastuussa rekisterinpitäjänä toimineen tytäryhtiönsä rikkomisesta, vaikkei emoyhtiö olisi osallistunut rikkomiseen tai olisi millään tavalla tietoinen rikkomisesta. Tämän takia on ensiarvoisen tärkeää, että konsernissa määräysvaltaa käyttävä emoyhtiö on selvillä kaikkien konserniyhtiöiden suorittamista henkilötietojen käsittelytoimista.

Hallinnolliset seuraamusmaksut on tietosuoja-asetuksen mukaan aina määrättävä asetuksen säännöksiä rikkoneelle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle. Yrityksen merkitys korostuu ainoastaan vastuun kohdentamisessa ja seuraamusmaksun enimmäismäärään vaikuttavan todellisen liikevaihdon määrittämisessä, mutta seuraamusmaksu määrätään aina yksittäiselle oikeussubjektille.

EUT:n tulevaa ennakkoratkaisua tietosuoja-asetuksen mukaisen yrityksen määritelmästä ja hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä voidaan pitää odotettuna. Se vahvistaa velvoittavana oikeuslähteenä tuomioistuimen kannan siitä, kuinka tietosuoja-asetusta on tulkittava. Toisaalta asetuksen eri kieliversioiden yhdenmukaistaminen helpottaisi etenkin rekisterinpitäjinä ja henkilötietojen käsittelijöinä toimivia yrityksiä ymmärtämään, kuinka vastuu seuraamusmaksuista kohdentuu. Kieliversioita käsitellään vielä erikseen

³⁸⁰ Tietosuojaneuvosto on todennut, että väärän liikevaihdon käyttäminen vaarantaa hallinnollisten seuraamusmaksujen tehokkuuden myös tulevissa päätöksissä. Ks. EDPB 1/2021, kohta 283.

tutkielman seuraavassa alaluvussa esittämällä *de lege ferenda* -kannanotto asetuksen suomenkielisen kieliversion muutostarpeista.

Toisen tutkimuskysymyksen perusteella tutkimuksessa on pyritty selvittämään tekijöitä, jotka vaikuttavat hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen. Lähtökohtana seuraamusmaksujen määräämisessä on pidettävä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa listattuja seikkoja. Näitä seikkoja voidaan pitää seuraamusmaksun määräämistä puoltavina tai vastustavina arviointiperusteina. Toisaalta seikat tulee ottaa huomioon myös seuraamusmaksun määrää arvioitaessa joko raskauttavina tai lieventävinä tekijöinä.

Yksi esimerkki seuraamusmaksun määräämistä puoltavista seikoista on rikkomisesta saatu taloudellinen etu. Tietosuoja-asetuksessa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota siihen, kuinka suuri osuus yrityksen liikevaihdosta muodostuu henkilötietojen käsittelystä. Asetuksen mukaan arvioinnissa on otettava huomioon sekä suoraan että *välillisesti* saatu taloudellinen etu. Valvontaviranomaisen tulisikin kiinnittää tarkempaa huomiota juuri välillisesti saatuun taloudelliseen etuun seuraamusmaksun määrää arvioidessaan.

Seuraamusmaksun on asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaan oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Asetuksen perusteella vaatimukset ovat samanarvoisia. Seuraamusmaksun varoittavuutta on kuitenkin pidettävä tämän tutkimuksen perusteella korkeammassa arvossa. Korkeamman painoarvon antaminen on perustelua, sillä varoittavuus on oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon myös tehokkuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnissa. Lisäksi seuraamusmaksun tulisi toimia varoittavana viestinä muille toimijoille. Seuraamusmaksulla tulisi olla preventiovaikutus, joka johtaisi yleisellä tasolla asetuksen säännösten noudattamiseen ja näin ollen rikkomusten vähenemiseen. Seuraamusmaksun varoittava luonne ei myöskään täyty, jos määrätyt seuraamusmaksut eivät tule helposti yleisön tietoon³⁸¹.

