

Hallinnollisten seuraamusten tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset tietosuoja-asetuksessa.

Riku Savela 503563

OTM-tutkielma

Hallinto-oikeus

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

30.10.2018

RIKU SAVELA: Hallinnollisten seuraamusten tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset tietosuoja-asetuksessa.

Pro gradu -tutkielma, 76 s.

Hallinto-oikeus

Lokakuu 2018

Turun yliopiston laaturjärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä

Tutkielman tarkoituksena on antaa sisältöä eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa ilmeneville tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimuksille. Näitä kolme vaatimusta tarkastellaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmän valossa. Tarkoituksena on hyödyntämällä oikeuskäytäntöä kilpailuoikeuden sekä ympäristöoikeuden alalta vastata kysymyksiin: onko näiden vaatimusten sisältö oikeudenalakohtainen ja minkälaisen sisällön ne voisivat mahdollisesti saada tietosuojan kontekstissa. Tutkimuksessa hyödynnetään yleisiä EU-oikeudellisia oikeusperiaatteita, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksen keskeisimmät tulokset ovat, että hallinnollisen seuraamuksen sisältävän instrumentin oikeudenalasisidonnaisuudella ei ole ratkaisevaa merkitystä antaessa sisältöä tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimuksille. Sen sijaan yleisillä EU-oikeudellisilla oikeusperiaatteilla on ratkaiseva rooli, kun pyritään ymmärtämään, mitä nämä vaatimukset pitävät sisällään. Vilpittömän yhteistyön periaate, tehokkuusperiaate sekä suhteellisuusperiaate ja niihin liittyvä oikeuskäytäntö ovat ne lähteet, joiden avulla yksittäisten hallinnollisten seuraamusten tehokkuutta, varoittavuutta sekä oikeasuhtaisuutta tulee tarkastella. Yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ei ole tästä poikkeus. Se voi sen sijaan vastata eräänlaista reformoitua eurooppalaista seuraamusjärjestelmää, jossa unionin oikeuden toteutumista on pyritty luomaan tehokkaammaksi harmonisoidulla sääntelyllä.

Avainsanat: Hallinto-oikeus, EU-oikeus, hallinnolliset seuraamukset, hallinnolliset sakot, yleinen tietosuoja-asetus, tehokkuus, varoittavuus, oikeasuhtaisuus, vilpittömän yhteistyön periaate, suhteellisuusperiaate

Sisällysluettelo

Lähdeluettelo	iv
1. Johdanto ja tutkimuskysymykset	1
1.1 Tutkielman taustat	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset	3
2. Yleisesti EU:n hallinnollisista sanktioista	6
2.1 Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän kehitys	6
2.2 Kreikkalaisen maissin tapaus	11
3. Tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimukset	15
3.1 Tehokkuusvaatimus	15
3.2 Varoittavuus	19
3.2.1 Varoittavuus ja rikosoikeudellinen vastuu	23
3.3 Tehokkuuden ja varoittavuuden huomioiminen valvontaviranomaisen harkinnassa	24
3.4 Tehokkuuden ja varoittavuuden välisestä suhteesta	26
4. Oikeasuhtaisuuden vaatimus	28
4.1 Suhteellisuusperiaate	28
4.2 Suhteellisuusperiaatteen sisältö	29
4.2.1 Unionin toimien suhteellisuuden arvioiminen	34
4.2.2 Jäsenvaltioiden toimien suhteellisuuden arvioiminen	39
4.3 Ympäristöoikeus, sakot sekä oikeasuhtaisuus	43
4.4 Tietosuoja-asetus ja suhteellisuus	48
4.4.1 Artiklan 83 mukaiset sakot	48
4.4.2 Artiklan 84 mukaiset seuraamukset	55
5. Loppupäätelmät	57
5.1 Vaatimusten sisällöstä	57
5.1.1 Tehokkuus, varoittavuus ja tietosuoja-asetuksen tavoitteet	60
5.1.2 Oikeasuhtaisuus tietosuoja-asetuksen tavoitteet	62
5.2 Working party-29 suuntalinjat	65
5.3 Loppusanat	67

Lähdeluettelo

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

C-8/55 *Fédération charbonnière de Belgique v. korkea viranomainen* [1956] ECR 291

C-19/61 *Mannesmann AG v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen*
[1962] ECR 357

C-11/70 *Internationale Handelgesellschaft v Einfuhr – und Vorratsstelle Getreide*
[1970] ECR 1125

C-40/70 *Sirena v. Eda* [1979] ECR 3169

C-50/76 *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor siergewassen* [1977] ECR I-137

C-14/83 *Von Colson ja Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR I-1891

C-265/87 *Schräder v. Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237

C-68/88 *Komssio v. Kreikka* [1989] ECR I-2965

C-331/88 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA ym.* [1990] ECR I-4023

C-358/88 *Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH vastaan Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1990] ECR I-1687

C-240/90 *Saksa v. komissio* [1992] ECR I-5383

C-265/95 *Komissio v. Ranska* [1997] ECR I-6959

C-262/99 *Paraskevas Louloudakis v Elliniko Dimosio* [2001] ECR I-5547

C-189/01 *H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren ja Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren vastaan Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* [2001] ECR I-5689

C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECR I-5659

C-304/02 komissio v. Ranska [2005] ECR I-6263

C-210/03 *Swedish Match* [2004] ECR I-1893

C-45/05 *Maatschap Schonewille-Prins* [2007] ECR I-3997

C-110/05 komissio v. Italia [2009] ECR I-519

C-142/05 *Percy Mickelsson ja Joakim Roos* [2009] ECR I-4273

C-290/07 P *Komissio v. Scott* [2010] ECR I-7763

C-210/10 *Márton Urbán v Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága* [2012] ECLI:EU:C:2012:64

C-489/10 *Bonda* [2012] ECLI:EU:C:2012:319

C-617/10 *Åklagaren vastaan Hans Åkerberg Fransson* [2013] ECLI:EU:C:2013:280

C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio* [2012] ECR I-5547

C-501/11 P *Schindler Holding ym. v. komissio* [2013] ECLI:EU:C:2013:522

C-681/11 *Bundswettbewerbsbehörde ja Bundeskartellanwalt vastaan Schenker & Co. AG ym* [2013] ECLI:EU:C:2013:404

C-81/12 *Asociația Accept* [2013] ECLI:EU:C:2013:275

C-203/12 *Karlsborg AB Billerud and Billerud Skärblacka AB v Naturvårdsverket* [2013] ECLI:EU:C:2013:664

C-565/12 *LCL Le Crédit Lyonnais* [2014] ECLI:EU:C:2014:190

C-487/14 *SC Total Waste Recycling SRL v Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség* [2015] ECLI:EU:C:2015:780

C-524/15 *Menci* [2018] ECLI:EU:C:2018:197

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Yhdistetyt asiat T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-246/01, T-251/01 ja T-252/01 [2005] ECR II-1181

Yhdistetyt asiat T-109/02, T-118/02, T-122/02, T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 ja T-136/02 [2007] ECR II-947

Yhdistetyt asiat T-71/03, T-74/, T-87/03 ja T-91/03 [2005] ECR II-10

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Mamidakis v. Kreikka, 8.8.2011 nro. 35533/04

Jussila v. Suomi, 23.11.2006 nro. 73053/07

Ruotsalainen v. Suomi, 16.09.2009 nro. 13079/03

Kirjallisuus

- *van Bockel, Bas*: The Ne Bis in Idem Principle in EU Law, Kluwer Law International (2010)
- *Craig, Paul*: EU Administrative Law, Oxford University Press (2006)
- *Craig, Paul, de Búrca, Gráinne*: EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford University Press 6. painos (2015)
- *Cremona, Marise (toim.)*: Compliance and the Enforcement of EU Law, Oxford University Press, (2012)
- *Cseres, Katalin J., Schinkel, Maarten-Pieter, Vogelaar, Floris O. W (toim.)*: Criminalization of Competition Law Enforcement, Edward Elgar Publishing Inc. (2006)
- *Dougan, Michael*: Compliance and the Enforcement of EU Law, Oxford University Press (2012).
- *Emiliou, Nicholas*: The principle of proportionality in European law: A comparative study, Kluwer Law International, 1 painos (1996).
- *Frese, Michael*: Sanctions in EU Competition Law: Principles and Practice, Hart Publishing 1. painos (2016)
- *Husabø, Erling Johannes, Strandbakken, Asbjørn (toim.)*: Harmonization of Criminal Law in Europe, Intersentia (2005).
- *Melander, Sakari*: Rikosoikeus 2010-luvulla, Forum Iuris (2010)
- *Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus, Talentum (2011)

- *Nergelius, Joakim, Kristoffersson, Eleonor (toim.):* Human Rights in Contemporary European Law, Hart Publishing 1. painos, (2015)
- *Ojala, Marjo:* EU Kilpailuoikeus, Edita Publishing Oy 2. painos (2011)
- *Oswald, Jansen (toim.):* Administrative Sanctions in the European Union, Intersentia Publishing Ltd. (2013)
- *Raffaelli, Enrico Adriano (toim.):* Antitrust Between EU Law and National Law, Editions juridiques Bruylant (2011)
- *Schermers, Henry G, Waelbroeck, D.:* Judicial Protection in the European Communities, Kluwer Law International 6. painos (2001)
- *Tridimas, Takis:* The General Principles of EU Law, Oxford University Press 2. painos (2006)

Aikakausiulkaisut

- *Becker, Gary:* Crime and punishment: an economic approach, Journal of political Economy (1969)
- *de Búrca, Gráinne:* The Principle of Proportionality and its Application in EC Law, Yearbook of European Law, Volume 13, Issue 1, 1.1.1993
- *Case, C.:* Eastern & Central European Journal of Environmental Law, 2012, issue 2
- *Faure, Michael:* Effective, Proportional and Dissuasive Penalties in the Implementation of the Environmental Crime and Ship-source Pollution Directives: Questions and Challenges, European Energy and Environmental Law Review, 2010, Issue 6
- *Harbo, Tor Inge:* The Function of the Proportionality Principle in EU Law, European Law Journal, Vol. 16, Issue 2 (2010)
- *Jans, Jan H.:* 'Proportionality Revisited, Legal Issues of Economic Integration, Vol. 27, Issue 3 (2000)
- *Koillinen, Mikael:* Hallinnolliset seuraamukset tietosuojan sanktiomekanismina, Defensor Legis N:o 4/2016
- *Lenaerts, Koen, Gutiérrez-Fons, José A.:* 'The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law' (2010) 47 CML Rev 1629, 1630.
- *Leczykiewicz, Dorota:* 'Why Do the European Court of Justice Judges Need Legal Concepts?' (2008) 14(6) European Law Journal 773, 781.

- *Sauter, Wolf*: Proportionality in EU Law: A Balancing Act? Tilburg Law and Economics Centre Discussion Paper No. 2013-003

Virallislähteet

EU-oikeus

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (27.4.2016)- Asetus 2988/95/EY
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006 jätteiden siirrosta (14.6.2006)
- Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (16.12.2002)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120 avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta (25.11.2015)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (24.10.1995)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta (23.4.2008)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (19.11.2008)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/38/EY eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta tai työntekijöiden tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöönottamisesta yhteisölaajuisissa yrityksissä tai yritysryhmissä (6.5.2009)
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot 2012/C 326/01
- Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02

- Suuntaviivat asetuksen n:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta
- Ehdotus Euroopan Parlamentin ja neuvoston Direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin KOM/2001/0139 Lopullinen

Kotimaiset

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2005 vp

Muut lähteet

Europe's Digital Progress Report SWD(2017)

EUobserver (<https://euobserver.com/>)

Lyhenteet

EY	Euroopan yhteisö
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SEU	Sopimus Euroopan unionista

1. Johdanto ja tutkimuskysymykset

1.1 Tutkielman taustat

Hallinnollisten seuraamusten käyttöä on usein puollettu niiden suhteellisen helpon ja resurssikevyen soveltamisen vuoksi. Hallinnollisia toimenpiteet ovat usein nopeampia ja halvempia kuin raskaat rikosprosessit, jotka puolestaan vaativat enemmän resursseja sekä pidempiä käsittelyaikoja. Seuraamuksiltaan hallinnollisten sanktioiden käyttö voidaan nähdä myös rikosoikeudellisiin sanktioihin verrattuna rikkojalle taloudellisesti tuntuvampana seuraamuksena ja ne voidaan määrätä yksinkertaisemmissa ja tehokkaammissa menettelyissä kuin rikosoikeudelliset rangaistukset.¹ Suomessa keskustelu hallinnollisista seuraamuksista on ollut hiljaista. Tosin Suomea vastaan nostetut kanteet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT), koskien rikosoikeudellisia rangaistuksia ja hallinnollisia seuraamuksia *ne bis in idem* -säännön valossa, ovat jossain määrin nostaneet esille kotimaista keskustelua hallinnollisten seuraamusten luonteesta.² Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on tästä huolimatta lisääntynyt Suomen hallintolainsäädännössä, johtuen eritoten Euroopan unionin lainsäädännön kehityksestä.³

Yleisesti ottaen hallinnollinen sanktiointi on suora seuraus sääntöjen vastaisesta toiminnasta, johon hallinto puuttuu sanktion muodossa. Joskus taas teko voi saada aikaan epäsuorasti sääntöjenvastaisen tilanteen, johon hallinto joutuu reagoimaan.⁴ Esimerkiksi jokin laiminlyönti, joka sinänsä itsestään ei ole hallinnollisen sanktioinnin alaan kuuluva, johtaa jonkin seikan toteutumatta jäämiseen, johon hallinnon on lainsäädännön mukaan puututtava. Tällöin hallinnollisen sanktioinnin rooli voi myös olla erilainen. Sillä voidaan esimerkiksi puuttua tällaisen laiminlyönnin olemassaoloon velvoittamalla henkilön toteuttamaan laiminlyömänsä teon. Toisaalta hallinnollisilla toimilla voidaan pyrkiä korjaamaan oikeustila niiden osalta, jotka ovat olleet tekoon tai laiminlyöntiin nähden ulkopuolisia vahingonkärsijöitä. Myös puhtaasti sakkoluonteiset sanktiot ovat

¹ Näin katsottiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/2005 vp, s. 2

² Koillinen teoksessa *Administrative Sanctions in the European Union* (toim. Jansen)(2013), s. 161. Kts. myös tapaukset *Jussila v. Suomi* ja *Ruotsalainen v. Suomi*

³ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmän (TATTI) mietintö, oikeusministeriö 35/2017, s. 34

⁴ Paliero teoksessa *Administrative Sanctions in the European Union* (toim. Jansen) (2013), s. 3

mahdollisia. Tällöin puhutaan sanktionomaisista (tai punitatiivisista), korvaukseen pyrkivistä sekä restoratiivisista hallinnollisista sanktioista.⁵

Tässä tutkielmassa hallinnollisten sanktioiden EU-oikeudellinen ulottuvuus on tärkeässä keskiössä. Tarkoituksena ei ole syventyä itse hallinnollisen sanktion käsitteeseen tai teleologiseen tulkintaan, vaan pyrkiä ymmärtämään juuri EU-oikeudessa muovautunutta hallinnollisten sanktioiden käyttöä. Eurooppalaisessa hallinto-oikeudellisessa sanktiojärjestelmässä on havaittavissa tiettyjä ominaisuuksia, jotka liittyvät EU:n kompetenssiin (tai sen puutteeseen) säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista. Sen sijaan sillä on laaja kompetenssi säätää rangaistusluonteisista sanktioista.⁶ Hallinnolliset sanktiot ovat EU:n oikeusjärjestelmässä vahvasti punitiivisia luonteeltaan, mutta joiden muodostama järjestelmä on kuitenkin rakenteeltaan ja funktioltaan erilainen kuin puhtaasti rikosoikeudellinen sanktiojärjestelmä ja jossa etenkin sanktioiden tehokkuuden ulottuvuus on keskiössä.⁷

Tuon tässä tutkielmassa hallinnollisten sanktioiden EU-oikeudellisen ulottuvuuden esille tarkastelemalla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (tietosuoja-asetus) sanktiojärjestelmää. Tähän olen päätenyt kahdesta syystä: ensinnäkin henkilökohtaisesta mielenkiinnosta tietosuojaan kohtaan yleisesti sekä informaatio-oikeuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä kohtaan ja toiseksi asian ajankohtaisuuden vuoksi. Tietosuoja-asetus astui voimaan 25 toukokuuta 2018 ja sen yksi eniten huomiota herättäneistä muutoksista oli tehostettu seuraamusjärjestelmä. Ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa henkilötietojen käsittelystä oli säädetty henkilötietodirektiivillä.⁸ Tämä aikaisempi direktiivi ei sisältänyt säännöksiä harmonisoiduista sanktioista vaan direktiivin 24 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli ”toteutettava tarvittavat toimenpiteet direktiivin säännösten täydellisen soveltamisen varmistamiseksi ja määriteltävä erityisesti sanktiot, joita sovelletaan direktiivin säännösten rikkomistapauksissa”. Myöskään vaatimuksia sanktioiden tehokkuudesta, varoittavuudesta tai oikeasuhtaisuudesta ei erikseen oltu mainittu direktiivissä. Koska jäsenvaltioiden omaan harkintaan jäi sanktioiden asettaminen ja niiden tason määrittäminen, johti se varsin eritasoisiin sanktioihin jäsenvaltioiden välillä.⁹ Myös sakkojen alaisten rikkomisten määrittelyssä oli selkeitä

⁵ Ibid. s. 3

⁶ Ibid. s. 6-7

⁷ Ibid. s. 7

⁸ Direktiivi 95/46/EY

⁹ Kaikissa jäsenvaltioissa ei kansallisen lainsäädännön perusteella edes ollut mahdollista säätää hallinnollisista sakoista. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohta 151 mahdollistaa Tanskan ja Viron

eroja eri jäsenvaltioiden välillä ja etenkin sakkojen rahamääräisissä katoissa oli huomattavia eroja. Esimerkiksi Liettuan lainsäädäntö mahdollisti ainoastaan 290 euron maksimisakon tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, kun taas Espanjassa sakkojen enimmäismäärä oli 601,000 euroa.¹⁰ Oli selvää, että joissain jäsenvaltioissa hallinnollisten sakkojen taso, niiden soveltamisen epäsäännöllisyys ja tietosuojaviranomaisten puutteellinen käytäntö johti siihen, ettei hallinnollisten sakkojen voitu katsoa saavan aikaan varoittavaa vaikutusta.¹¹

Tämän tilanteen korjaamiseksi komissio esitti ehdotuksessaan tietosuoja-asetukseksi seuraamusjärjestelmää, jossa sakkojen enimmäismäärä ja ne rikkomukset, joiden perusteella sakot määrättiin, oli harmonisoitu.¹² Alkuperäisessä ehdotuksessa noudatettiin kolmiportaista seuraamusjärjestelmää, joka mahdollisti joko enintään 250,000 euron sakon tai jos kyseessä oli yritys, enintään 0,5 prosenttia sen vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai enintään 500,000 euron sakon sekä jos kyseessä oli yritys, enintään yksi prosentti sen vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Vakavimmissa tapauksissa sakoksi määräytyi 1 000,000 euroa tai kaksi prosenttia vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Hyväksytyssä asetuksessa sakkojen määriä nostettiin ehdotuksesta poiketen merkittävästi. Alimmillaankin kansallisilla viranomaisilla on tietosuoja-asetuksen tultua voimaan toimivalta määrätä 10 miljoonan euron sakoista tai enintään kaksi prosenttia yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta ja vakavimpien rikkomusten osalta 20 miljoonaa tai neljä prosenttia liikevaihdosta. Näiden lisäksi asetuksen seuraamusjärjestelmää koskeviin 83 ja 84 artiklaan lisättiin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, varoittavuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta jokaisessa yksittäistapauksessa, joissa valvontaviranomainen määrää 83 artiklan mukaisen sakon tai muun artiklan 84 mukaisen seuraamuksen.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tietosuoja-asetuksen hallinnollisia seuraamuksia koskevien 83 ja 84 artikloiden vaatimukset hallinnollisten seuraamusten tehokkuudesta, varoittavuudesta sekä

lainsäädäntöjen mukaisesti sakkojen määräämisen rikosoikeudellisten ja rikkomusmenettelyiden puitteissa, kunhan näillä on valvontaviranomaisten määräämiä sakkoja vastaava vaikutus.