Kansallinen tuomioistuin näyttää sivuuttaneen merkittävän seikan asetuksessa: mikä on seuraamusmaksun suhde muihin valvontaviranomaisten korjaaviin toimivaltuuksiin, kuten huomautuksen antamiseen. Esimerkiksi Suomessa seuraamusmaksut on määrätty tietosuojavaikuttetun antaman huomautuksen tai määräyksen lisäksi. On kuitenkin painotet-

³⁸¹ Suomen osalta tietosuojavaikuttetun toimisto julkaisee seuraamuskollegion päätökset seuraamusmaksujen määräämisestä varsin selkeästi sekä tiedottamalla niistä internetsivustollaan että julkaisemalla ne oikeusministeriön Finlex-tietokannassa.

tava, että seuraamusmaksu voidaan määrätä ainoana ja ensimmäisenä korjaavana toimenpiteenä, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan tehokas, oikeasuhteinen ja varoitettava.

Tutkimuksessa käsitellyn seuraamusmaksukäytännön perusteella vaikuttaa epätodennäköiseltä, että valvontaviranomaiset tulevat määräämään seuraamusmaksuja, jotka sijoittuvat enimmäismäärätaojen yläpäähän.³⁸² Seuraamusmaksujen osalta on myös painotettava, että ne on aina määrättävä yksittäisen tapauksen perusteella. Tämä on haasteellista yritysten kannalta, sillä valvontaviranomainen ei seuraamusmaksua määrätessään ota huomioon aikaisempia seuraamusmaksumääräyksiä tai niiden perusteluja. Aikaisemman tapauksen perusteluihin tai seuraamusmaksun määrään viittaaminen seuraamusmaksusta valittaessa ei tuo valitukselle lisäarvoa.

Toisen tutkimuskysymyksen osakysymyksenä tutkimuksessa on arvioitu tietosuojaneuvoston antamien ei-sitovien tulkintaohjeiden painoarvoa. Ohjeita on käytetty tietosuojasetuksen tulkinta-apuna myös tässä tutkimuksessa. On sinänsä ristiriitaista, että asetuksen 70 artiklassa säädetään tietosuojaneuvoston tehtäväksi antaa erilaisia suuntaviivoja ja suosituksia asetuksen noudattamisesta, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ohjeiden voidaan ymmärtää olevan tarkoitettu helpottamaan rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä asetuksen tulkinnassa.

Suomessa hallinto-oikeus on vahvistanut, että ohjeita voidaan käyttää asetuksen säännösten tulkinta-apuna, mutta ne eivät ole sitovia oikeuslähteitä. Tulkinta on perusteltu, sillä asetus sisältää 99 artiklaa ja 173 perustelukappaletta. Olisi kohtuutonta, että kansalaisten pitäisi tuntea asetuksen lisäksi myös tuhansia sivuja käsittävien asetuksen tulkintaohjeiden sisältö³⁸³.

Viimeisenä tutkimuskysymyksenä on esitetty, miten hallinnolliset seuraamusmaksut vaikuttavat yritysten toimintaan. Kysymykseen ei ole tyhjentävää vastausta, sillä se riippuu seuraamusmaksun määrästä. Seuraamusmaksukäytännön perusteella seuraamusmaksut ovat kuitenkin jääneet varsin pieniksi. Määrätyllä seuraamusmaksulla voi rahallisen tappion lisäksi olla kuitenkin muita merkittäviä vaikutuksia.

³⁸² Suurimpien mahdollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei todennäköisesti olisi valvontaviranomaisten edun mukaista, sillä valvontaviranomaiset toimivat osittain politisoidussa ympäristössä. Ks. Slokenberga – Tzortzatou – Reichel 2021, s. 140–141. Toisaalta valvontaviranomaisen liiallinen passiivisuus voi johtaa oikeustoimiin niitä vastaan. Ks. esim. ICCL 2022.

³⁸³ Yksi järjestäytyneen yhteiskunnan perusolettamista on kansalaisten velvollisuus tuntea laki. Ks. Saarenpää 2006, s. 83.

Kuten tutkielmassa on tuotu esiin, päätökset seuraamusmaksujen määräämisestä kiinnostavat mediaa. Yrityksen saama negatiivinen julkisuus tietosuojavelvoitteidensa laiminlyönnistä voi aiheuttaa merkittävää mainehaittaa. Mainehaitta voi puolestaan johtaa asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden menettämiseen, mikä johtaa taloudellisiin menetyksiin ja esimerkiksi pienentää liikevaihtoa. Yritykselle koituu väistämättä kustannuksia myös silloin, jos se päättää valittaa seuraamusmaksusta eteenpäin.