¹⁰ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEK (2012) 73 lopullinen, s. 37

¹¹ Ibid. s. 38

¹² COM (2012) 11 lopullinen

oikeasuhtaisuudesta ovat tämän tutkielman keskiössä. Tavoitteena on löytää näille kolmelle vaatimukselle sisältö, joka ei ainoastaan ota huomioon niiden EU-oikeudellista kontekstia, vaan myös niiden tietosuojaan liittyvän ympäristön. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että vaatimukset eivät koske ainoastaan harmonisoituja hallinnollisia sakkoja, vaan myös 84 artiklan mukaisesti muita, jäsenvaltioiden omia tietosuoja-asetuksen puitteissa asettamia seuraamuksia, olivat ne sitten luonteeltaan hallinnollisia tai rikosoikeudellisia. Kyse on tällöin yleisestä EU-oikeudellisesta vaatimuksesta, joka kattaa sekä hallinnolliset että rikosoikeudelliset seuraamukset tietosuoja-asetuksen rikkomisesta, oli niiden perustana itse asetus tai kansallinen lainsäädäntö.

Tutkimuksen hallinto-oikeudellinen puoli tulee esiin siinä, että tässä tutkielmassa keskitytään nimenomaisesti hallinnollisiin seuraamuksiin ja eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteisiin. Tietosuoja-asetuksen hallinnollisten seuraamusten sopivuutta esimerkiksi Suomen oikeusjärjestelmässä ei tutkita, vaan kyse on puhtaasti EU-oikeudellisesta tulkinnasta. Rikosoikeudelliset seuraamukset rajautuvat tämän tutkielman ulkopuolelle, mutta niihin viitataan siltä osin kuin on tarpeellista, annettaessa sisältöä tutkimuksen kohteena oleville käsitteille. Tarkoitus ei myöskään ole syventyä liikaa keskusteluun hallinnollisen- ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmien eroavaisuuksista tai siihen, tulisiko jommankumman antaa etusija toiselle. Myöskään kysymykseen hallinnollisten sanktioiden rikosoikeudellisesta luonteesta ja laajasti huomiota saaneeseen *ne bis in idem* -problematiikkaan ei tulla syventymään sen enempää kuin vain mainitsemalla niiden olemassaolosta tässä kontekstissa. Tutkielman rikosoikeudellinen rajaus pitää näiltä osin, mutta etenkin varoittavuuden ja tehokkuuden vaatimusten ymmärtämiseksi sitä ei voi sulkea kokonaan pois.

Koska tietosuoja-asetus on vasta hiljattain tullut voimaan, ei ole olemassa Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöä koskien sen hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Tämän vuoksi myös tutkimuksen kohteena olevan kolmen vaatimuksen sisältöä joudutaan analysoimaan muita oikeudenaloja koskevan oikeuskäytännön avulla. Tutkimuksessa on valittu kilpailuoikeus sekä ympäristöoikeus tällaisiksi vertailuoikeudenaloiksi. Kilpailuoikeus on valittu tutkimukseen siitä syystä, että se sisältää tietosuoja-asetuksen tavoin erittäin ankaria hallinnollisia sakkoja, joita koskeva oikeuskäytäntö mitä todennäköisemmin soveltuu myös tietosuoja-asetuksen seuraamuksiin. Ympäristöoikeuden valitsemiseen yhdeksi vertailuoikeudenalaksi vaikutti ympäristöoikeuden rikosoikeudellisen sääntelyn lisääntyminen hallinnollisten

seuraamusten ohella, jota on perusteltu etenkin ympäristöoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tehokkuuden turvaamisen näkökulmasta. Tätä rikosoikeuteen liittyvää elementtiä pyritään tarkastelemaan ainoastaan vaatimusten sisällön ymmärtämisen helpottamiseksi.

Yksi tämän tutkimuksen alkuperäisistä tarkoituksista on vertailla eri oikeudenalojen hallinnollisten seuraamusten sisältöä tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Tarkoituksena on EUT:n oikeuskäytäntöä tutkimalla selvittää, onko näiden kolmen vaatimuksen sisältö riippuvainen siitä oikeudenalasta, johon hallinnollisen seuraamuksen sisältävä säädösinstrumentti kuuluu. Miten esimerkiksi tehokas sakko täytyisi ymmärtää kilpailuoikeuden tai ympäristöoikeuden alalla? Kertooko niiden sisältö jotain tietosuojasakkojen tehokkuudesta tai siitä mitä se mahdollisesti on? Vai onko kyseessä yleisten periaatteiden kautta sisältöä saavista vaatimuksista, joiden sisältö ei vaihtelee oikeudenalan mukaan?

Tutkimuskysymykset voidaan täten ilmaista seuraavasti:

1. Mitä vaatimukset hallinnollisten seuraamusten tehokkuudesta, varoittavuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta pitävät sisällään?
2. Ovatko näiden seuraamusten sisällöt oikeudenalakohtaisia? Toisin sanoen, vaihtelevatko niiden sisällöt, kun kyse on tietosuojasta, kilpailuoikeudellisesta tai ympäristöoikeudellisesta sääntelystä?

Toisinaan kirjallisuudessa mainitaan tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden periaatteista. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että jotkut kirjoittajat katsovat kyseessä olevan yksi yleinen periaate, joka säätelee hallinnollisten seuraamusten sisältöä. Tässä tutkielmassa puhutaan tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksista erillisinä elementteinään, joista voidaan katsoa muodostuvan yleisempi periaate koskien hallinnollisia seuraamuksia. Jakamalla tämä periaate kolmeen erilliseen vaatimukseen mahdollistaa sen, että jokaista elementtiä voidaan tutkia erikseen.

Tutkielman rakenne on seuraavanlainen: ensin käydään läpi EU oikeudellisen hallinnollisia seuraamuksia koskevan järjestelmän kehitystä. Tarkoituksena on selvittää, mitkä yleiset periaatteet vaikuttavat tämän seuraamusjärjestelmän taustalla. Lisäksi keskitytään siihen oikeuskäytäntöön, jossa vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, varoittavuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta syntyivät. Tämän jälkeen tarkastellaan tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia oikeustapausten ja

yleisten oikeusperiaatteiden avulla. Tämän tarkastelun lopputuloksia analysoidaan loppupäätelmissä, joissa näkökulmaa ohjataan myös hieman tulevaisuuteen päin arvioimalla mahdollisia, vasta tulevaisuudessa oikeuskäytännön kautta syntyvää sisältöä vaatimuksille.

2. Yleisesti EU:n hallinnollisista sanktioista

2.1 Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän kehitys

Koska tutkielman kohteena on tietosuojasetuksen hallinnollinen seuraamusjärjestelmä, on syytä käydä ensin läpi Euroopan unionin seuraamusjärjestelmän kehitystä. Tämä on tärkeää kokonaiskuvan muodostamiseksi. EU:n hallinnollisten sanktioiden järjestelmä on moniulotteinen siinä mielessä, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden omiin sanktiojärjestelmiin. Tämän lisäksi se on myös saanut vahvoja vaikutteita Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) sisällöstä ja etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) sille antamien tulkintojen kautta.

Molemmat yllä mainitut Eurooppalaiset instituutiot, EU sekä EIS, ovat vuosien saatossa lähentyneet toisiaan, etenkin jos asiaa tarkastellaan hallinnollisten sanktioita koskevien standardien näkökulmasta.¹³ Pelkistetysti voidaan sanoa, että EU:n oma oikeusjärjestelmä mahdollistaa kattavan järjestelmän monien eri hallinnollisten sanktioiden käyttämiselle, kun taas EIS:n järjestelmä takaa yksilön oikeusturvan toteutumisen.¹⁴ EU:n jäsenvaltiot, jotka ovat kaikki myös EIS:n allekirjoittajamaita, saavat vaikutteita näistä kahdesta järjestelmästä, mutta ne vaikuttavat samalla myös itse niiden kehitykseen. Tätä eri tasojen välistä vuorovaikutusta voi havainnollistaa siten, että nämä kolme tasoa, EU, EIS sekä jäsenvaltiot, muodostavat eräänlaisen kolmion, jossa jokainen kärki on vuorovaikutuksessa keskenään: Jäsenvaltioiden implementoidessa EU-tasolla säädettyjen hallinnollisia sanktioita niiden on otettava huomioon yksilön

¹³ *Moor-van Vugt* teoksessa *Administrative Sanctions in the European Union* (toim. *Jansen*) (2013), s. 607

¹⁴ *Ibid* s. 607. Huomionarvoista kuitenkin on, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä perussopimusten tasolle nostetun Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää monia perusoikeuksia, jotka ovat sisällöltään verrannollisia EIS:n sisältämiin ihmisoikeuksiin. Antaessaan sisältöä perusoikeuskirjan oikeuksien sisällölle, EUT on ratkaisuisaan pyrkinyt ottamaan EIT:n tulkinnat huomioon. Mielenkiintoinen kysymys voisi siis olla se, missä määrin voidaan katsoa kyseessä olevan symbioosi näiden kahden järjestelmän välillä, ja toisaalta missä määrin pyrkimys luoda EU:n oma perusoikeusjärjestelmä. EUT on kuitenkin viime vuosina tukeutunut yhä enemmän sekä myös viitannut suoraan EIT:n tulkintakannanottoihin omissa ratkaisuisaan.

oikeusturva, joka perustuu sekä EIS:n järjestelmään sekä EU:n omaan perusoikeuskirjaan, jotka taas puolestaan ovat saaneet vaikutteensa jäsenvaltioiden omista oikeudellisista traditioista.¹⁵ EU-tasolla puolestaan on luotu monia uusia hallinnollisia sanktioinstrumentteja, joita jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät eivät aiemmin tunteneet.¹⁶ EIS:n on puolestaan vaikuttanut EU:n hallinnollisten sanktioiden prosessioikeudellisen turvan kehitykseen.

Euroopan unionin kehityshistoria sekä yhteisön että jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako on syy siihen, miksi hallinnollinen sanktiojärjestelmä on kehittynyt niin laajaksi EU-oikeudessa kuin mitä se tänä päivänä on. Rikosoikeuden on perinteisesti katsottu olevan syvälle jäsenvaltioiden suvereniteettiin menevä oikeudenala, eivätkä jäsenvaltiot ole olleet valmiita luovuttamaan Euroopan yhteisölle (EY) toimivaltaa tällä alalla. Rikosoikeudellinen sääntely, ja samalla rikosoikeudelliset sanktiot, ovat siis jääneet eksklusiivisesti jäsenvaltioiden toimialaan. Hallinnollisten seuraamusten kohdalla tilanne ei ole ollut samankaltainen ja komissiolla on ollut jonkin verran toimivaltaa langettaa hallinnollisia sakkoja suoraan yrityksille, jotka ovat toiminnallaan rikkoneet Euroopan talousyhteisön tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön asetuksia. Kilpailuoikeus on yksi näistä unionin oikeudenaloista, jossa komissiolla on tällainen toimivalta.

Tämä johti kuitenkin ongelmiin EY:n oikeuden täytäntöönpanossa. Syntyi tilanne, jossa toimivalta sekä määrätä sanktioita että säätää niistä lailla oli joko kokonaan kansallisella tai EY-tasolla.¹⁷ Tilanteissa, joissa sanktiosta säädettiin EY-tasolla, mutta niiden implementointi jätettiin jäsenvaltioille, komissiolla oli ainoastaan valta valvoa, että jäsenvaltiot implementoisivat EY-oikeutta. Komissio ei siis pystynyt vaikuttamaan EY-oikeuden kansallisella tasolla tapahtuviin loukkauksiin. Etenkin yhteisön budjettiin kohdistuvat väärinkäytökset olivat laajoja. Joidenkin arvioiden mukaan n. 10-25 prosenttia yhteisön vuosittaisesta budjetista menetettiin petosten yhteydessä, eikä näyttänyt siltä, että jäsenvaltiot puuttuisivat tilanteeseen millään tavalla.¹⁸ Komissiolla oli valta saattaa jäsenvaltiot vastuuseen EY-oikeudesta syntyvien velvoitteiden

¹⁵ Esimerkiksi SEU artiklan 6(3) mukaisesti jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.

¹⁶ *Moor-van Vugt* (2013), s. 607

¹⁷ *Ibid.* s. 608

¹⁸ Nykyisin tämä on kodifioitu SEUT 325 artiklaan. Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) vuoden 2016 raportin mukaan EU:n budjettiin kohdistuneita petoksia oli arvioltaan 631 miljoonaa euroa kokonaisbudjetin ollessa 136,64 miljardia euroa (n. 0,46 prosenttia kokonaisbudjetista).

laiminlyönnistä, mutta vielä silloin siltä puuttui tosiasialliset mahdollisuudet varmistaa, että jäsenvaltiot noudattaisivat EUT:n niille langettamia tuomioita.¹⁹

Ratkaisu tähän tuli yleisen EU-oikeudellisen oikeusperiaatteen muodossa. SEU 4 artiklan 3 kohdan vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja sen jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Vilpittömän yhteistyön periaate voidaan nähdä tärkeimpänä perustana jäsenvaltioiden velvollisuudelle asettaa hallinnollisten sanktioiden järjestelmiä turvaamaan EU-oikeuden toteutuminen kansallisella tasolla.²⁰ EUT on oikeuskäytännössään katsonut, että silloisen perustamissopimuksen 5 artiklan (nykyinen SEU 4(3)) velvoittamana jäsenvaltioiden tulee varmistaa tehokkaat ja varoittavat sanktiot EU-oikeuden loukkauksille.²¹

Tämä tuo meidät nyt lähemmäksi tämän paperin tutkimuskysymystä. Sanktioiden, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia sekä varoittavia ovat sellaisia juuri siitä syystä, että ne turvaavat EU-oikeuden toteutumisen. Vilpittömän yhteistyön periaate on se kantava voima, joka velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että tällaiset sanktiot ovat olemassa. Niissä tapauksissa, joissa EU-oikeus ei nimenomaisesti velvoita asettamaan sanktioita, tai vain viittaa kansallisiin sanktiomekanismeihin, jäsenvaltioilla on harkintavaltaa valita ne sanktiot ja seuraamukset, joilla ne varmistavat EU-oikeuden täytäntöönpanon.²² EUT on katsonut, että jäsenvaltiot voivat sanktioida EU-oikeuden rikkomuksia, vaikka sille ei olisi selkeää EU primääri- tai sekundäärioikeuteen perustuvaa perustetta.²³ EUT on myöhemmissä ratkaisuisaan lisäksi katsonut jäsenvaltioilla olevan velvollisuus aloittaa toimenpiteet niitä tahoja vastaan, jotka ovat syyllistyneet EU-oikeuden rikkomiseen ja että tämän velvoitteen rikkominen saattaa johtaa rikkomusmenettelyyn²⁴

Aikaisemmin EU-oikeus salli varsin vapaasti jäsenvaltioiden päättää niistä seuraamuksista, jotka EU-oikeuden rikkomisesta koituivat, kunhan ne vain olivat

¹⁹ Nykyään komissiolla on suuremmat mahdollisuudet artikla 260 SEUT mukaisesti varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat EUT:n päätöksiä, jos jäsenvaltion katsotaan rikkoneen velvollisuuksiaan.

²⁰ *Moor-van Vugt (2013)* s. 608

²¹ C-14/83 *Von Colson ja Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR I-1891, kohdat 26-28

²² *Human Rights in Contemporary European Law*, (toim. *Joakim Nergelius, Eleonor Kristoffersson*) (2015)

²³ C-50/76 *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor siergewassen* [1977] ECR I-137

²⁴ C-265/95 *Komissio v. Ranska* [1997] ECR I-6959. Rikkomusmenettelystä säädetään SEUT 258 ja 259 artikloissa. Huomionarvoista on, että myös toinen jäsenvaltio voi aloittaa rikkomusmenettelyn toista jäsenvaltiota vastaan, tosin tämä on erittäin harvinaista.

tehokkaita, oikeasuhtaisia sekä varoittavia. Tämä valinnanvapaus on pienentynyt vuosien saatossa ja nykyään EU-oikeudelliset instrumentit voivat useimmiten varsin tarkastikin säädellä niistä seuraamuksista, jotka koituvat EU-oikeuden rikkomisesta. Aikaisemmin todetun EY-budjettiin liittyvien väärinkäytösten johdosta, mutta myös kaikkien EU:n taloudellisten etujen turvaamiseksi, komissio katsoi tarpeelliseksi laatia yleisen asetuksen EY:n taloudellisten etujen suojaamisesta.²⁵ Asetuksen tarkoituksena oli mahdollistaa hallinnollisten sanktioiden käyttö kaikkia taloudellisia epäsäännöllisyyksiä vastaan kaikilla unionin sektoreilla. Asetus sallii hallinnollisten sanktioiden käytön niin tahallisten kuin laiminlyönnistä seuranneiden epäsäännöllisyyksien johdosta.²⁶ Sanktiot voidaan kohdentaa sekä yhteisön taloudellisia etuja rikkoneeseen tahoon tai tahoon, jonka velvollisuutena on estää kyseiset rikkomukset.²⁷ Asetuksen tarkoituksena on kuitenkin vain asettaa viitekehys hallinnollisten sanktioiden käytölle, joista tulee sektorikohtaisella sääntelyllä säätää tarkemmin. Ne voivat myös sisältää seuraamuksia, jotka poikkeavat kyseisen asetuksen vastaavista.²⁸ Asetuksessa mainittuja seuraamuksia on pidettävä hallinnollisina seuraamuksina ja mahdollisina seuraamuksina EU-oikeuden rikkomisesta.²⁹ Jäsenvaltiot eivät saa asettaa kansallisella tasolla sellaisia hallinnollisia seuraamuksia, joista on jo yksityiskohtaisesti säännelty asetuksissa.³⁰

Moor-van Vugt huomauttaa, että termiä ”sanktio” ei usein käytetä EU-oikeudellisissa instrumenteissa.³¹ Yllä mainittu asetus esimerkiksi tunnistaa kaksi eri kategoriaa: hallinnolliset toimenpiteet sekä hallinnolliset seuraamukset. Asetuksen 4 artiklan mukaan hallinnollisina toimenpiteinä voidaan pitää perusteettoman etuuden takaisin perimistä joko velvollisuutena maksaa velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat tai myönnetyn edun hakemisen tueksi tai ennakkomaksua saataessa määrätyn takuun menettämisenä. Asetuksen mukaan nämä ovat nimenomaan hallinnollisia toimenpiteitä, eivät seuraamuksia. Hallinnollisia seuraamuksia ovat puolestaan muun muassa hallinnolliset sakot sekä muut luonteeltaan yksinomaan taloudelliset seuraamukset. Hallinnolliset toimenpiteet sekä seuraamukset eroavat toisistaan siinä, että hallinnolliset toimenpiteet eivät vaadi tekijän syyllisyyttä, kun taas hallinnolliset seuraamukset vaativat

²⁵ Asetus 2988/95/EY

²⁶ *ibid.* 5 artikla

²⁷ *ibid.* 7 artikla

²⁸ *ibid.* 2(2) artikla. Esimerkkinä sektorikohtaisesta sääntelystä asetus 2419/2001

²⁹ *Moor-van Vugt (2013)*, s. 610

³⁰ C-45/05 *Maatschap Schonewille-Prins* [2007] ECR I-3997, kohdat 63-65. Tapauksessa oli kyse kansallisen tason lähes identtisestä seuraamuksesta verrattuna asetuksessa olevaan seuraamukseen. Tuomion kohdassa 67 EUT toteaaakin, ettei tämä estä jäsenvaltiota asettamaan eri tyyppistä seuraamusta.

³¹ *Moor-van Vugt (2013)*, s. 613.

aina huolimattomuutta tai tahallisuutta.³² Yleinen tietosuoja-asetus ei sisällä hallinnollisia toimenpiteitä.

Kuten aikaisemmin on mainittu, rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen on katsottu pitkään kuuluvan jäsenvaltioiden suvereniteetin alaan, johon ei ylikansallisin keinoin voida puuttua. Tähän teemaan liittyy vahvasti kysymys sanktioiden luonteesta: ovatko ne luonteeltaan rankaisevia vaiko reparaatiivisia. Rangaistuksenluonteiset sanktiot katsotaan helposti kuuluvan rikosoikeuden alaan, voihan esimerkiksi rikkeistä saada sakon. Tällöin herääkin kysymys siitä, onko EU:lla edes kompetenssia asettaa hallinnollisia sanktioita, kuten sakkoja niiden punitatiivisen luonteen vuoksi.³³ Tämä kysymys oli EUT:n ratkaistavana jo ennen yllä mainitun asetuksen 2988/95 voimaantuloa.³⁴

Tapauksessa Saksan liittotasavalta v komissio Saksan liittotasavalta vaati asetuksen 3007/84 hallinnollisia seuraamuksia koskevien artiklojen kumoamista. Seuraamukset koskivat rahallista tukea koskevien hakemusten tekemisiin liittyneitä tiettyjä sääntöjenvastaisia toimia. Asetus asetti jäsenvaltioille velvollisuuden toimeenpanna viranomaistasolla vaadittavat hallinnolliset seuraamukset. Nämä olivat toimijan määrääminen maksamaan aiheettomasti saadun tuen takaisin korkoineen sekä toimijan jättäminen tuetta tai tukijärjestelmän ulkopuolelle. Saksan hallitus katsoi kyseisten seuraamuksien olevan luonteeltaan rikosoikeudellisia, joiden käyttöönottoon yhteisöllä ei ole toimivaltaa.

EUT katsoi, että yhteisön toimivaltaan kuuluu toimenpiteiden asettaminen, jos ne ovat tarpeellisia yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi.³⁵ Lisäksi vain yhteisön lainsäätäjän asiana on määritellä parhaimmat ratkaisut yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Täten voidaan myös vetää johtopäätös, että kaikki toimenpiteet, olivat ne sitten luonteeltaan reparaatiivisia tai rangaistuksenluonteisia, voidaan lopulta perustella yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden turvaamisella.³⁶ Tapauksen nähdään yleisesti antaneen yhteisön lainsäätäjälle toimivallan säätää rangaistuksenluonteisista hallinnollisista sanktioista, vaikka EUT ei asiaa suoranaisesti

³² *ibid.* s. 614

³³ Tässä täytyy tarkentaa se, että kyseessä olevassa tapauksessa Saksan hallitus hyväksyi sakkojen (sekä uhkasakkojen) olevan yhteisön oikeudessa hyväksyttäviä seuraamuksia. Kysymys oli Saksan hallituksen mukaan tarkemmin siitä, voiko maataloustukea jättämistä pitää sakkoon rinnastettavana seuraamustyyppinä. EUT torjui tämän näkökannan.

³⁴ C-240/90 *Saksa v. komissio* [1992] ECR I-5383

³⁵ *ibid.* kohta 18

³⁶ *Moor-van Vugt (2013)*, s. 611

ratkaisussaan maininnutkaan.³⁷ Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies *Jacobs* katsoi, että vaikka yhteisöllä ei ole toimivaltaa rikosoikeuden alalla, tämä ei tarkoita etteikö se voisi suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka tähtäävät jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten sääntöjen lähentymiseen.³⁸ Myöhemmässä oikeuskäytännössä, kuten tulemme huomaamaan, EU-lainsäätäjälle on katsottu olevan toimivalta määrätä rikosoikeudellisten keinojen käytöstä, jos se on tarpeen EU:n tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä näkökanta on vahvistunut myöhemmässä EUT:n oikeuskäytännössä, jossa on katsottu rikosoikeudellisten seuraamusten käytön olevan sallittua, jos se on tarpeen unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Nämä EUT:n näkemykset ovat sittemmin kodifioitu perussopimukseen. SEUT artikla 83(2) sisältää oikeusperustan aineellisen rikosoikeuden lähentämiselle.

2.2 Kreikkalaisen maissin tapaus

Kuten edellisessä kappaleessa on todettu, EU-tasoisien hallinnollisten sanktioiden järjestelmän tarkoitus on ennen kaikkea turvata EU-oikeuden tavoitteiden tosiasiallinen toteutuminen jäsenvaltioiden tasolla. EU:n kehittyessä pelkästään taloudellisesta yhteisöstä kattamaan suuren määrän eri oikeudenaloja myös suojeltavien intressien ala on kasvanut. Tästä eri oikeudenalojen ja intressien määrästä huolimatta vaatimuksen hallinnollisten seuraamusten tehokkuudesta, varoittavuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta ovat, ainakin kirjoitetussa muodossaan, pysyneet samanlaisina.

Yleinen tietosuoja-asetus ei ole ainoa EU-oikeudellinen instrumentti, joka sisältää nämä kolme vaatimusta. Ne löytyvät esimerkiksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetussa direktiivistä³⁹, työoikeudellisista direktiiveistä⁴⁰, sekä kilpailuoikeuden alalta. Nämä kolme vaatimusta eivät koske ainoastaan hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia, sillä monissa EU-oikeudellisissa instrumenteissa vaaditaan, että

³⁷ *ibid.*

³⁸ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-240/90, kohta 12

³⁹ Direktiivi 2008/99/EY

⁴⁰ Direktiivi 2009/38/EY

jäsenvaltiot turvaavat myös tehokkaat, oikeasuhtaiset sekä varoittavat oikeussuojakeinot.⁴¹

Olemme huomanneet edellä, miten alkuaikoina yhteisön lainsäätäjältä puuttui keinot sekä säätää että samanaikaisesti valvoa yhteisön oikeuden toteutumista kansallisella tasolla. Niissä tapauksissa, joissa EY-lainsäädäntö ei asettanut sanktioita lakien rikkomiselle, jäi jäsenvaltioiden tehtäväksi varmistaa vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti yhteisön tavoitteiden toteutuminen, käytännössä omin sanktiojärjestelmin. Kreikkalaisen maissin tapaus on yksi keskeisimmistä tähän aiheeseen liittyvistä oikeustapauksista.⁴²

Tapauksessa komissio nosti kanteen Kreikan valtiota vastaan perustein, joiden mukaan Kreikka oli rikkonut jäsenyysvelvoitteitaan. Kreikkaan oli tuotu maissia Jugoslavian alueelta. Eräät kreikkalaiset yritykset olivat vieneet tätä Jugoslaviasta peräisin olevaa maissia Kreikasta Belgiaan väittäen niiden olevan kreikkalaista alkuperää. Asetuksen 2727/75 mukaisesti tästä Jugoslaviasta peräisin olevasta maissierästä olisi tullut kantaa maatalousmaksuja, jotka ovat yhteisön talousarvioon otettavia omia varoja. Kreikkalaiset viranomaiset olivat osallistuneet tähän petokseen muun muassa väärentämällä eräitä asiakirjoja sekä antamalla vääriä lausuntoja maissin alkuperämaasta. EUT katsoi Kreikan valtion rikkoneen jäsenvelvoitteitaan, sillä Kreikka ei ollut perinyt näitä kolmannesta maasta tuotujen maissierien osalta maatalousmaksuja, ei ollut maksanut viivästyskorkoa tälle erälle sekä oli jättänyt aloittamatta rikosoikeudellisia tai kurinpitomenettelyä niiden henkilöiden osalta, jotka osallistuivat petokseen.

Komissio katsoi, että Kreikan valtion olisi tullut asettaa seuraamuksia tällaisen petollisen toiminnan torjumiseksi. Koska Kreikka ei ollut aloittanut minkäänlaisia seuraamusmenettelyitä petokseen osallistuneiden osalta, katsoi komissio Kreikan rikkoneen silloisen perustamissopimuksen 5 artiklaa (nykyinen SEU 4(3) artikla), jonka

⁴¹ Onko tehokkuus, varoittavuus ja oikeasuhtaisuus sisällöltään erilaisia, kun puhutaan sakoista tai oikeussuojakeinoista? Asian voi helposti rekonstruoida tukeutumalla esimerkiksi aikaisemmin mainittuun tapaukseen C-240/90, jossa hallinnollisten sanktioiden asettaminen voitiin katsoa välttämättömäksi EU:n tavoitteiden toteuttamiseksi. Kun yksilön perusoikeudet, kuten oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, ovat Lissabonin sopimuksen myötä saaneet perussopimusten tasoisen aseman, on selvää, että perusoikeuksista on tullut merkittävä osa EU:n oikeusjärjestelmää. Perusoikeuksien toteutuminen on tällöin yksi keskeisistä EU:n tavoitteista, jotka eivät tosiasiallisesti toteudu, ellei yksilön perusoikeuksien loukkaamisia voida tehokkaasti, oikeasuhtaisesti tai varoittavasti korjata. *Michael Dougan* katsoo, että sekä hallinnollisia sanktioita että oikeussuojakeinoja koskeva EUT:n ratkaisukäytäntö tulisi pitää sekä käsitteellisesti että doktriinisesti erillään toisistaan, vaikka EUT:n ratkaisukäytäntö antaa viitteitä siitä, että nämä kaksi järjestelmää näyttäisivät olevan keskenään vaihtoehtoisia (kts. tarkemmin *Michael Dougan* teoksessa *Compliance and The Enforcement of EU Law* (2012), s. 86)

⁴² C-68/88 *Komssio v. Kreikka* [1989] ECR I-2965

mukaan jäsenvaltioiden velvollisuutena on toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus. EUT totesi:

[23] Tämän osalta on todettava, että kun yhteisön lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä tämän lainsäädännön rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista tai kun siinä viitataan tältä osin kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus.

[24] Vaikka jäsenvaltiot voivat itse valita määrättävät seuraamukset, niiden on huolehdittava erityisesti siitä, että yhteisön oikeuden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat sellaiset aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka vastaavat niitä edellytyksiä, joita sovelletaan luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaaviin kansallisen oikeuden rikkomisiin, ja joiden johdosta seuraamukset ovat joka tapauksessa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

[25] Lisäksi kansallisten viranomaisten on toimittava yhteisön oikeuden rikkomisen suhteen samalla valppaudella kuin vastaavien kansallisten lakien täytäntöönpanossa.

Asetus 2727/75 ei edellyttänyt nimenomaisia sanktioita, joita jäsenvaltioiden olisi tullut implementoida. Kreikkalaisen maissin tapaus koskee siis tilanteita, joissa EU-oikeudellinen instrumentti ei itsestään aseta vaatimuksia sanktioiden asettamisesta. *Dougan* huomauttaa, että oikeasuhtaisuuden, varoittavuuden sekä tehokkuuden vaatimusten lisääminen direktiivien ja asetusten teksteihin ei välttämättä kuitenkaan tuo lisää substanssiarvoa jäsenvaltioiden velvollisuuksiin, jotka voidaan jo muutoinkin juontaa vilpittömän yhteistyön periaatteeseen ja SEUT 4(3) artiklaan. Tapaus osoittaa näiden kolmen vaatimuksen vahvan linkin vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Tätä periaatetta jäsenvaltioiden on noudatettava kaikilla EU-oikeuden osa-alueilla ja se velvoittaa jokaista jäsenvaltion hallinnon tasoa. Sen voidaan katsoa tuovan myös tasapainon toissijaisuusperiaatteen käytölle: niillä EU-politiikan aloilla, joilla toimenpiteet voidaan katsoa ensisijaisesti olevan paremmin toteutettavissa jäsenvaltion tasolla, on jäsenvaltioiden joka tapauksessa varmistettava myös EU:n näkökantojen huomioiminen.⁴³

⁴³ *Michael Frese*, *Sanctions in EU competition Law: Principles and Practice* (2014), kappale 4.6.1.

Vilpittömän yhteistyön periaatetta ja sen sisältöä on moneen otteeseen puitu EUT:n toimesta. *Frese* katsoo, että SEUT 4(3) vaatimukset voidaan sitä koskevan EUT:n oikeuskäytännön perusteella jakaa moneen eri kategoriaan.⁴⁴ Kilpailuoikeuden alalla vilpittömän yhteistyön periaatteella voidaan katsoa olevan kolme eri funktiota: 1) periaate varmistaa EU-oikeudellisten oikeuksien suojaamisen, 2) periaate tehostaa EU-oikeudesta juontuvien velvollisuuksien toteutumista ja 3) periaate helpottaa kansallisen- ja unionintason instituutioiden välistä yhteistyötä.

Fresen mukaan ensimmäinen funktio sallii jäsenvaltioiden luovan prosessuaalisia takeita EU-oikeudesta juontuvien oikeuksien suojelemiselle, kuten riippumattomien tuomioistuimien asettamia. Kun kyse on EU-oikeuden turvaamien oikeuksien suojelemisesta, nämä takeet eivät saa olla epäsuotuisimpia kuin kansallisen lain vastaavien oikeuksien saamat takeet (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa johtaa EU-oikeudesta myönnettyjen oikeuksien käytön mahdottomuuteen tai kohtuuttoman vaikeaan käyttöön (tehokkuusperiaate). Tämä vilpittömän yhteistyön periaatteen muoto on myös luettavissa kreikkalaisen maissin tapauksessa, jonka mukaan kansallisten viranomaisten on suhtauduttava EU-oikeuden rikkomisiin samoin tavoin kuin kansallisen oikeuden vastaaviin. Toisen funktion tarkoituksena on *Fresen* mukaan velvoittaa jäsenvaltiot tekemään kaikki sellaiset toimenpiteet unionin oikeuden täytäntöönpanemiseksi, jotka ovat tarpeen sen toteuttamiseksi. Tämä siis koskee tapauksia, joissa implementoinnista ei ole säädetty unionin tasolla. Tämäkin on helposti luettavissa kreikkalaisen maissin tapauksesta.

Frese kuitenkin huomauttaa näiden kahden ensimmäisen funktion erilaisista vaikutuksista ja sisällöistä. Hän pääättelee, että vilpittömän yhteistyön periaate vaikuttaa jäsenvaltioiden autonomiaan eri tavoin, kun kyse on joko jäsenvaltioiden velvollisuudesta turvata EU-oikeudesta tulevia oikeuksia tai kun niiden tehtävänä on toimeenpanna EU-oikeuden mukaisia velvoitteita. Hän katsoo, että EU-oikeudellisten velvollisuuksien toimeenpanemisen taustalla vaikuttavat vastaavuusperiaate, tehokkuus, oikeasuhtaisuus sekä varoittavuus, kun taas EU-oikeudellisten oikeuksien toimeenpanemisen taustalla vaikuttavat ainoastaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet. Tämän lisäksi hän huomauttaa, että EUT on oikeuskäytännössään vaatinut jäsenvaltioilta enemmän, kun

⁴⁴ Ibid.

kyse on oikeuksista, ja että vastaavuusperiaate voi vain erityisissä tapauksissa rajoittaa kansallisten viranomaisten toimeenpanovaltaa.⁴⁵

Tällöin keskeinen kysymys on, kattavatko nämä kolme vaatimusta yleisen tietosuojasetuksen alan. Kreikkalaisen tapauksen tulkinnasta syntyneet periaatteet koskevat tilanteita, joissa jäsenvaltioilla on harkintavaltaa päättää seuraamuksista, siis tilanteet, joissa EU-oikeudellinen instrumentti ei harmonisoi hallinnollisia seuraamuksia.⁴⁶ Tämä on mahdollista vain jaetun toimivallan alaan kuuluvilla politiikan aloilla. Tietosuojan voidaan katsoa kuuluvan jaetun toimivallan piiriin, joka jättää jäsenvaltioille vaikutusmahdollisuuksia seuraamusten suhteen.⁴⁷ Tällöin niitä sovelletaan myös kysymyksiin, onko jäsenvaltio käyttänyt soveliaita keinoja täytäntöönpanon turvaamiseksi ja onko jäsenvaltio tarpeettomasti laajentanut unionin oikeuden soveltamisalaa.⁴⁸ Tämä on tietosuojasetuksen 84 artiklan mukaisten seuraamusten kannalta keskeistä.

Seuraavaksi tarkastellaan tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden käsitteitä tarkemmin ja erikseen. Tarkastelu aloitetaan tehokkuuden vaatimuksesta, sillä sen voidaan katsoa ehkä läheisimmin liittyvän yllä käsiteltyihin yleisimpiin EU-oikeudellisiin periaatteisiin, kuten vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Kyse on ennen kaikkea sen varmistamisesta, että unionin oikeus toteutuu.

3. Tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimukset

3.1 Tehokkuusvaatimus

Tehokkuusperiaate voidaan EU-oikeudessa nähdä eräänlaisena taustaperiaatteena, joka on vaikuttanut muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden muovautumiseen ja joka toimii jokaisen hallinnon tasoon vaikuttavan vastuun ja kompensaation turvaamisen takeena.⁴⁹ Toisin kuin useat muut hallinnolliset oikeusperiaatteet, tehokkuusperiaatteen

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Kaikki ne alat, joista ei nimenomaisesti ole säädetty SEUT 3 tai 6 artikloissa (unionin yksinomainen toimivalta sekä tukitoimet) voidaan katsoa kuuluvan jaetun toimivallan piiriin. Kts. *Paul Craig*, *EU administrative law* (2006), s. 277

⁴⁸ *Frese* (2014), kts. myös unionin oikeuden soveltamisalasta C-617/10 *Åklagaren vastaan Hans Åkerberg Fransson* [2013] ECLI:EU:C:2013:280.