Tämä tutkimus kohdistuu tietosuojaoikeudellisen vastuun osalta vain hallinnolliseen vastuuseen. Seuraamusmaksuun johtaneesta tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voi kuitenkin seurata muita merkittäviä vahingonkorvausoikeudellisia vastuita sekä yrityksen sopimus-kumppaneita että rekisteröityjä kohtaan. Kun käsittely kohdistuu suureen määrään rekisteröityjä, on mahdollista, että seuraamusmaksua suuremmaksi taloudelliseksi riskiksi nousevat rekisteröityjen ja muiden henkilötietojen käsittelyssä vahinkoa kokeneiden vahingonkorvausvaatimukset.

Tässä vaiheessa on myös syytä ottaa huomioon tietosuoja-asetuksen tavoite suojella luonnollisten henkilöiden oikeutta henkilötietojen suojaan. Rekisteröityjen suojelemiseksi valvontaviranomaisen asettamalla käsittelykiellolla tai tiedonsiirtojen keskeyttämismääräyksellä voi olla suurempi merkitys kuin hallinnollisella seuraamusmaksulla. Esimerkiksi käsittelykiellon ja sen tehosteeksi uhkasakon asettaminen yritykselle, jonka liiketoiminta perustuu henkilötietojen käsittelyyn, voi äärimmäisessä tilanteessa johtaa yrityksen toiminnan loppumiseen. Käsittelykiellon vaikutuksia olisikin syytä jatkossa tutkia lisää.

Toinen jatkotutkimusta vaativa aihe on hallinnollisiin seuraamusmaksuihinkin liittyvä valvontaviranomaisten yhteistyö ja yhdenmukaisuusmekanismi. Aihe on ajankohtainen, sillä tietosuoja ja yksityisyyttä puolustava järjestö *NOYB* on valittanut muissa jäsenvaltioissa toimivien yritysten ohella myös suomalaisyritysten käsittelytoimista³⁸⁴. Onkin mielenkiintoista seurata, eroavatko eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten samasta rikkomisesta antamat päätökset toisistaan. Edellinen tietosuojavaltuutettu *Aarnio* on myös painottanut, ettei EU:ssa ole yhdenmukaisia hallintomenettelysäännöksiä. Jäsenvaltioiden kansallinen hallintolainsäädäntö eroaa huomattavasti toisistaan, mikä vaikeuttaa tietosuojalainsäädännön yhdenmukaistamistavoitetta.³⁸⁵

³⁸⁴ Ks. *NOYB*. Valitukset koskevat suomalaisyrityksistä *MTV:tä* ja *Danske Bankia*.

³⁸⁵ *TietosuojaPod* 2022.

6.2 De lege ferenda

Tutkimus osoittaa, että kun jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset määräävät yritykselle tietosuojasetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, ne tulkitsevat yrityksen kilpailuoikeuden valossa taloudellista toimintaa harjoittavaksi kokonaisuudeksi. Seuraamusmaksun enimmäismäärän laskemisessa otetaan siis huomioon päätöksen kohteena olevan rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivan oikeushenkilön liikevaihdon lisäksi esimerkiksi muiden konserniin kuuluvien oikeushenkilöiden liikevaihto.

Esimerkiksi Suomessa seuraamuskollegio on seuraamusmaksun määräämistä koskevien päätösten perusteluissa vain todennut, että yritys on ymmärrettävä SEUT 101 ja 102 artiklan mukaisesti yritykseksi eli taloudelliseksi kokonaisuudeksi. Perusteluissa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, miksi tietosuojasetuksessa tarkoitettu yrityksen määritelmä on erisisältöinen kuin sen kilpailuoikeudellinen määritelmä.