⁴⁹ *Craig* (2006), s. 277

ei ole peräisin jäsenvaltioiden oikeudellisesta traditiosta, vaan sen lähtökohdat ovat EU-oikeudelliset. EU-oikeuden etusijaperiaate sekä välittömän oikeusvaikutuksen periaate ovat olleet ne keskeiset EU-oikeuden ominaispiirteet, jotka johtivat EU-oikeudellisen tehokkuusperiaatteen syntyyn.⁵⁰ Sillä voidaan myös katsoa olevan kaksijakoinen rooli: ensinnäkin sillä pyritään turvaamaan EU-oikeudesta tulevien oikeuksien tehokas suojeleminen ja toiseksi sillä turvataan EU-oikeuden tehokas toteutuminen.⁵¹

Tehokkuus itsestään voidaan ymmärtää tarkoittavan keinojen sekä niillä tavoiteltavien päämäärien välistä suhdetta. Laki, direktiivi, asetus tai muu oikeudellinen instrumentti on vaikutukseltaan tehokas vain, jos sillä päästään instrumentilla tavoiteltuun lopputulokseen riittävän hyvin. Oikeuskirjallisuuden sekä oikeuskäytännön valossa sakkojen tehokkuus voidaan ymmärtää tarkoittavan sellaisia sakkoja, joilla voidaan varmistaa se, että EU-oikeutta noudatetaan ja että halutut päämäärät tosiasiallisesti saavutetaan.⁵² Yllä mainitun ensimmäisen roolin fokus on oikeussuojakeinojen tehokkuudessa. Kysymys on tällöin siitä, millaiset oikeussuojakeinot ovat tehokkaita turvaamaan EU-oikeudesta juontuvien oikeuksien toteutumisen. Esimerkiksi perusoikeuskirjan 47 artikla takaa jokaiselle tehokkaat oikeussuojakeinot puolueettomissa ja riippumattomissa tuomioistuimissa niissä tapauksissa, joissa unionin oikeudessa taattuja oikeuksia on loukattu. Toisen roolin fokus on pohjimmiltaan samankaltainen: millaiset oikeudelliset instrumentit ovat tehokkaita turvaamaan EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen. Molemmissa tapauksissa on siis kyse keinojen ja lopputulosten välisestä suhteesta, loppupeleissä EU-oikeuden toteutumisesta, oli sitten kyse perusoikeuskirjan turvaamista oikeuksista tai muista unionin tärkeistä poliittisista tai taloudellisista tavoitteista. Tietosuoja-asetuksen tarkoittamat hallinnolliset sakot näyttäisivät täyttävän tätä toista roolia, jossa hallinnollisella sanktiojärjestelmällä pyritään tehokkaasti turvaamaan haluttu lopputulos eli tietosuojan korkean tason saavuttaminen koko EU-alueella.

On selvää, että vaatimus sanktioiden tehokkuudesta on läheisessä suhteessa oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden vaatimuksiin. Etenkin varoittavuutta ja tehokkuutta voi olla vaikea määritellä irrallisina elementteinä. Tehokkuus on mahdollista katsoa eroavan varoittavuudesta siinä, että sanktion tehokkuus vaikuttaa esimerkiksi tietosuojaa koskevia periaatteita loukkaavaan henkilötietojen käsittelijän tai rekisterinpitäjän sen

⁵⁰ Ibid. s. 418-19

⁵¹ *Tridimas*, *The General Principles of EU Law*, 2. painos (2006), s. 418

⁵² *C. Case*: *Eastern & central European journal of environmental law* 2012, issue 2 s. 11

hetkisiin toimiin, kun varoittavuus puolestaan kohdistuu tuleviin toimiin tai pikemminkin niiden estämiseen.⁵³ Tällöin voidaan puhua sanktion vaikutuksista *Ex post* (tehokkuus) sekä *Ex ante* (varoittavuus). Tietosuoja-asetuksen 83 ja 84 artiklat näyttäisivät vaativan näitä molempia, onhan kansallisen valvontaviranomaisen otettava ne molemmat huomioon artikloiden sananmuodon mukaisesti. Tehokkuuden kriteeri näyttäisi tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten sanktioiden kontekstissa koskevan vain tiettyä rikkojaa johon sanktiot kohdistetaan, mutta sillä voi olla myös vaikutusta muihin potentiaalsiin rikkojiin varoittavuuden myötä, jolloin sillä voi olla yleisestävä vaikutus. On kuitenkin epäselvää, missä määrin yksittäistapauksissa kansallisten valvontaviranomaisten tulisi huomioida sanktioiden vaikutus muihin subjekteihin kuin päätöksen kohteena olevaan rikkojaan.

Sen sijaan tietosuoja-asetuksen artiklan 84 mukaisesti myös jäsenvaltioiden tulee ottaa tehokkuusvaatimus huomioon asettaessaan muita seuraamuksia kuin 83 artiklan mukaisia hallinnollisia sakkoja. Velvoite koskee vain niitä rikkomuksia, jotka eivät kuulu määrältään harmonisoitujen sakkojen piiriin. Jäsenvaltioiden tehtäväksi jää siis paikata niitä aukkoja, joista tietosuoja-asetuksessa ei säädetä. Näiden voidaan kuitenkin nähdä toteuttavan samoja päämääriä kuin mitä harmonisoiduilla sakoilla haetaan. Kyse näyttää olevan tältä osin vilpittömän yhteistyön periaatteen toteuttamisesta ja Unionin tavoitteiden tehokkaasta toteuttamisesta. Se, että jäsenvaltio laiminlyö asettaa 84 artiklan mukaisesti seuraamuksia tietyistä rikkomuksista voi olla tämän periaatteen vastaista.

Täytäntöönpanon tehokkuus EU-oikeudessa tarkoittaa sitä, että säädettyjen EU-oikeudellisten päämäärien toteutumista ei hallinnollisin toimin tehdä liian vaikeaksi tai käytännössä mahdottomaksi.⁵⁴ Tehokkuuden vaatimuksen täyttäminen vaatii tällöin EU-oikeuden toteutumiseen tähtäävän hallintopäätöksen välitöntä aloittamista tai toimeenpanoa tai väärin perustein tehdyn päätöksen peruuttamista.⁵⁵ Tällöin kansallisilla toimeenpanosäännöksillä voi olla tehokkuuskriteeriä rajoittavia vaikutuksia, jos ne estävät päätöksen välittömän toimeenpanon ja jotka kansallinen valvontaviranomainen joutuu asettamaan sivuun.⁵⁶ EU:n hallinnollisten sakkojen osalta tämä luultavasti tarkoittaa sitä, että niiden täytäntöönpanon on oltava välitöntä eikä se saa olla riippuvainen kansallisista menettelysäännöksistä.

⁵³ Ibid. s. 12

⁵⁴ Olli Mäenpää, Eurooppalainen Hallinto-oikeus (2011), s. 235

⁵⁵ Ibid. s. 235

⁵⁶ Ibid.

Tehokkuuden toteutuminen ja sen sisältö voi kuitenkin olla oikeudenalakohtainen. Esimerkiksi tehokas sanktiointi voi tarkoittaa joillain sektoreilla mahdollisimman laajasti lainvastaisen toiminnan sakottamista, kun taas toisella sektorilla sanktioiden käytön priorisointi voi olla järkevintä vaarantamatta EU-oikeuden tehokkuutta.⁵⁷ Esimerkiksi kilpailuoikeuden alalla unionin oikeuden tehokas toteutuminen ei vaadi kansallisten viranomaisten puuttumista jokaiseen kilpailulainsäädännön vastaiseen toimintaan, sillä komissio voi myös itse aloittaa kartellimenettelyn ja yksityiset henkilöt voivat nostaa kanteen SEUT 101 ja 102 artikloiden perusteella kansallisissa tuomioistuimissa.⁵⁸ Niin sanotussa *leniency*-tiedonannossa mahdollistetaan sellaisten komission kanssa yhteistyötä tehneiden yritysten vapauttaminen kartellisakoista, jotka ovat tai ovat olleet mukana unioniin vaikuttavassa kartellissa.⁵⁹ Järjestelmän taustalla on ajatus, jonka mukaan kartelleja voi olla vaikea paljastaa ja tutkia ilman niissä mukana olevien yritysten tai henkilöiden yhteistyötä.⁶⁰ Tämä ajattelutapa on täysin päinvastainen perinteiseen ajatukseen EU-oikeuden toteuttamisesta hallinnollisten seuraamusten kautta, sillä kilpailuoikeuden tehokas toteutuminen vaatii sen, ettei tällaiseen yritykseen sovelleta hallinnollisia seuraamuksia. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että vilpittömän yhteistyön periaate vaatii jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten soveltavan tällaisiin *whistleblower* -yrityksiin ankaruudeltaan pienempiä sakkoja, jotta EU-kilpailuoikeuden tehokkuus ja komission *leniency*-järjestelmä ei vaarantuisi.⁶¹ EUT:n oikeuskäytäntö antaa kuitenkin erilaisen kuvan ja EUT on katsonut, että tehokkuusperiaate velvoittaa jäsenvaltiot olemaan ottamatta huomioon kartelliin osallistuneen yrityksen ilmiantoa ja yhteistyötä kilpailuviranomaisten kanssa kartellisakkoa lieventävänä tekijänä.⁶² EUT on katsonut, että sakon määräämättä jättämiseen sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevan kansallisen ohjelman perusteella voidaan suostua vain, jos tämä ei ole vastoin SEUT 101 artiklan tehokkaan ja yhtenäisen soveltamisen vaatimusta.⁶³ Jotta sakoista vapauttaminen tai sakon määräämättä jättäminen ei johtaisi tähän, sitä ei pidä myöntää muissa kuin täysin poikkeuksellisissa tapauksissa kuten silloin, kun yrityksen

⁵⁷ Frese, *Sanctions in EU Competition Law: Principles and Practice* (2016), kappale 4.6.3

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ojala, EU-kilpailuoikeus* (2011), s. 367

⁶⁰ *Ibid.* s. 367-8

⁶¹ *Frese (2016)*, kappale 4.6.3

⁶² *Ibid.*

⁶³ C-681/11 *Bundeswettbewerbsbehörde ja Bundeskartellanwalt vastaan Schenker & Co. AG ym* [2013] ECLI:EU:C:2013:404, kohta 47

tekemällä yhteistyöllä on ollut ratkaiseva merkitys kartellin toteamisessa ja tehokkaiden seuraamusten määräämisessä siitä.⁶⁴

3.2 Varoittavuus

Varoittavuus voidaan ymmärtää tarkoittavan sellaista pelotevaikutusta, joka olemassa olevalla lakisäädöksellä voi yksittäiseen tekijään olla. Säädösten rikkomisesta aiheutuu täten vaara siitä, että tekijälle asetetaan sanktio. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piirissä tämä tarkoittaa hallinnollisen seuraamuksen, esimerkiksi sakon, uhkaa. On siis selvää, että pelkästään tällaisten sanktioiden olemassaolo itsestään on omiaan luomaan jonkinlaisen pelotteen mahdollista rikkojaa kohtaan, joka puolestaan voi johtaa siihen, ettei potentiaalinen rikkoja ryhdykään toimeen. Jotta sillä olisi tällainen ennaltaehkäisevä pelotevaikutus, mahdollisen sanktion täytyy olla riittävän suuri, jotta potentiaalinen rikkoja mieltää riskin liian suureksi ryhtyä toimiin, jotka voivat johtaa esimerkiksi tietosuojasetuksen säännösten rikkomiseen. Useimmiten potentiaaliset lainrikkajat, etenkin kun puhutaan yrityksistä, tekevät tämän päätöksen vertailemalla rikkomisesta saavutettavia hyötyjä siitä koituviin mahdollisiin tappioihin, ottamalla huomioon myös kiinnijäämisen todennäköisyyden.⁶⁵ Jos yritys katsoo, että se voi säästää esimerkiksi siinä, ettei se implementoi joitain tietosuojasetuksen vaatimuksia ja että kiinnijäämisen riski tästä on pieni, voi se hyvinkin ryhtyä lainvastaiseen tekoon. Tällöin sanktioiden suuruudella voi olla merkittävä rooli.⁶⁶

Määrällisesti suurilla sakoilla voidaan olettaa olevan vahva pelotevaikutus, johon niiden tehokkuus perustuu. Jos varoittavuuden funktiota ajatellaan näin, on kuitenkin huomattava, että potentiaalinen sanktio ei voi olla mielettömän suuri. Tällöin se olisi mahdollisesti suhteellisuusperiaatteen vastainen. Saavumme näin ehkä hieman omituiseen oikeustilaan, jossa hallinnollisten sakkojen on oltava varoittavia, mutta myös oikeasuhtaisia. Hallinnollisten sanktioiden varoittavuudesta EUT on lausunut, että

⁶⁴ Ibid. kohta 49

⁶⁵ Katso esimerkiksi *Gary Becker, Crime and punishment: an economic approach*, *Journal of political Economy* (1968).

⁶⁶ *Becker* on esittänyt pelkistetyn kaavan $B > \text{tai} < p \times S$, jossa B on rikollisella teolla saavutetut tuotot, p on kiinnijäämisen riskikerroin ja S sanktio, joka rikkomisesta aiheutuu. Jos mahdolliset tuotot (B) on suurempi kuin kiinnijäämisen riski sekä mahdolliset asetettavat sanktiot ($p \times S$) on mahdollista, että toimija ryhtyy tekoon. On kuitenkin epäselvää, miten tarkkaan kiinnijäämisen todennäköisyys on mahdollista arvioida.

seuraamusten on ankaruudeltaan oltava oikeassa suhteessa niillä rangaistavien loukkausten vakavuuteen nähden, ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta noudattaen.⁶⁷ Niiden on oltava määrältään tarpeeksi suuria, jotta pelotevaikutus syntyy, mutta toisaalta ei liian suuria, jotta ne eivät loukkaa esimerkiksi omaisuudensuojaa.⁶⁸ EU:n hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä ongelma näyttää kuitenkin olevan nimenomaan se, että hallinnolliset sakot eivät ole riittävän suuria, jolloin niiden varoittavuus voidaan helposti kyseenalaistaa, kuin pikemminkin se, että sakkojen lakisääteiset katot ovat liian korkeita.⁶⁹

Tämä johtuu usein siitä, että vaikka EU-tasoinen säädös velvoittaa jäsenvaltiot asettamaan sanktiot, jotka ovat varoittavia, jättää se usein jäsenvaltioiden omaan harkintaan sen, mikä, tai pikemminkin sakkojen osalta kuinka suuri, sanktio on omiaan luomaan pelotevaikutuksen. Tällöin ei ole ollenkaan yllättävää, että samasta lainvastaisesta toiminnasta voi koitua kahdelle eri toimijalle huomattavan erilaiset seuraamukset riippuen siitä, minkä jäsenvaltion lain alaisuudessa ne toimivat.⁷⁰ Tällainen tilanne voi helposti johtaa niin sanottuun *forum-shoppailuun*, jossa yritykset ryhtyvät sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa sanktiot ovat matalampia. Tämän voidaan osaltaan katsoa johtuvan jäsenvaltioiden kulttuurisesta suhtautumisesta tiettyihin kysymyksiin, kuten ympäristönsuojeluun, mutta ehkä myös puhtaasti kansantaloudellisiin näkökantoihin. Jäsenvaltio voi esimerkiksi suosia IT-sektorin kehitystä houkuttelemalla ulkomaalaisia

⁶⁷ C-81/12 *Asociația Accept* [2013] ECLI:EU:C:2013:275, kohta 63

⁶⁸ Niin sanotussa pelotevaikutuksen mallissa (deterrence model) sakon määrä tulisi olla riittävän suuri aiheutettuun vahinkoon nähden riippumatta sen oikeasuhtaisuudesta. *Jenny* kuitenkin katsoo, että tuomioistuimet ovat, toisin kuin sakkoja määräävät kilpailuviranomaiset, olleet haluttomia ylittämään tätä pelotevaikutuksen ”rajaa” koskien sakkojen määrää, sillä he usein katsovat sen olevan suhteellisuusperiaatteen vastaista. Kts. tarkemmin *Frédéric Jenny* teoksessa *Antitrust between EU law and national law* (toim. *Enrico Adriano Raffaelli*) (2011)

⁶⁹ Komissio on myöntänyt, että EU:n hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä on puutteellisuuksia etenkin ns. *dieselgate* -paljastusten tultua tietoon ja niistä koituneet suhteellisen pienet sanktiot. Tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimukset ovat sisällöltään epäselviä, mutta yhtenä ratkaisuna komissio on esittänyt sakkoihin sovellettavia yhteisiä kriteerejä, joilla niiden varoittavuus ja tehokkuus voitaisiin paremmin turvata. Nämä kriteerit olisivat esimerkiksi tahallisuuden arviointi, alentavien tai raskauttavien perusteiden käsilläolo sekä yritysten liikevaihdon huomioiminen sakon määrää määriteltäessä. (<http://euobserver.com/economic/141583>) Huomionarvoista on, että tietosuoja-asetus sisältää jo tällaisia ”yhteisiä kriteereitä”.

⁷⁰ Esimerkiksi asetuksen 2015/2120 artikla 6 velvoittaa jäsenvaltiot asettamaan tehokkaat, oikeasuhtaiset sekä varoittavat sakot asetuksen rikkomisesta kansallisella lailla. EU:n digitaalisen kehityksen vuosiraportin (2017) (EU digital progress report) mukaan esimerkiksi Espanjan kansallinen laki sallii enintään 2 miljoonan euron sakon, kun taas Viron laki sallii maksimissaan 9,600 € suuruisen seuraamusmaksun. Komission raportissa todettiin Viron asettamien sanktioiden osalta, että niiden varoittavuuden olemassaolo jää nähtäväksi. Kts. myös EUobserver: (<https://euobserver.com/digital/138427>)

yrityksiä lainsäädännöllä, joka ei rankaise yrityksiä esimerkiksi tietosuojarikkomuksista liian ankaralla kädellä. Tällaisissa tilanteissa voidaan helposti kyseenalaistaa unionin tavoitteiden toteutumisen tehokkuus yleisesti koko unionin alueella ottamatta kantaa tavoitteiden toteutumiseen yksittäisissä jäsenvaltioissa. Tämä onkin yksi syy sille, miksi tietosuojadirektiivi korvattiin tietosuoja-asetuksella ja harmonioidulla sakkojärjestelmällä.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös näkökantoja, joiden mukaan jäsenvaltiot eivät ole ainoita, jotka syyllistyvät liian alhaisten sanktioiden säätämiseen ja täten niiden varoittavuuden laimentamiseen. EU-lainsäätäjät itse ei ole onnistunut asettamaan tarpeeksi suuria sakkojen enimmäismääriä, jotta niiden varoittavuus voitaisiin turvata. Etenkin kilpailuoikeuden alalla on havaittu, että hallinnollisen sakon langettaminen kartelliin osallistuneelle yritykselle ei itsestään saa aikaan ennaltaehkäisevää vaikutusta, joka estäisi tällaista yritystä käyttämästä dominoivaa asemaa markkinoilla, tämä siitkin huolimatta, että kartellisakot ovat nousseet ennätysmääriin.⁷¹ Näyttää siis siltä, että Asetuksen 1/2003 mukainen 10 prosentin katto, huolimatta siitä että tämä on yksi suurimpia mahdollisia hallinnollisia seuraamusmaksuja EU-oikeudessa, on harvoin kykeneviä luomaan sellaista pelotevaikutusta, joka estäisi yrityksiä rikkomasta kilpailuoikeudellisia säännöksiä. Nämäkin sakot ovat tutkimusten mukaan liian alhaisia, kun niitä verrataan niihin potentiaalisiin tuottoihin, jotka yritykset voivat saada osallistumalla kartelleihin.⁷² Näyttää myös siltä, että kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisesta yritykselle koituva negatiivinen imago-vaikutus näyttää olevan merkitykseltään melko pieni⁷³, kun toisaalta ympäristörikokseen syyllistyneen yrityksen toimet tulevat ehkä helpommin yleiseen tietoon ja vaikuttavat siten helpommin esimerkiksi kuluttajien valintoihin. Näin ollen tällaisen imagotappion ennaltaehkäisevä vaikutus ei täydennä hallinnollista sanktiota yhtä hyvin kilpailuoikeuden alalla.⁷⁴ Tietosuojan loukkaukset sen sijaan joutuvat helposti uutisoinnin kohteeksi, joilla voi olla suora vaikutus yrityksen tuottoon ja josta koituva julkisuuskuvaan tuhtiintuminen voi olla jopa kohtalokkaampi seuraus kuin hallinnolliset sakot.⁷⁵ Tällaiset paljastukset ovat

⁷¹ Criminalization of Competition Law Enforcement (toim. *Cseres, Katalin J., Schinkel, Maarten-Pieter, Vogelaar, Floris O. W.*)(2006), s. 2

⁷² *ibid.*

⁷³ *ibid* s. 2-3

⁷⁴ Esim tuomiossa *Billerud* on huomioitava, että direktiivi velvoittaa päästökaupan alaan kuuluvien yritysten nimien julkaisemista ja asettamista mustalle listalle, jotta niiden rikkomukset tulisivat julkiseen tietoon. On siis selvää, että tällaisella julkisuuskuvaan tuhtiintumisella voidaan katsoa olevan ennaltaehkäisevä vaikutus, mutta se riippuu paljon siitä, millä oikeudenalalla operoidaan.

⁷⁵ Esimerkiksi tuoreet paljastukset koskien Facebookia ja Cambridge Analyticaa.

omiaan johtamaan kuluttajien päätökseen vaihtaa esimerkiksi palvelujentarjoajaa, jos tämä on epäonnistunut turvaamaan kuluttajien henkilötietojen suojan. Tällaisissa tilanteissa yrityksen julkisuus kuvan tuhuriintuminen voi hyvinkin siis toimia hallinnollista sakkoa täydentävänä epäsuorana seuraamuksena.

EUT on ottanut kuitenkin myös tarkemmin kantaa oikeuskäytännössään siihen, millainen sanktio on luonteeltaan varoittava. Tapauksessa *LCL Le Crédit Lyonnais SA* kyse oli kulutusluoton takaisinmaksusta. Direktiivi 2008/48 velvoittaa kulutusluottojen antajat arvioimaan potentiaalisten velallisten luottokelpoisuudet ennen lainan myöntämistä. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä jäsenvaltiot ovat velvollisia asettamaan oikeasuhtaiset, tehokkaat sekä varoittavat seuraamukset. EUT katsoi, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kansallisten seuraamusten varoittavuutta vertailemalla niitä määriä jotka 1) luotonantaja olisi saanut, jos se olisi noudattanut velvollisuuttaan arvioida luotonottajan luottokelpoisuus ja 2) määrään, jonka luotonantaja saa laiminlyömällä tämän velvollisuutensa.⁷⁶ Jos se hyöty, jonka luotonantaja saa noudattamalla velvollisuutta on pienempi kuin se hyöty, jonka luotonantaja saa rikkomalla tätä velvollisuutta, ei seuraamusjärjestelmä pysty varmistamaan määrätyn seuraamuksen todellista varoittavaa vaikutusta.⁷⁷ Sakon ehkäisevää vaikutusta on mahdollista arvioida myös vain ja ainoastaan sen määrän perusteella, eikä seuraamusten voida katsoa olevan varoittavia, jos sakkomäärät ovat liian pieniä.⁷⁸ Etenkin kilpailuoikeuden alalla on keskusteltu siitä, ovatko nykyiset sakkojen maksimimäärät omiaan luomaan pelotevaikutuksen, jolla mahdolliset tulevat kilpailuoikeuden rikkomiset voidaan estää. Yhden teorian mukaan optimaalinen sakko kilpailuoikeudessa tulisi olla määrältään sen mukainen, että kiinnijäämisen todennäköisyys olisi lähes nolla, jolloin optimaalinen sakon määrä olisi suurin piirtein sakon saavan yrityksen koko arvo. Tällaista sakkoa ei kuitenkaan voida sosiaalisesta näkökulmasta pitää optimaalisena.⁷⁹ Myös suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tällainen sakko olisi ehkä vähintäänkin arveluttava.

⁷⁶ C-565/12 *LCL Le Crédit Lyonnais* [2014] ECLI:EU:C:2014:190, kohta 50.

⁷⁷ *ibid.* kohta 51

⁷⁸ Esimerkiksi tapauksessa C-304/02 kansallista seuraamusjärjestelmää, joka mahdollisesti alle 750 euron sakkojen määräämisen, ei voitu pitää seuraamuksiltaan varoittavana.

⁷⁹ *Criminalization of Competition Law Enforcement* (2006), s. 219

3.2.1 Varoittavuus ja rikosoikeudellinen vastuu

Vaikka tämän tutkimuksen aiheena on nimenomaan hallinnollisten sanktioiden tehokkuus, varoittavuus sekä oikeasuhtaisuus, ei kriminalisoinnin laajempaa käyttöä ja siihen liittyviä perusteluja voida sivuuttaa kokonaan. Vaikka EU-lainsäätäjällä ei yleisesti voida katsoa olevan rikosoikeudellista toimivaltaa, on tämän toimivallan käyttö kuitenkin yleistynyt EU-oikeudessa. Etenkin ympäristöoikeuden voidaan katsoa olevan eräänlainen pioneeriala, jossa rikosoikeudellinen sanktiointi on noussut hallinnollisen sanktioinnin rinnalle EU-oikeudessa.

Kysymys rikosoikeudellisen vastuun asettamisesta on ehkä kaikkein merkittävin juuri varoittavuuden kannalta. Tietysti voidaan sanoa, että rikosoikeudellisella seuraamuksella on merkitystä oikeasuhtaisuuden sekä tehokkuuden kannalta, ovathan nämä kolme käsitettä läheisesti keskenään yhteydessä. Kuitenkin jos ajatellaan tavoiteltavaa lopputulosta, toisin sanoen toimen tehokkuutta saavuttaa haluttu lopputulos, teon kriminalisoinnilla on tärkeä pelotefunktio ja ennaltaehkäisevä vaikutus. Tehokkain tapa saavuttaa tällainen lopputulos on, jos riski sen vastaiseen tekoon on liian suuri. Kynnys ryhtyä tekoon on paljon korkeampi, jos yksittäiseen päätöksentekijään yrityksen sisällä on mahdollista kohdistaa rikosoikeudellinen seuraamus, kuin että hallinnollinen sakko kohdistetaan itse yritykseen kokonaisuudessaan.

EU-oikeudessa rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä on kehittynyt etenkin ympäristöoikeuden alalla. Komission esityksessä direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin EU-lainsäätäjä katsoi, että rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöönotto ympäristörikosten kohdalla on tarpeellista, sillä ne ovat vaikutuksiltaan huomattavasti varoittavampi signaali lainrikkajille kuin hallinnolliset seuraamukset ja tilanteissa, joissa rikkojat ovat joko taloudellisesti vahvoja tai varattomia, eivät taloudelliset seuraamukset välttämättä saa aikaan tarpeeksi varoittavaa vaikutusta.⁸⁰ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rikosoikeudellinen sääntely olisi kokonaan vieras ajatus tietosuoja-asetuksen ympäristössä, mutta sitä on tarkasteltava hallinnollisen sanktiojärjestelmän valossa, johon tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmä perustuu. Asetuksen johdanto-osan kohta 149 sallii jäsenvaltiot asettamaan myös rikosoikeudellisia

⁸⁰ KOM/2001/0139 Lopullinen.

seuraamuksia tämän asetuksen tai siihen liittyvän kansallisen lain rikkomisesta.⁸¹ Tällaisten rikosoikeudellisten seuraamusten asettaminen ei saa kuitenkaan rikkoa *ne bis in idem* -sääntöä, joka estää rikosoikeudellisen rangaistavuuden kahdesti samasta teosta. Hallinnolliset sanktiot ovat tässä merkittävässä roolissa, sillä niillä voidaan katsoa tietyissä tilanteissa olevan rikosoikeudellinen luonne. Tällöin voisi olla mahdollista, että tietosuoja-asetuksen 84 artiklan nojalla annetulla kansallisella rikoslainsäädännöllä voitaisiin säätää rikosoikeudellisesta vastuusta, joka kohdistuu päätöksiä tehneeseen yrityksen elimeen, joka on päätöksillään aiheuttanut yrityksen syyllistymisen tietosuoja-asetuksen rikkomiseen. Tällöin *ne bis in idem*-periaate ei estäisi tällaisten rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöä, jos katsotaan, että päätöksentekuelintä yrityksen sisällä on pidettävä eri entiteettinä kuin itse koko yritystä, johon tietosuoja-asetuksen mukainen hallinnollinen sanktio kohdistuu.⁸² Tällainen hybridijärjestelmä, joka nojautuu sekä unionintasoiseen että kansalliseen lakiin, olisi nykytilanteessa ehkä varoittavuuden näkökulmasta tehokkain malli, mutta toisaalta se voisi johtaa harmonisoinnin näkökulmasta ongelmallisiin tilanteisiin. Toisin kuin jotkin ympäristöoikeuden alaan kuuluvat rikosoikeudelliset direktiivit, tietosuoja-asetus ei velvoita jäsenvaltioita asettamaan tällaisia kansallisia rikosoikeudellisia seuraamuksia eikä säätämään niiden sisällöstä. Näin ollen niiden implementointi jää puhtaasti jäsenvaltioiden harkinnan varaan, joka voi johtaa hyvin vaihtelevaan käytäntöön jäsenvaltioiden välillä.

3.3 Tehokkuuden ja varoittavuuden huomioiminen valvontaviranomaisen harkinnassa

Hallinnollisten sanktioiden varoittavuutta koskeva tarkastelu on pysynyt tähän asti melko yleisellä tasolla. Kuitenkin artikla 83 velvoittaa kansallisen valvontaviranomaisen ottamaan varoittavuuden huomioon määrätessään hallinnollista sakkoa yksittäistapauksessa. Tällöin varoittavuuden kriteerin tarpeellisuus voidaan ehkä kyseenalaistaa. Siinä missä artiklan 84 mukaisesti varoittavuus voidaan paremmin ottaa huomioon käymällä tosiasiallisesti keskustelua eri rangaistusmuotojen ja sanktioiden käyttämisestä kansallisella tasolla, esimerkiksi siitä tulisiko jossain tapauksissa käyttää

⁸¹ Esimerkiksi Saksan tietosuojalainsäädäntö mahdollistaa rikosoikeudelliset seuraamukset kansallisen lain rikkomisesta, kun kyse on tahallisuudesta, voitonhakuisesta ja luvattomasta tietojen luovuttamisesta kolmansille osapuolille. Rangaistus on tästä enimmillään kolme vuotta.

⁸² *Bas van Bockel*, *The ne bis in Idem Principle in EU Law* (2016), s. 220-221

rikosoikeudellista säätelyä, artikla 83 koskee vain ja ainoastaan hallinnollisia sanktioita, joiden enimmäismäärä on harmonisoitu. Kansallinen viranomainen voi tarkastella varoittavuutta vain hallinnollisesta näkökulmasta pystymättä myöskään ottamaan kantaa siihen, onko esimerkiksi tosiasiallisesti mahdollista luoda sakoilla varoittavaa vaikutusta kaikissa tapauksissa, kun niiden enimmäismäärä on tietosuoja-asetuksessa määritelty. Ehkä varoittavuus tulee arvioitavaksi silloin kun kansallinen viranomainen tekee päätöstään artiklan 83(2) mukaisten seikkojen valossa. Esimerkiksi artiklan kohta e) velvoittaa kansallista viranomaista ottamaan huomioon henkilötietojen käsittelijän tai rekisterinpitäjän aikaisemmat rikkomukset huomioon. Jos käy ilmi, että henkilötietojen käsittelijä tai rekisterinpitäjä on syylistynyt aikaisemminkin tietosuojarikkomuksiin, voi olla perusteltua varoittavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta ojentaa tällaista toimijaa ja varmistamaan, ettei toimija enää riko asetusta määrämällä tälle ankarampi sakko.

Tässä ympäristössä tehokkuuden sekä varoittavuuden kriteerien erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa. Voiko hallinnollinen sakko olla varoittava, mutta ei-tehokas tai tehokas, mutta ei-varoittava? Ehkä voidaan katsoa, että artikla 83 sisältää itsestään yleisen pelotteen sanktioiden mahdollisuudesta riippumatta siitä, onko se varoittava yksittäistapauksessa, esimerkiksi kun valvontaviranomainen asettaa tietosuoja-asetuksen vastaisesta toiminnasta jollekin yritykselle sakon. Toinen kysymys taas on se, onko tällä sakolla esimerkin mukaisesti varoittavaa vaikutusta suhteessa toimijaan, joka sakosta johtuen tulisi optimaalisessa tilanteessa välttämään vastaisuudessa tällaista toimintaa. Näyttää siis olevan jonkin verran epäselvää, miten kansallisen valvontaviranomaisen tulisi ottaa huomioon sanktion varoittava vaikutus omassa tapauskohtaisessa arvioinnissaan. Kuten *Jenny* toteaa, myös varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden välillä on huomattavissa jännite, kun puhutaan sakkojen suuruudesta: liian suuri sakko voi olla suhteellisuusperiaatteen vastainen, mutta toisaalta suhteellisuusperiaatteen mukainen sakko voi tosiasiallisesti olla vailla pelotevaikutusta. Kilpailuoikeuden alalla sen säännösten rikkomisesta seuraavien eri seuraamusmuotojen olemassaolo (kuten hallinnollinen sakko, rikosoikeudellinen rangaistus sekä yksityisoikeudelliset vahingonkorvaukset) on yksi tapa laukaista tämä jännite. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan näihin eri seuraamuksiin erikseen ja vaikka ne yksistään ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, niiden yhteisvaikutus voi olla lähempänä pelotevaikutuksen mallia.⁸³ Puhuttaessa tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmästä ei

⁸³ *Frédéric Jenny* teoksessa *Antitrust between EU law and national law* (2011) (toim. *Enrico Adriano Raffaelli*)

voida olettaa, että kansallinen tietosuojaviranomainen pystyisi ottamaan tällaiset mahdolliset muut seuraamukset huomioon ja arvioimaan niiden kokonaisvaroittavuutta. Kysymys on tällöin ehkä päinvastainen suhtautettuna siihen, joka tulee esille oikeasuhtaisuutta koskevassa kappaleessa, eli missä määrin valvontaviranomaisen tulisi suhteellisuusperiaatteen nimessä ottaa tällaisten muiden seuraamusten olemassaolo huomioon. Jos esimerkiksi suuri kansainvälinen yritys syyllistyy vakaviin tietosuojarikkomuksiin ja kansallinen valvontaviranomainen artiklan 83 mukaisesti määrää asetuksen salliman maksimisakon, voi olla ehkä hieman kummallistakin pohtia, onko tämä riittävän varoittava ja tehokas seuraamus muiden vaihtoehtojen puuttuessa.

3.4 Tehokkuuden ja varoittavuuden välisestä suhteesta

Keskustelu hallinnollisten sanktioiden varoittavuudesta on ollut vilkasta etenkin kilpailuoikeuden alalla, jossa kartellisakkojen tehokkuus on kyseenalaistettu useasti. Myös ympäristöoikeuden alalla tämä käsite on ollut jonkin verran tarkastelun alla, jossa rikosoikeudellisen harmonisoinnin yleistyminen on ollut laajempaa. Tämä keskustelu on kuitenkin ollut enemmän taloudellisia ja poliittisia näkökantoja sisältävää: ensinnäkin kartellien haitallisuudesta vapaalle kilpailulle ja taloudelle tuskin tarvitsee edes erikseen mainita ja toiseksi, ympäristön suojeleminen sisältää vahvoja sosiaalisia ja poliittisia ulottuvuuksia, joihin sekä jäsenvaltiot että EU ovat viime vuosikymmeninä heränneet.

Varoittavuuden ja tehokkuuden kriteerien erottaminen toisistaan voi olla epätarkoituksenmukaistakin. Seuraamus, joka ei saa aikaan pelotevaikutusta tuskin pystyy turvaamaan tehokkaasti haluttuun lopputulokseen päätymistä. Toisaalta *Faure* tuo esiin sen, että empiiristen tutkimusten mukaan yritysten haluun noudattaa ympäristölainsäädäntöä voi olla muitakin syitä kuin mahdollisten sakkojen olemassaolo. Tällöin voidaan ehkä kyseenalaistaa varoittavuuden merkitystä tehokkaiden sanktioiden toteuttamisessa. *Faure* tuo esiin myös sen, että eri toimeenpanostrategioilla voidaan ehkä saada aikaan tehokkain vaikutus, jossa pelotevaikutus ei ole ainoa komponentti. Hän myös huomauttaa, että tahallisten ympäristöoikeudellisten rikosten torjumisessa varoittavuus voi kuitenkin ottaa määräävän aseman sanktioinnissa, kun kyse on tahallisista toimijoista, joiden taivuttaminen lainsäädännön noudattamiseen voi olla ”pelottelemalla” tarpeen. Jos lainvastainen toiminta on perustunut pikemminkin tiedon vähäisyyteen tai muuhun seikkaan, sitä ei voida pitää tietoisena pyrkimyksenä rikkoa

lainsäädäntöä.⁸⁴ Katsoisin kuitenkin, että ainakin artiklan 83 mukaiset hallinnolliset sakot sisältävät tällaisen varoittavuuden elementin, jota ei voida pitää irrallisena tehokkuuden käsitteestä. Näille sakoille asetetut melko suuret kattorajat puoltavat tätä näkemystä. Tällöin kysymys voi myös koskea sitä, ovatko tällaiset sakot luonteeltaan rikosoikeudellisia. EUT:n oikeuskäytännön mukaan hallinnolliset sakot, joiden tarkoituksena on erityisesti rankaiseminen, voidaan nähdä luonteeltaan rikosoikeudellisina.⁸⁵ Myöskään se seikka, että tällaisen rikosoikeudellisen luonteen omaavalla sakolla on katsottava olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus, ei ole omiaan poistamaan sen luokittelua rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi.⁸⁶ Tällä on merkitystä myös edellä mainitun hybridijärjestelmän kannalta, jossa eri rangaistusmuotoja voidaan käyttää yhdistämällä unionin ja kansallisen tason seuraamusjärjestelmiä, jossa niillä on *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti merkittävä rooli.

Kun tehokkuudella viimekädessä tarkoitetaan poliittisten tai taloudellisten tavoitteiden saavuttamista, voi oikeasuhtaisuuden vaatimuksen nähdä jopa jonkinlaisena esteenä tälle. Suhteellisuusperiaate on oikeudellinen työkalu, joka voi jopa rajoittaa varoittavuuden kriteeriä, jolla ei puolestaan voida nähdä olevan yhtä vankkaa oikeudellista perustaa unionin oikeudessa kuin suhteellisuusperiaatteella. Tästä johtuen soveltaessaan tietosuoja-asetusta, kansallinen valvontaviranomainen voi joutua hankalaankin asemaan. Se ei voi jättää oikeasuhtaisuuden vaatimusta sivummalle pohtiessaan, miten suuri sakko voidaan nähdä luovan maksimaalisen pelotevaikutuksen ja joka olisi siten mahdollisimman varoittava. Se ei voi myöskään täysin verhota tätä tehokkuuden vaatimuksen täyttämiseen, mutta se voi tehdä tapauskohtaisen arvioinnin huomioimalla suhteellisuusperiaatteen, joskin viranomaisen päätöksen lopullinen arviointi voi jäädä tuomioistuimen päätettäväksi. Näin ollen se, miten ja missä suhteessa kansallisen viranomaisen tulee ottaa varoittavuuden kriteeri huomioon, jää nähtäväksi.