Tietosuojasetuksen suomalaisessa kieliversiossa huomio kiinnittyy yritys-termiin, joka voi aiheuttaa tulkintaongelmia yritys- ja yhtiö-termien välillä. Tutkimuksen perusteella asetuksen englanninkielisessä kieliversiossa esiintyviä *enterprise*- ja *undertaking*-termejä voidaan pitää synonyymeinä. Tämä herättää ensinnäkin kysymyksen siitä, miksi englanninkielisessä kieliversiossa yrityksestä ei ole käytetty *undertaking*-termiä yhtenäisesti koko asetuksen läpi. Toiseksi jos lainsäätäjän tarkoituksena on ollut käyttää kahta eri termiä, olisi kahta termiä tullut käyttää myös asetuksen muissa kieliversioissa.

Valvontaviranomaiset eivät näytä kiinnittävän huomiota tietosuojasetuksessa määriteltyyn yritys-termiin. Rekisterinpitäjinä ja henkilötietojen käsittelijöinä toimivat yritykset voivat kuitenkin käsittää asetuksen tarkoittaman yrityksen laajuuden väärin. Asetuksen kieliversioiden yhdenmukaistaminen helpottaisi yrityksiä ymmärtämään, kuinka vastuu seuraamusmaksuista voi kohdentua laajasti.

Näiden huomioiden perusteella tietosuojasetusta voidaan muuttaa kahdella tapaa. Ensimmäinen ja vaivattomin tapa olisi muuttaa niitä kieliversioita, joissa yrityksestä on käytetty kahta eri termiä³⁸⁶. Tällöin esimerkiksi englanninkielistä kieliversiota muutettaisiin niin, että viittaukset *enterprise*-termiin korvattaisiin *undertaking*-termillä. Yhden termin käyttäminen edellyttäisi myös sitä, että yrityksen määritelmän sisältöä muutetaan. Esimerkiksi suomenkielisessä kieliversiossa yritys voitaisiin määritellä seuraavasti: yrityk-

³⁸⁶ Yritykseen viitataan kahdella termillä bulgarian-, englannin-, iirin-, maltan-, sloveenin- ja tanskankielisessä kieliversiossa.

sellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavaa yksikköä sen oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön voi muodostaa useampi kuin yksi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Toinen vaihtoehto olisi lisätä toinen yritys-termi vain yhden yritys-termin sisältäviin kieliversioihin. Suomenkielisessä kieliversiossa kilpailuoikeudellista yritys-termiä voi kutsua liikeyritykseksi tai kilpailulain määritelmän mukaan elinkeinonharjoittajaksi. Myös kilpailulain mukainen määritelmä on onnistunut. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kilpailulain 4 §:n mukaan "luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa". Yksi *tai* useampi kuvaa paremmin EUT:n tulkintaa, jonka mukaan taloudellisen kokonaisuuden voi muodostaa *useampi kuin yksi* luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö³⁸⁷. Toisaalta kahden lähes samaa asiaa tarkoittavan käsitteen määrittelemisen asetustasolla loisi mahdollisuuden muille tulkintaongelmille. Ensimmäisenä esitetty tapa tuntuu näin ollen realistisemmalta.

Apulaistietosuojavaltuutettu *Heljä-Tuulia Pihamaa* on todennut, että kun keskustellaan mahdollisista uusista EU:n jäsenvaltioista, näiden valtioiden lainsäädännöllistä tilannetta on arvioitava muun ohella myös tietosuojan näkökulmasta.³⁸⁸ On ilmeistä, että uusien jäsenvaltioiden hyväksymisprosessi vaatisi niiden kansallisen lainsäädännön yhtenäistämisen lisäksi myös olemassa olevien EU-säädösten kääntämistä mahdollisten uusien jäsenvaltioiden kielille. Asetuksen kieliversioita tulisikin tarkastella ja yhtenäistää viimeistään silloin, kun mahdollisia uusia jäsenvaltioita ollaan liittämässä unioniin.

³⁸⁷ Vrt. tietosuojasetuksen 4 artiklan 18 kohdan määritelmä, jonka mukaan yrityksellä tarkoitetaan "taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä sen oikeudellisesta muodosta riippumatta, mukaan lukien kumppanuudet tai yhdistykset, jotka säännöllisesti harjoittavat taloudellista toimintaa".

³⁸⁸ Tietosuojamakasiini 2022.