⁸⁴ *Faure* European Energy and Environmental Law Review Vol. 19 issue 6 (2010), s. 262

⁸⁵ C-489/10 *Bonda* [2012] ECLI:EU:C:2012:319, kohta 39

⁸⁶ C-524/15 *Menci* [2018] ECLI:EU:C:2018:197 kohta 31

4. Oikeasuhtaisuuden vaatimus

4.1 Suhteellisuusperiaate

Tämän vanhan, Preussin oikeuskäytännöstä alun perin kehittyneen oikeusperiaatteen sisältö voidaan sen yksinkertaisimmassa muodossaan ymmärtää tarkoittavan sitä, että toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltaviin lopputuloksiin nähden. Periaatteen perimmäisenä tarkoituksena on suojata yksilöitä hallinnon mielivaltaisilta päätöksiltä sekä suojata heidän etujaan julkisia intressejä vastaan. Yksilön oikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin se on tarpeen julkisen intressin toteuttamiseksi.⁸⁷

Suhteellisuusperiaatteen voi katsoa juontuvan jäsenvaltioiden oikeudellisista traditioista. Se on kiistatta myös hallinto-oikeudellinen periaate, sillä sen käyttöala koskee usein hallinnollisten päätösten haastamista.⁸⁸ EU-tasolla suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan sisällöltään vastaa täysin sitä, mitä se mahdollisesti jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä on. Usein kansallisella tasolla suhteellisuusperiaate keskittyy puhtaasti julkisen intressin sekä yksilöiden oikeuksien väliseen punnintaan. EU-tasolla tämä vaati myös suhteellisuuden arvioimista eri hallinnon tasojen välillä, sillä usein jäsenvaltioiden hallinnolliset toimet eivät välttämättä rajoita ainoastaan kansallisen lain turvaamia yksilön oikeuksia, mutta myös EU:n oikeusjärjestelmän turvaamia, sisällöltään samanlaisia oikeuksia.⁸⁹

EU-oikeuden sfäärissä suhteellisuusperiaate sai ensimmäisen kerran painoarvoa tapauksessa *Fédération charbonnière de Belgique v. korkea viranomainen*, jossa EUT katsoi, että yritykseen kohdistuvan viranomaistoimen on oltava oikeassa suhteessa yrityksen lainvastaiseen toimeen nähden.⁹⁰ EUT ei vielä tällöin nimenomaisesti tunnustanut suhteellisuusperiaatteen virallista olemassaoloa, mutta huomautti että se olisi valmis puuttumaan liian räikeisiin ja ylimitoitettuihin viranomaistoimiin. Tapauksessa *Mannesmann* EUT katsoi, että toteuttaessaan rahoituksellisia järjestelyitä markkinoiden vakauden turvaamiseksi, on viranomaisen otettava huomioon ne taloudelliset olosuhteet, joiden valossa järjestelyt on toteutettava, jotta tavoitteet voidaan toteuttaa mahdollisimman suotuisissa olosuhteissa ja aiheuttaen vähiten taloudellista haittaa

⁸⁷ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr – und Vorratsstelle Getreide* [1970] ECR 1125

⁸⁸ *Craig* (2006), s. 655

⁸⁹ *Wolf Sauter*, *Proportionality in EU law: a balancing act?* (2013) s. 8

⁹⁰ C-8/55 *Fédération charbonnière de Belgique v. korkea viranomainen* [1956] ECR 291, s. 399

yrittäjille.⁹¹ Kahta edellä mainittua tapausta tutkimalla huomaa, että suhteellisuusperiaatteen alkuperäinen käyttöympäristö oli, ainakin EU-oikeudessa, talusoikeuspainotteista. Tästä huolimatta sen käyttö on huomattavasti yleistynyt EUT:n oikeuskäytännössä kattamaan myös muita oikeudenaloja.

4.2 Suhteellisuusperiaatteen sisältö

Suhteellisuusperiaatteen sisältö on pitkään ollut EU-oikeuteen erikoistuneiden oikeustieteilijöiden mielenkiinnon kohteena. Sitä koskeva oikeuskäytäntö, kuten olemme huomanneet, on pitkäikäistä ja sen sisältö on tarkentunut vuosikymmenien aikana. Suhteellisuusperiaate voidaan nähdä eräänlaisena yleisperiaatteena, jota voidaan käyttää paikkaamaan eri intressien välistä konfliktia kaikilla aloilla, joilla on EU-oikeudellinen liitännäisyys. Ottaen nämä lähtökohdat huomioon on helppo huomata, että suhteellisuusperiaatteen sisältö jakaa mielipiteitä. EU-oikeuden kontekstissa sille on vaikea antaa yksiselitteistä sisältöä tai rajausta. Tällä on tietysti merkitystä, kun kansallisen viranomaisen tehtävänä on arvioida sakon määrää ottamalla huomioon suhteellisuusperiaate ja sen sisältö kuten yleinen tietosuoja-asetus vaatii.

Suhteellisuusperiaatteen voidaan myös katsoa sisältävän eri elementtejä. EUT:n omana standardina periaatteelle voidaan pitää sääntöä, jonka mukaan EU-tasoista lakisäädöstä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena, jos sen tavoitteiden toteuttamiseksi asetetut toimenpiteet ovat kyseisen tavoitteen tärkeyden kanssa sopusuhdassa, mutta myös vain jos tällaiset toimenpiteet ovat tarpeellisia tavoitteen toteuttamiseksi.⁹² *Tridimas* ehdottaa, että suhteellisuusperiaate kokonaisuudessaan sisältää kaksi osaa; toimen on oltava tavoitteeseen nähden sekä sopiva (sopivuustesti) että tarpeellinen (tarpeellisuustesti).

Sopivuus ilmenee yksinkertaisuudessaan siten, että toimen voidaan katsoa pystyvän saavuttamaan tavoiteltavan lopputulokset varsin todennäköisesti.⁹³ Katsoisin tämän tarkoittavan sitä, että jo säädösvaiheessa unionin lainsäätäjän on otettava suhteellisuusperiaate huomioon ja olla säätämättä sellaisia liian rajoittavia toimia, joita ei

⁹¹ C-19/61 *Mannesmann AG v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen* [1962] ECR 357, s. 370-371

⁹² C-358/88 *Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH vastaan Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1990] ECR I-1687, kohta 13.

⁹³ *Tridimas* (2006), s. 139

voida säädösvaiheessakaan pitää sopivina toimina tavoitteiden toteuttamiseksi. On tärkeää huomata, että vaikka kyse on tavoitteen ja lopputuloksen välisestä suhteesta, arviointi kohdistuu vain tavoitteeseen. Tämän testin tarkoituksena ei ole arvioida EU:n lainsäätäjän toimivaltaa säätää tietystä asiasta.⁹⁴ Arvioidessaan toimien oikeasuhtaisuutta, EUT ei ole milloinkaan ottanut kantaa itse asetettuun tavoitteeseen vaan ainoastaan niihin keinoihin, joilla ne yritetään saavuttaa ja niiden oikeasuhtaisuuteen. Mikä tulee yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sen tavoitteisiin, voisi helposti myös ajatella, että unionin lainsäätäjän säätämät asetuksen 83 artiklan mukaiset ankarat sakot heijastavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden poliittista tahtoa ylläpitää tietosuojan korkeaa tasoa koko unionin alueella. EUT voi mahdollisesti asettaa tämän lähtökohdaksi sen arvioimiselle, onko sakko oikeasuhtainen vai ei.

Tarpeellisuudessa kyse on puolestaan siitä, voitaisiinko tavoite toteuttaa jollain muilla keinoin, jotka rajoittaisivat muita oikeuksia vähemmän vaarantamatta kuitenkaan alkuperäisen tavoitteen toteutumista. Kysymys voi herätä koskien sitä, toteuttaako sellainen järjestely tämän vaatimuksen automaattisesti, jossa toimenpiteiden rajoittavuus nousee porrastetusti. Esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa säädöksen rikkomisesta annetaan ensin varoitus ja vasta uudelleenrikkomisesta langetetaan vakavampi seuraamus. Tällöin olisi helppo todeta, että rikkojalle annettiin tämän oikeuksia vähemmän rajoittava mahdollisuus korjata virheensä ennen vakavamman seuraamuksen langettamista, joka rajoittaa rikkojan oikeuksia enemmän. Yleisen tietosuoja-asetuksen artiklan 83 mukaisesti hallinnollinen sakko voidaan määrätä artiklan 58(2) säännösten sijasta, jolloin huomioon on otettava kohdan (i) mukaisesti se, onko rikkojalle jo aikaisemmin asetettu artiklan 58(2) mukaisia seuraamuksia samaa asiaa koskien ja miten rikkoja on menetellyt näiden seuraamusten johdosta. Yleinen tietosuoja-asetus ei näytä siis ainakaan hallinnollisten sakkojen osalta nimenomaisesti ensin vaativan vähemmän rajoittavia toimenpiteiden kohdistamista rikkojaan ennen sakkojen määräämistä. Artiklan 83 sananmuodon mukaisesti hallinnollinen sakko voidaan määrätä myös asettamatta ensin muita seuraamuksia rikkomuksen johdosta. Voisiko tällöin varsin suurenkin sakon määräämistä arvioida tarpeellisuustestin näkökulmasta niin, että jos rikkojalle on aikaisemmin annettu mahdollisuus korjata tekonsa määräämällä suhteellisesti alhaisempi rangaistus, tottelemattomuudesta johtuvaa vakavampaa rangaistusta voidaan

⁹⁴ SEU Artikla 5 sisältää maininnan suhteellisuusperiaatteesta. Tämän kodifioidun suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa soveltuvan pikemminkin lainsäädäntövaiheeseen kuin implementointivaiheeseen. Kts. *N. Emiliou*, *The principle of proportionality in European law: A comparative study* (1996), s. 267

automaattisesti pitää tarpeellisenä ja näin suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta hyväksyttävänä?

Tällainen ajattelu tuskin ratkaisisi ongelmaa. Varoitusta seuraava vakavampi rangaistus voi silti olla epäsuhteessa tavoiteltavaan lopputulokseen suhteutettuna. Tämän lisäksi toimenpiteiden tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta varoituksenluonteiset tai muut seuraamuksiltaan heikommat toimenpiteet voivat olla hyödyttömiä, etenkin vakavampien rikkomusten osalta. Tästä syystä artiklan 83 mukaan hallinnollinen sakko voidaan antaa siitä huolimatta, että artiklan 58(2) mukaisiin toimiin ei ole ryhdytty.

Näkökulmasta riippuen suhteellisuusperiaatteen voi nähdä koostuvan kahden osan sijasta kolmesta. *Burca* katsoo, että sopivuuden ja tarpeellisuuden lisäksi oikeasuhtaisuus vaatii sitä, että vaikka muita vähemmän rajoittavia keinoja ei olisi käytettävissä, toimenpide ei saa tästä huolimatta asettaa liian suuria rajoitteita yksilön vapauksille.⁹⁵ Tämä tarkoittaa ilmeisesti sitä, että yksilölle ei saa aiheutua suhteettoman suurta taakkaa vain sen vuoksi, että unionin tavoitteet saataisiin toteutettua. Tämä viimeinen testi voi pistää perusoikeudet koetukselle, kun ne joutuvat vastakkain unionin asettamia tavoitteiden kanssa, jotka ovat puolestaan monesti asetettu turvaamaan muita perusoikeuksia. Tällöin kyse näyttäisi olevan loppupelissä siitä, mikä perusoikeus tai muu perustavanlaatuinen, EU-oikeuden turvaama oikeus, on käsiteltävänä olevassa yksittäistilanteessa katsottava olevan tärkeämmässä asemassa. Kyse on siis arvioinnista *stricto sensu*, jota käytetään englanninkielisessä kirjallisuudessa. *Craig* arvioi, että tämän kolmannen ja viimeisen testin olemassaolo tai sen puuttuminen kokonaan voi vaikuttaa lopputulokseen.⁹⁶ *Tridimas* kuitenkin huomauttaa, että käytännössä EUT ei tee eroa kahden viimeisen testin välillä, vaan ne näyttäisivät oikeuskäytännössä muodostavan yhden arviointikriteerin.⁹⁷ *Burca* katsoo, että EUT näyttäisi kiinnittävän tähän viimeiseen testiin huomiota vain jos kantaja tapauksessa itse tuo asian esille. Jos asianosaiset eivät viittaa tähän mahdolliseen epäsuhtaan, ei EUT näytä kiinnittävän siihen ainakaan julkisesti paljon huomiota, etenkin jos suhteellisuus on jo ratkaistu aikaisimmissa vaiheissa.⁹⁸ Vielä pidemmälle vietyinä suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa rakentuvan jopa neljästä eri elementistä: 1. sopivuus, 2. tarpeellisuus, 3. vähiten rajoittavat toimenpiteet sekä 4. suhteellisuus ns.

⁹⁵ *Burca*, The Principle of Proportionality and its application in EC Law, Yearbook of European Law, Volume 13, Issue 1 (1993).

⁹⁶ *Craig (2006)*, s. 657.

⁹⁷ *Tridimas (2006)*, s. 139

⁹⁸ *Burca & Craig EU Law: Text, Cases, and Materials 6.painos (2015)*, s. 551

stricto sensu.⁹⁹ Nämä suhteellisuusperiaatteen eri elementit ovat parhaiten todettavissa tapauksessa *Fedesa*.¹⁰⁰

Oli totuus sitten mikä tahansa koskien kolmannen testin (*stricto sensu*) olemassaoloa, *Craig* katsoo, että suhteellisuusperiaatteen argumenttina nojautuessa on olemassa kolme kategorialla, jotka yleisimmin ovat käsiteltävissä EUT:ssa. Nämä tapaukset koskevat harkinnanvaraisia politiikkavalintoja, oikeuksia sekä sakkoja tai muita rahallisia taakkoja. Sakkojen ja muita rahallisia seuraamuksia ja niiden suhteellisuutta tutkiessaan EU:n tuomioistuimet näyttäisivät olevan suhteellisuusarvioinnissaan suotuisempia. Yleensä sellaiset kanteet, jotka koskevat esimerkiksi vain hallinnollisen sakon rahallista määrää ja sen epäsuhteellisuutta, ovat EUT:lle paljon miellyttävämpiä kuin sellaiset kanteet, jotka kohdistuvat itse sakon perustana olevan säädöksen legitimiisyyteen.¹⁰¹ Tällaisissa tapauksissa tuomioistuimen on myös helpompi ottaa kantaa sellaisiin yksittäisiin seikkoihin, jotka sakon saanut kantaja tuo oikeuskäsittelyssä esiin. Asia voi aluksi näyttäytyä epäselvänä siten, miten suhteellisuuden arviointi eroaa niissä tapauksissa, joissa sakko haastetaan sen perusteella, että se on perusoikeuksien, yleensä omaisuusosoikeuden, vastainen ja toisaalta niissä tapauksissa, joissa sakon väitetään olevan vain suhteettoman suuri. Kyse ei kuitenkaan ole erillisestä asiasta. Kanteet perusoikeuksien rikkomisesta koskevat koko säädöksen suhteellisuutta, kun taas kanteet sakkojen rahallisesta taakasta koskevat nimenomaisesti vain säädöksen perusteella annettua sakkoa. Perusoikeuksiin nojautuvat argumentit sopivat luultavasti paremmin artiklan 84 alaisiin seuraamuksiin.

Tietosuoja-asetuksen 84 artikla sallii jäsenvaltioiden itse asettaa seuraamuksia muista kuin artiklan 83 alaan kuuluvista asetuksen rikkomuksista. Kyse on siis sellaisista hallinnollisista seuraamuksista, joita ei ole asetuksella harmonisoitu. Myös näiden seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia sekä varoittavia.¹⁰² Nämä jäsenvaltioiden omaan harkintavaltaan kuuluvat seuraamukset kuuluvat tietysti myös

⁹⁹ *Sauter*, s. 9

¹⁰⁰ C-331/88 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA ym.* [1990] ECR I-4023

¹⁰¹ Esimerkiksi sakkojen ja muiden rahallisten taakkojen perustana olevia EU-säädöksiä kyseenalaistaessa kansallisissa tuomioistuimissa on muistettava se, että kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa ottaa kantaa tällaisten EU-säädösten oikeellisuuteen. Vain EU:n tuomioistuimet voivat julistaa tällaisen säädöksen pätemättömäksi. Tällaisen kysymyksen noustessa esiin kansallinen tuomioistuin voi ainoastaan lähettää ennakkoratkaisupyyntöä EU tuomioistuimelle koskien säädöksen oikeellisuutta primäärioikeuteen nähden.

¹⁰² Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohta 152

suhteellisuusperiaatteen alaan, mutta niiden suhteellisuuden arviointi voi poiketa siitä arvioinnista, mikä kohdistuu unionin toimiin.

EUT:n oikeuskäytännössä suhteellisuusperiaate saa erilaisen sisällön riippuen siitä, onko toimijana jäsenvaltio vaiko EU. EUT siis arvioi viranomaisen toimenpidettä ja sen suhteellisuutta eri tavoin riippuen siitä, onko toimenpiteen takana jäsenvaltio vai onko kyseessä EU-tasoinen toimenpide tai säännös. Tässäkin on, kuten jäljempänä huomaamme, jonkin verran poikkeuksia, jotka hankaloittavat entisestään suoraviivaisen sisällön antamisen suhteellisuusperiaatteelle.

On syytä aloittaa tarkastelu yksinkertaisesti jakamalla suhteellisuusperiaate kolmeen funktioon. Tämä jaottelu on ehkä loogisempaa, sillä kyse ei ole ainoastaan siitä, minkä instanssin toimenpiteestä on kysymys. EU-oikeudessa suhteellisuusperiaatteelle voidaan antaa siis kolme eri funktiota:¹⁰³

1. Suhteellisuusperiaatteen käyttö unionin toimien arvioinnin perustana
2. Suhteellisuusperiaatteen käyttö jäsenvaltioiden toimien arvioinnin perustana
3. Unionin lainsäädäntökompetenssin valvomiseen SEU 5(3) Artiklan mukaisesti.

EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate koskee siis sekä kansallisia toimenpiteitä, että myös EU-instituutioiden toimenpiteitä. Tämä ei ole ollenkaan yllättävää, sillä yleisenä oikeusperiaatteena suhteellisuusperiaate läpäisee kaikki hallinnon tasot. Tästä syystä olisi helppo vetää johtopäätös, että sisällöltään suhteellisuusperiaate tulisi olla samanlainen riippumatta siitä, onko kyseessä esimerkiksi jäsenvaltion säädös, direktiivi tai vaikkapa viraston päätös.

Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Jokaisella näihin kolmeen kategoriaan kuuluvalla toimenpiteellä on oma erillinen intressi ja päämäärä.¹⁰⁴ EU-instituution toimenpide on lähtökohtaisesti heijastuma jostain ylemmästä ylikansallisesta poliittisesta tavoitteesta. Kun kyse on esimerkiksi EU-oikeudellisen säännöksen haastamisesta, EUT pyrkii tasapainottelemaan yksityisen intressin sekä sellaisen julkisen intressin välillä, jonka tarkoitus on toteuttaa EU:n politiikkaa. Kun kyse on taas kansallisen säädöksen haastamisesta, kyse on yksityisen intressin ja kansallisen intressin välisestä

¹⁰³ *Tridimas (2006)*, s. 137

¹⁰⁴ *ibid.*

punnitsemisesta.¹⁰⁵ Tämä koskee siis vain niitä tapauksia, joissa kansallinen säädös kyseenalaistetaan sillä perusteella, että se rajoittaa yksityisiä, nimenomaan EU-oikeudesta tulevia oikeuksia. Näin on usein myös EU-oikeudellisten säännösten osalta, mutta tästä huolimatta EUT ei ole antanut oikeuskäytännössään suhteellisuusperiaatteelle samanlaista sisältöä arvioidessaan kansallisen tai EU-tasoisien toimenpiteiden sisältöä. Oikeuskäytännön valossa on selvää, että EUT on valmis arvioimaan kansallisia toimenpiteitä tiukemmin suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta kuin unionin toimia.¹⁰⁶ Seuraavaksi käydään läpi suhteellisuusperiaatteen sisältöä, kun kyse on unionin toimien arvioinnista.

4.2.1 Unionin toimien suhteellisuuden arvioiminen

Tapaus *Schröder* havainnollistaa hyvin EUT:n ottamaa kantaa unionin toimien suhteellisuuden arvioimiseen. Tapauksessa kantaja (Schröder) teki väitteen yhteisön asetuksen pätemättömyydestä, joka koski vilja-alan yhteisvastuumaksuja. Schröder katsoi, että yhteisön asetus oli pätemätön, koska sen oikeusperusta oli väärä ja että sillä loukattiin omaisuudensuojaa sekä ammatin ja taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapautta. Schröder väitti myös, että maksu loukkaa suhteellisuusperiaatetta sekä johtaa kilpailun vääristymiseen.¹⁰⁷

EUT otti kantaa suhteellisuusperiaatteen väitettyyn loukkaamiseen toteamalla:

Kyseisen periaatteen mukaan sellaisten toimenpiteiden, joilla toimijoille asetetaan taloudellisia velvoitteita, lainmukaisuuden edellytyksenä on, että toimenpiteillä voidaan saavuttaa ne tavoitteet, joihin kyseisellä säännöstöllä laillisesti pyritään, ja että ne ovat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia; jos on mahdollista valita usean tavoitteiden saavuttamiseen soveltuvan toimenpiteen välillä, näistä on valittava se, josta aiheutuu toimijoille vähiten velvoitteita, eivätkä asetetut velvoitteet saa olla toimenpiteen tavoitteeseen nähden suhteettomia.¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Tridimas (2006)*, s. 138

¹⁰⁶ *Ibid.* s.137

¹⁰⁷ C-265/87 *Schröder v. Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237, kohta 3

¹⁰⁸ *Ibid.* kohta 21

EUT katsoi, että unionin lainsäätäjällä on mahdollisuus säätää yksityisiin kohdistuvia taloudellisia velvoitteita, kunhan ne soveltuvat tavoitteiden toteuttamiseksi ja kun ne ovat tarpeellisia. Jos lainsäätäjällä on valittavanaan monta eri toimea, joilla tavoite voidaan saavuttaa, on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valittava näistä toimista se, josta aiheutuu vähiten haittaa yksilölle.

Tässä kohtaa EUT olisi voinut kohdentaa tarkastelunsa siihen, olivatko yhteisvastuumaksut sopiva työkalu asetuksen tavoitteiden saavuttamiseen ja että olisiko mahdollisesti olemassa muita keinoja, joista ei ainoastaan aiheutuisi vähemmän haittaa toimijoille, mutta jonka avulla asetuksen tavoitteet saataisiin yhtä tehokkaasti saavutettua. Tämän sijaan EUT totesi:

Edellä esitettyjen edellytysten noudattamista valvovat tuomioistuimet, mutta tältä osin on kuitenkin syytä täsmentää, että yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla harkintavaltaa, joka perustuu siihen, että sille on perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Näin ollen ainoastaan tällä alalla toteutetun toimenpiteen ilmeinen soveltumattomuus sen tavoitteen saavuttamiseen, johon toimivaltaisen toimielimen tarkoituksena on ollut pyrkiä, voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen.¹⁰⁹

EUT katsoi siis, että koska yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla harkintavaltaa, ainoastaan sellainen toimenpide, joka on ilmeisen soveltumaton tavoitteen saavuttamiseksi, voi olla laitton ja täten pätemätön. Oikeuskirjallisuudessa tätä kutsutaan ilmeisen sopimattomuuden -testiksi.¹¹⁰ EUT käyttää tätä standardia pääasiallisena työkalunaan, kun sen on tutkittava väitteitä unionin toimenpiteiden suhteellisuudesta.

Unionin toimien suhteellisuutta koskevien valitusten yleisin perusta koskee väitteitä, joiden mukaan unionin toimet sen politiikan toteuttamiseksi ovat epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.¹¹¹ Tämä tarkoittaa sitä, että EUT joutuu usein, ja ehkä ei niin mielekkäästi, ottamaan kantaa siihen, onko EU-lainsäätäjä toiminut väärin

¹⁰⁹ Ibid. kohta 22

¹¹⁰ Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään termejä ”manifestly inappropriate test” tai ”manifestly disproportionate test”.

¹¹¹ *Búrca & Craig (2015)*, s. 552

toteuttaessaan unionin politiikkaa lainsäädännön keinoin. Kun hallinnollinen elin tekee päätöksen, ei tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen tulisi kumota tätä päätöstä vain sillä perusteella, että se katsoo asian olevan toteutettavissa paremmalla tavalla.¹¹² Yhtenä selityksenä siihen, miksi unionin tuomioistuimet soveltavat tätä 'kevyempää' testiä ratkaistakseen kysymyksen EU:n toimien suhteellisuudesta, liittyy juuri tähän. Unionin tuomioistuimet eivät näyttäisi olevan halukkaita antamaan omille näkemyksilleen liikaa painoarvoa suhteessa unionin lainsäätäjän tahdolle. Kyseessä voi olla klassiseen vallan kolmijako-opin alaan kuuluvasta kysymyksestä. Lisäksi voi olla aihetta kysyä, onko tarkoituksenmukaista kyseenalaistaa ja kumota säädöksiä vain sillä perusteella, että tuomioistuimen mielestä jokin seikka olisi voitu säätää eri tavoin. Niillä politiikan aloilla, joilla unionin lainsäätäjälle on suotu laaja harkintavalta, EUT on useasti katsonut, ettei unionin tuomioistuinten tehtävänä ole omalla arvioinnillaan korvata unionin lainsäätäjän tekemää arviointia.¹¹³ Etenkin kun kyse on laajoista, taloudellisesti tärkeistä unionin lainsäädäntöhankkeista, EUT on valmis luottamaan lainsäätäjän tekemään taustatyöhön ja asiantuntijuuteen harjoittaen vain 'marginaalista' arviointia.¹¹⁴

Miten unionin tuomioistuimet sitten soveltavat suhteellisuusperiaatetta unionin lainsäädäntötoimenpiteisiin? Kuten tapaus *Schröder* osoittaa, EUT näyttäisi soveltavan ilmeisen sopimattomuuden -testiä. Tällöin EUT:n arvioinnin kohteena on se, onko unionin lainsäätäjän harkintavaltaa käyttäessään ja tapauksen tosiseikkoja arvioidessaan syylistynyt ilmeisen virheelliseen arviointiin, onko tätä harkintavaltaa käytetty väärin tai että onko kyseinen harkintavalta ylitetty.¹¹⁵ EUT arvioi siis unionin lainsäätäjän toimia ottaen huomioon tälle annetun harkintavallan, etenkin kun kyse on asioista, joihin liittyy monimutkaisia taloudellisista liitännäisyyksiä. Unionin toimien laillisuuden arviointi ei saa myöskään nojautua sen tehokkuuden taannehtivaan arvioimiseen, vaan ainoastaan sellaiseen tietoon, joka lainsäädäntöhetkellä olisi voinut osoittaa lainsäätäjän arvioinnin olevan ilmeisen virheellinen.¹¹⁶

Tridimas katsoo, että tämä laaja harkintavalta, joka unionin instituutioille on annettu, kohdistuu suhteellisuusperiaatteen molempiin osiin: toimien tarpeellisuuden sekä

¹¹² *ibid.*

¹¹³ C-290/07 P *Komissio v. Scott* [2010] ECR I-7763, kohta 2

¹¹⁴ H.G. Schermes & D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities* (2001), s. 397

¹¹⁵ C-331/88 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA ym.* [1990] ECR I-4023, kohta 8

¹¹⁶ esim C-189/01 *H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren ja Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren vastaan Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* [2001] ECR I-5689, kohta 84, myös C-40/70 *Sirena v. Eda* [1979] ECR 3169, kohta 14

sopivuuden arviointiin. EUT näyttäisi kuitenkin antavan enemmän painoarvoa toimien tarpeellisuuden arvioinnille.¹¹⁷ Tämä voi johtua siitä, että EUT kiinnittää enemmän huomioita yksilön oikeuksien turvaamiseen.¹¹⁸ Tämä näyttäisi taas olevan looginen seuraus, jos sopivuuden ajatellaan heijastavan enemmän tavoiteltavaa päämäärää, jonka saavuttaminen kuuluu unionin lainsäätäjän laajan harkintavallan alaan. Sellaiset toimet, jotka ovat selvästi sopimattomia tavoitteiden saavuttamiseen, eivät läpäise EUT:n arviointia ja ovat näin ollen laittomia. Tällöin ei näyttäisi olevan edes tarvetta tutkia toimien tarpeellisuutta. Toimien sopivuuden arvioinnissa syytä on kiinnittää huomiota niiden tosiasiallisiin vaikutuksiin ja se, että tavoitteen saavuttaminen jälkikäteen epäonnistuu ei välttämättä tarkoita sitä, että toimenpide on ilmeisen sopimaton ja siten laiton.¹¹⁹

Kyseenalaistaessa jäsenvaltioiden toimia yleisenä argumenttina näkyy käytettävän sitä, että jäsenvaltioiden asettamat tavoitteet voitaisiin saavuttaa toisin, vähemmän yksilön vapauksia rajoittavin keinoin. EUT näyttääkin usein hyväksyvän tällaiset argumentit, kuten tulemme myöhemmin huomaamaan. Jos kyse on kuitenkin unionin toimielinten toimista, EUT näyttäisi sivuuttavan tällaiset näkemykset.¹²⁰ Tapauksessa *Fedesa* EUT katsoi, että koska neuvosto ei asettaessaan kiellon tiettyjä hormonaalisia vaikutuksia omaavien aineiden käytölle ollut syyllistynyt ilmeisen virheelliseen harkintaan, neuvostolla ei ollut syytä olettaa, että kyseisen asetuksen tavoitteet oltaisiin voitu saavuttaa muilla, vähemmän kilpailua ja kauppaa rajoittavin keinoin.¹²¹

Tapaus *Swedish Match* näyttäisi kuitenkin olevan poikkeus ylläesitettyyn.¹²² Tapauksessa oli kyse neuvoston direktiivissä, joka koski tiettyjen tupakkatuotteiden myynnin kieltoa EU-alueella. Tätä myynnin kieltoa perusteltiin terveyden suojelun korkealla tasolla. Vasta-argumentteina tuotiin esille myynnin kielloista aiheutuvat ammatin harjoittamisen vapauden sekä omaisuudensuojan loukkaukset. Arvioinnissaan EUT kiinnitti odotetusti ensimmäisenä huomiota siihen, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta asioissa, joissa edellytetään monitahoista arviointia koskien poliittisten, taloudellisten sekä

¹¹⁷ *Tridimas* (2006), s. 143

¹¹⁸ *Ibid.* Yleinen kehityslinja näyttääkin olevan se, että EUT antaa yhä enemmän painoarvoa perusoikeuksille.

¹¹⁹ *Tridimas* (2006), s. 144

¹²⁰ *Ibid.* s. 146

¹²¹ C-331/88 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA ym.* [1990] ECR I-4023, kohta 16

¹²² C-210/03 *Swedish Match* [2004] ECR I-1893

sosiaalisten valintojen tekemistä.¹²³ EUT totesi, ettei neuvosto ollut käyttänyt myöskään harkintavaltaansa väärin, jonka perusteella direktiivin artikla 8 olisi ollut pätemätön.

Kuten julkisasiamies, myös EUT kuitenkin otti kantaa siihen, olisiko toimi, jonka mukaan nuuskan valmistajien tulisi noudattaa teknisiä standardeja tuotteen haitallisuuden vähentämiseksi, tai sellaiset toimet, joilla valmistajat veloitettaisiin pakkausmerkinnöin merkitsemään nuuskan vaarallisuus etenkin alaikäisille, vähemmän omaisuudensuojaa sekä ammatin valinnan vapautta rajoittavia toimia verrattuna nuuskan myynnin totaaliseen kieltoon. EUT tuli loppupäätökseen, että tällaisilla toimilla ei olisi samanlaista vaikutusta direktiivin tavoitteeseen, eli terveyden suojelun korkean tason varmistamiseen, sillä näistä toimista huolimatta nuuskaa päätyisi kuitenkin käytettäväksi markkinoille.¹²⁴

Tapaus osoittaa, että suhteellisuusperiaatteen käyttö EUT:n oikeuskäytännössä ei ole tarkkarajaista. Yllä esitetystä tapauksesta EUT otti selvästi enemmän kantaa kysymykseen, voitaisiinko direktiivin tavoitteet saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavin keinoin, kuin mitä se oli tapauksessa *Fedesa* tehnyt, jossa se sivuutti kysymyksen kokonaan. EUT tutki nuuskan myyntikieltoa myös perusoikeuksien näkökulmasta, mutta tuli lopulta siihen tulokseen, että terveyden suojelun korkeaa tasoa ei voida muilla keinoin toteuttaa kuin täydellisellä myyntikiellolla. Koska tätä ei voitu pitää epäasianmukaisena, ei myöskään rajoitusta, joka kohdistui taloudellisen toiminnan harjoittamiseen ja jota tällainen toimenpide koskee, ei tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen voida pitää sellaisena, että se merkitsisi kyseisen vapauden harjoittamisen oikeuteen tai omaisuudensuojaan kohdistuvaa suhteetonta loukkausta.¹²⁵ Yleistäen voi siis ehkä väittää, että EUT näyttäisi pitävän unionin lainsäätäjän puolia riippumatta siitä, mitä suhteellisuusperiaatteen muotoa se käyttää. Kun kyse on unionin tärkeistä politiikkatavoitteista, EUT ei näytä olevan valmis nojautumaan yleisiin periaatteisiin sillä seurauksella, että lainsäätäjän tavoiteltuja päämääriä ei saavutettaisi.¹²⁶

¹²³ Ibid. kohta 48

¹²⁴ Ibid. kohta 57

¹²⁵ Ibid. kohta 74

¹²⁶ *Koen Lenaerts, Jose A. Gutiérrez-Fons, 'The constitutional allocation of powers and general principles of EU law' (2010) 47 Common Market Law Review, Issue 6, s. 1629-30*

4.2.2 Jäsenvaltioiden toimien suhteellisuuden arvioiminen

Kun puhutaan jäsenvaltioiden toimien suhteellisuudesta, EUT:n oikeuskäytäntö koskee suurimmalta osin vapaata liikkuvuutta.¹²⁷ Näissä tapauksissa kyse on sellaisista jäsenvaltioiden toimista, joilla pyritään toteuttamaan jäsenvaltion omaa politiikkaa eri sektoreilla, ja jotka myös rajaavat vapaata liikkuvuutta. Useimmiten jäsenvaltiot puolustavat vapaan liikkuvuuden rajoittamista ilmoittamalla, että kyse on tärkeiden kansallisten tavoitteiden toteuttamisesta.¹²⁸ EUT tutkii jäsenvaltioiden vapaata liikkuvuutta rajoittavia kieltoja ja rajauksia suhteellisuuden näkökulmasta, jolloin ne päämäärät, joilla jäsenvaltio pyrkii perustelevaan rajauksia, ovat tärkeässä asemassa. On kuitenkin ilmeistä, ettei EUT tarkastele jäsenvaltioiden toimia samoista lähtökohdista, kuin miten se tarkastelee unionin lainsäätäjän toimia. Jäsenvaltioiden toimia ei arvioida siltä kannalta, ovatko ne ilmeisen sopimattomia saavuttamaan jäsenvaltion itsensä asettamia tavoitteita. Sen sijaan EUT näyttäisi arvioivan toimia sillä perusteella, ovatko ne tarpeellisia saavuttamaan näitä tavoitteita. Tämä testi, jota sovelletaan jäsenvaltioiden toimiin, on huomattavasti vaikeampi läpäistä kuin unionin toimiin sovellettava ilmeisen sopimattomuuden testi.¹²⁹

Syy sille, miksi EUT on valmis soveltamaan tiukempaa arviointia jäsenvaltioiden toimenpiteitä kohtaan voidaan selittää negatiivisen vaikutuksen mallilla. Sillä tarkoitetaan EU-oikeuden toteuttamisesta poistamalla sen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset. EUT:n voisi katsoa ajavan taloudellista integraatiota, joka johtaa siihen, että jäsenvaltion toimet ovat jatkuvasti EUT:n suurennuslasin alla, kun taas

¹²⁷ Vapaan liikkuvuuden oikeuksia ovat tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:n talousalueella. Suomenkielisessä kirjallisuudessa näistä näkee käytettävän termiä 'perustavanlaatuiset oikeudet'.

¹²⁸ Huomioitavaa on, että EU:n perussopimukset itse sallivat jäsenvaltioiden nojautua tiettyihin kieltoihin ja rajoituksiin, jotka ovat tarpeellisia julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten tai eläinten tai kasvien terveyden suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. (kts SEUT artikla 36). EUT voi myös hyväksyä muita syitä rajoitteille, vaikka niitä ei nimenomaisesti ole perussopimuksissa listattu.

¹²⁹ Ibid. EUT:n oikeuskäytäntö tällä alalla on saanut kritiikkiä osakseen juuri siitä syystä, että jäsenvaltioiden toimet saavat osakseen paljon tiukemman arvioinnin kuin mitä EUT soveltaa unionin toimiin. Tämän lisäksi näyttää siltä, että EUT on tiukentanut arviointiaan vuosien saatossa ja toimet, jotka ennen ovat läpäisseet EUT:n arvioinnin ovat myöhemmissä samankaltaisissa tapauksissa katsottu olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisia (Kts. *Búrca & Craig (2015)* s. 557). Tämä voi olla oikeusvarmuuden periaatteen valossa ongelmallista. *Craig* kuitenkin huomauttaa, että EUT on valmis ottamaan jäsenvaltioiden erilaiset arvot huomioon soveltaessaan suhteellisuusperiaatetta (*Craig (2006)*, s.687)

unionin instituutiot näyttäisivät nauttivan EUT:n luottamusta. Tämä vahvistaa sitä näkemystä, että EUT käyttää suhteellisuusperiaatetta sisämarkkinaintegraatiota edistävänä työkaluna.¹³⁰ *Harbo* vie tämän näkemyksen vielä pidemmälle ehdottamalla, että suhteellisuusperiaatteella ei ole havaittavissa olevaa mallia tai kaavaa EU-oikeudessa. Hän katsoo, että Unionin ja jäsenvaltioiden toimiin sovellettavat eri suhteellisuusperiaatteen muodot ovat yksinkertaisesti selitettävissä EUT:n integraatioystävällisellä ajattelutavalla.¹³¹ Joka tapauksessa unionin tuomioistuimien rooli näyttäisi olevan kaksijakoinen: ensinnäkin se toimii oikeuslaitoksena ja toiseksi se toimii EU-tason politiikan edistäjänä.¹³²

Tridimas puolestaan katsoo, että suhteellisuusperiaate ei ainoastaan toimi integraatiotyökaluna, vaan myös yksityisten oikeuksien valvojana ja että nämä kaksi konseptia ovat läheisessä suhteessa toisiinsa.¹³³ EUT on ottanut perusoikeuksien olemassaolon yhä suurenevissa määrin huomioon. EUT ei aina arvioi jäsenvaltion toimien sopivuutta sen EU-oikeudellisten primääritavoitteiden valossa, vaan siten, miten se vaikuttaa yksittäisessä tapauksessa väitettyyn unionin oikeusjärjestelmän takaamiin oikeuksiin, kuten perusoikeuksiin.¹³⁴ Myös *Jansen* on sitä mieltä, että suhteellisuusperiaatteen rooli ei ole ainoastaan työkalu EU:n integraation ajamiseen, vaan sillä on myös tärkeä funktio perusoikeuksien turvaamisessa EU-oikeuden sfäärissä.¹³⁵

Tässä kohtaa on suhteellisuusperiaatetta käsittelevän kokonaiskuvan hahmottamiseksi syytä käydä pikaisesti läpi sen käyttö kansallisten toimenpiteiden laillisuuden arvioimisessa. Oikeuskäytäntö tätä koskien on ollut varsin rikasta etenkin vapaan liikkuvuuden alueella. Vapaata liikkuvuutta koskeva oikeuskäytäntö kuvastaa kuitenkin tyyppitapausta, jossa kyse ei useinkaan ole EU-oikeuden implementoinnista jäsenvaltion tasolla. Näissä tapauksissa kyse on yleensä puhtaasti kansallisista toimista ja intresseistä, joiden hyväksyttävyyttä ja lainmukaisuutta verrataan EU-tason tavoitteisiin, eli vapaan liikkuvuuden turvaamiseen suhteellisuusperiaatetta käyttäen. Tästä huolimatta myös näitä jäsenvaltioiden toimia sitoo suhteellisuusperiaate. Jäsenvaltioiden toimien suhteellisuuden arvioiminen kuitenkin eroaa siitä arvioinnista, jota EUT soveltaa unionin

¹³⁰ *Tridimas* (2006), s. 193

¹³¹ *T.I. Harbo*, The function of the proportionality principle in EU law, (2010) *European Law Journal*, s.160.

¹³² *Dorota Leczykiewicz*, Why Do the European Court of Justice Judges Need Legal Concepts? (2008) *European Law Journal* 773, 781.

¹³³ *Tridimas* (2006), s. 194

¹³⁴ *Ibid.* Kts myös C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECR I-5659

¹³⁵ *Jan H. Jans*, Proportionality Revisited (2000) 27 *Legal Issues of Economic Integration*, Issue 3, s. 239–265

toimien arvioimiseen sekä käytettävien testien että arvioinnin intensiivisyyden kohdalla. Tämä johtuu siitä, että suhteellisuusperiaatteella on EU-oikeudessa myös toisenlainen tarkoitus, jota sillä ei kansallisessa oikeusjärjestelmässä ole. Sen yhtenä käyttötarkoituksena on jäsenvaltioiden toimien tarkastelu EU-oikeuden näkökulmasta.¹³⁶ Tämä tulee parhaiten esiin tarkastelemalla niitä tyyppitilanteita, joissa EUT käyttää suhteellisuusperiaatetta arvioidessaan jäsenvaltioiden toimien laillisuutta EU-oikeuden valossa. Usein nämä tilanteet koskevat kansallisten toimien ja EU-primäärioikeuden turvaamien perustavanlaatuisten oikeuksien, toisin sanoen vapaata liikkuvuutta turvaavien oikeuksien, välisestä jännitteestä.

Johtuen tämän tutkielman kysymyksenasettelusta, on syytä kuitenkin keskittyä siihen oikeuskäytäntöön, joka koskee nimenomaisesti unionin oikeudesta johtuvien kansallisten toimien, tarkemmin sakkojen, oikeasuhtaisuutta. Tietosuoja-asetukseen sovellettuna tämä koskisi etenkin sellaisia tapauksia, joissa jäsenvaltiot asettavat hallinnollisia sakkoja 84 artiklan mukaisesti. Tapaus *Urban* toimii tästä hyvänä esimerkkinä.

Asiassa oli kyse kansallisista hallinnollisista seuraamuksista, jotka tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetus velvoittaa jäsenvaltiot vahvistamaan kansallisella lailla. Asiassa keskeisimpänä kysymyksenä oli näiden kansallisten sanktioiden oikeasuhtaisuus ja kysymys siitä, voidaanko asetuksen rikkomisesta määrätä aina samansuuruinen sakko riippumatta siitä, mitä asetuksen säännöstä on rikottu ja onko rikkomuksen vakavuus otettava huomioon säädettäessä sakon määrää ja että onko suhteellisuusperiaatteen vastaista, ettei rikkomiseen syyllistyneen henkilöön liittyville olosuhteille anneta merkitystä sakon määrää määriteltäessä

Kyseisessä tapauksessa kansallinen laki salli 100 000 Unkarin forintin suuruisen sakon eräistä tietyistä rikkomuksista niiden vakavuudesta riippumatta ja että kyseisessä tapauksessa tehtyä rikkomusta oli pidettävä vähäisenä.¹³⁷ Vaikka tällaista kansallista järjestelmää voidaan sinänsä pitää asetuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta asianmukaisina, EUT katsoi, ettei sitä voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.¹³⁸ Mikä tulee henkilöön liittyvien olosuhteiden huomioimiseen kansallisen viranomaisen antaessa sakon, tapauksessa näytti olevan selvää, ettei kansallisella viranomaisella ollut

¹³⁶ *Tridimas (2006)*, s. 193

¹³⁷ C-210/10 *Márton Urbán v Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága* [2012] ECLI:EU:C:2012:64, kohdat 29 ja 32

¹³⁸ *ibid.* kohdat 30 ja 44

lain mukaan mahdollisuuksia poiketa säädetystä kiinteästä sakkomäärästä.¹³⁹ EUT lausui, että suhteellisuusperiaate ei ainoastaan velvoita jäsenvaltioita rikoksen tunnusmerkistön määrittelyssä ja sakkojen ankaruutta koskevien sääntöjen määrittelyssä, vaan myös niiden seikkojen arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa sakon suuruuden määräämiseen.¹⁴⁰ Koska tapauksessa kansallisen lain seuraamusjärjestelmä ei sallinut kansallisen viranomaisen tutkia asiaa ottaen huomioon henkilöön liittyviä olosuhteita ennen sakon määräämistä, vaan salli ainoastaan kiinteämääräisen sakon, katsoi EUT sen olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen.¹⁴¹ Kansallisen lain ankaraan vastuuseen perustuvan järjestelmän ei puolestaan katsottu olevan unionin oikeuden vastaista.¹⁴²

Huomionarvoista tässä tapauksessa kuitenkin on se, että EUT katsoi jäsenvaltiolla olleen mahdollisuus käyttää muita vähemmän oikeuksia rajoittavia toimia sanktioidakseen asetuksen vastaisia tekoja. EUT totesi, että vaikka jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan asianmukaiset seuraamukset unionin oikeuden rikkomisesta, näillä toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, eivätkä ne myöskään saa olla ylimitoitettuja näihin päämääriin nähden.¹⁴³ Tämän valossa EUT katsoi, että tapauksessa kansallinen viranomainen olisi voinut toteuttaa tavoitellut päämäärät vähemmän rajoittavin keinoin, etenkin kun kyseessä oleva rikkomus ei itsestään rikkonut asetuksessa säädettyjä tavoitteita.¹⁴⁴ EUT ei maininnut esimerkkejä vähemmän rajoittavista keinoista, mutta kun otetaan huomioon, että tapauksessa oli kyse kiinteämääräisestä sakosta, voidaan ehkä vetää johtopäätös, jonka mukaan alhaisempi sakkomäärä tapauksessa kyseessä olleeseen rikkomukseen olisi voinut olla sellainen toimenpide, joka olisi vähemmän rajoittava ja jota ei olisi voinut pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Onko kyse sitten tapauksesta, jossa jäsenvaltion toimiin sovelletaan ”*least restrictive measure*”-testiä, vaikka ne implementoisivat EU oikeutta, kunhan kyse ei ole harmonisoiduista sääntelystä? Vai onko tapausta tulkittava vain siten, ettei kiinteämääräisiä sakkoja voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena siitä syystä, etteivät ne heijasta rikkomuksen vakavuutta tai ota huomioon rikkojan henkilökohtaisia olosuhteita?

¹³⁹ Ibid. kohta 46

¹⁴⁰ Ibid. kohta 54

¹⁴¹ Ibid. kohta 60.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid. kohta 53

¹⁴⁴ Ibid. kohta 57

4.3 Ympäristöoikeus, sakot sekä oikeasuhtaisuus

Seuraavaksi tarkastellaan ympäristöoikeuden alaan kuuluvia oikeustapauksia, joissa EUT on tutkinut hallinnollisten sakkojen oikeasuhtaisuutta. Tapauksia ei tutkita ainoastaan niiden ympäristönsuojeluun liittyvien kytkösten vuoksi, vaan myös siksi, että ne ovat relevantteja myös suhteellisuusperiaatteen sisällön tutkimisessa laajemmassa kontekstissa. Näiden tapausten analysoiminen palvelee kuitenkin myös tämän tutkielman kysymyksenasettelua kysymällä, onko sillä oikeudenalalla, jonka kontekstissa hallinnolliset seuraamukset on annettu, painoarvoa arvioidessa niiden oikeasuhtaisuutta. Tässä luvussa käsitellään kahta oikeustapausta, jotka koskevat sekä unionin että jäsenvaltioiden toimia ja niiden arvioimista suhteellisuuden kannalta.

Tapaus *Total Waste Recycling SRL* koski kysymystä kansallisten seuraamusjärjestelmien suhteellisuudesta, jotka ovat saatettu voimaan vaarallisten jätteiden siirrosta annetun asetuksen täytäntöönpanemiseksi.¹⁴⁵

*Tapauksessa kantajan kuorma-auto, joka kuljetti asetuksen perusteella ennakoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyn alaisia jätteitä, pysäytettiin rajatarkastuksessa Unkarin rajalla. Kuljettajan ilmoitusasiakirjat olivat muilta osin kunnossa, mutta saapumispaikaksi oli merkitty toinen rajanylityspaikka. Auton kuljettaja oli kommunikointivirheen vuoksi valinnut väärän, hänen kotiaan lähempänä sijainneen rajanylityspaikan. Unkarin tarkastusviranomaisen määräsi *Total Waste Recycling*:in maksettavaksi 8 380 000 Unkarin forintin suuruisen maksun (n. 26 864,26 euroa) perusteella, ettei kyseinen kuljetus ollut saapunut asiakirjoissa merkityn rajanylityspaikan kautta eikä korjaavaa ilmoitusta oltu tehty. Asiaa käsittelevä kansallinen tuomioistuin kysyi ennakkoratkaisupyynnössään, onko kansallisen lain säännöksiä, joiden mukaan jätteiden kuljettamisesta ilman viranomaisen hyväksymää merkintää rajanylityspaikasta sovelletaan maksua, joka vastaa määrältään ilman hyväksyntää ja kirjallista ennakoilmoitusta kokonaan noudattamatta jätettyyn kuljetukseen sovellettavaa maksua, tulkittava olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisena.*

Kyseessä oli tapaukseen *Urban* verrattavissa oleva kysymys, jossa kansallinen laki ei seuraamusmaksuja määrätessä ottanut huomioon teon vakavuutta, vaan salli

¹⁴⁵ Asetus 1013/2006

samansuuruisten sakkojen määräämisen myös pienempien virheiden osalta, kuin mitä määrättäisiin selvästi laittomiin jätteidensiirtoihin. EUT aluksi katsoi, aivan kuten tapauksessa *Urban*, että arvioidessaan sitä, onko seuraamus suhteellisuusperiaatteen mukainen, on huomioitava rikkomuksen luonne ja vakavuus.¹⁴⁶ Tämän jälkeen se totesi, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin arvioida, mikä on tarpeen kyseisen lainsäädännöllä tavoiteltavien päämäärien toteuttamiseksi ja että unionin tuomioistuimen tehtävänä on vain antaa tulkinta-apua kansalliselle tuomioistuimelle unionin oikeuden soveltamisessa.¹⁴⁷ Mikä taas tulee seuraamusmaksuihin EUT lausui, että vain niissä tapauksissa, joissa rikkomuksia, eli tässä tapauksessa laittomien siirtojen ja rajanylityspaikan ilmoittamatta jättämistä, voidaan pitää niiden olosuhteet huomioiden yhtä vakavina rikkomuksina, on kansallista lakia pidettävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Sakon määrän oikeasuhtaisuus jätettiin kansallisen tuomioistuimen päätettäväksi. Tapaus on siitä mielenkiintoinen, että EUT kehotti kansallista tuomioistuinta ottamaan arvioinnissaan huomioon erityisesti ne riskit, joita asetuksen rikkomisesta saattoi aiheutua ympäristön ja ihmisten terveyden suojelulle. Lisäksi arvioinnissa tuli ottaa huomioon se, ylittikö seuraamusmaksu määrältään sen, mitä tavoiteltujen päämäärien, eli ympäristön ja ihmisten suojelun korkean tason saavuttamiseksi oli tarpeen.¹⁴⁸ Kuten olemme edellä huomanneet, tapauksessa *Urban* EUT:n kanta oli aivan toinen, jossa se ei hyväksynyt kansallista seuraamusjärjestelmää, joka ei ottanut huomioon teon vakavuutta hallinnollisia seuraamuksia määrittäessä. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa EUT:n kanta näyttäisi olleen paljon varovaisempi. Johtuuko tämä suojeltavasta edusta, tässä tapauksessa ympäristön suojelun korkean tason turvaamisesta?

Asian voi nähdä myös toisin, EUT nimittäin totesi, että rajanylityspaikan muutoksen ilmoittamatta jättämisen johdosta toisessa rajanylityspaikassa tehtyä ylitystä voitiin verrata ”laittomaan jätteiden siirtoon”.¹⁴⁹ EUT katsoi, että päinvastaisella tulkinnalla olisi viety asetuksella käyttöön otetuilla tarkistusmenettelyiltä ja -järjestelmiltä niiden tehokas vaikutus, joiden ylimpänä tarkoituksena on ympäristön ja terveyden suojeleminen. Näin ollen voisi hyvin argumentoida, että järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi sekä ympäristön suojelun maksimoimiseksi, kansallisella viranomaisella on oltava valtuudet

¹⁴⁶ C-487/14 SC *Total Waste Recycling SRL v Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség* [2015] ECLI:EU:C:2015:780, kohta 53

¹⁴⁷ *Ibid.* kohta 54

¹⁴⁸ *Ibid.* kohta 57

¹⁴⁹ *Ibid.* kohta 49

määrätä suurikin sakko riippumatta siitä, onko kyse tahallisesta laittomasta jätteiden siirrosta vai pelkästään suhteellisen kevyestä rikkeestä, kommunikaatiokatkoksesta sekä väärän rajanylityspaikan merkitsemisestä asiakirjoihin.

Näyttää myös siltä, ettei EUT kuitenkaan perääntynyt aikaisemmasta oikeuskäytännöstään, sillä se teki selväksi, että jos rikkomuksia ei voida pitää yhtä vakavina, ei niistä voida antaa samansuuruisia sakkoa. Tämä tosiasiallisesti vahvistaa siis tapauksessa *Urban* todetun säännön, jonka mukaan teon vakavuus on otettava huomioon, mutta sen hyväksyttävyyden arvioimisessa on myös huomioitava tavoiteltavat päämäärät, joiden tehokas toteutuminen voi vaatia sitä, että teon vakavuus sinänsä menettää merkityksensä.

Tätä näkökantaa edustaa myös tapaus *Billerud*, joka koskee niin ikään hallinnollisia sakkoja ympäristöoikeuden alalla. Tässä tapauksessa oli kyse harmonisoidusta sääntelystä, jota kansallinen viranomainen joutui soveltamaan määrätessään hallinnollisen sakon, ja se näyttäisi soveltuvan hyvin tietosuojasetuksen 83 artiklan mukaisiin hallinnollisiin sakkoihin:

*Tapauksessa oli kyse Euroopan päästökauppajärjestelmän mukaisen seuraamusmaksun oikeasuhtaisuudesta, jonka kansallinen viranomainen määräsi päästökauppajärjestelmän toimeenpanemiseksi annetun direktiivin mukaisesti. Direktiivi velvoittaa päästökaupan alaan kuuluvat yritykset luovuttamaan hallussaan olevia päästöoikeuksia ennalta ilmoitettujen päästömäärien mukaisesti asetettuun päivämäärään mennessä. Jäsenvaltioiden tehtävänä oli asettaa rangaistusjärjestelmä direktiivin rikkomisia vastaan, mutta direktiivi itsestään asetti sakkojärjestelmän kattamaan ne tapaukset, joissa päästölupia ei olla luovutettu ajoissa. Sakon määrä oli direktiivin artiklan 16(3) mukaan asetettu 100 euroa per päästötonni, joita ei ole 'kuitattu' luovuttamalla päästöoikeuksia. Kaksi ruotsalaisyhtiötä (*Billerud*) eivät olleet luovuttaneet päästöoikeuksiaan 30.4.2007 mennessä. Yhtiöt saivat artiklan 16(3) mukaisesti 433,120 euron ja 1,697,320 euron suuruiset sakot. Yhtiöt vastustivat sakkoa väittämällä, että kyse ei ollut artiklan 16(3) mukaisesta tilanteesta, jossa sakko määrätään perusteella, että yhtiöllä ei ole hallussaan päästöoikeuksia. *Billerud*-yhtiöillä oli tarvittava määrä päästöoikeuksia, mutta niiden luovuttaminen ennen määräajan päättymistä oli ollut mahdotonta sisäisen hallinnollisen virheen vuoksi. Tapauksen ratkaisemiseksi EUT:n oli otettava kantaa kysymykseen, tulisiko tällaisessa tilanteessa soveltaa 16(3) artiklaa vai 16(1) artiklaa, joka sisälsi jäsenvaltioiden velvollisuuden säätää seuraamuksista, jotka ovat tehokkaita, varoittavia sekä oikeasuhtaisia.*

Puhtaasti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tapauksen lähtökohdat olivat siis samanlaiset kuin edellä käsitellyissä tapauksissa *Total Waste Recycling SRL* ja *Urban*.

Kyseessä oli suhteellisen pienestä virheestä, joihin yhtiöt syyllistyivät. Tästä huolimatta vaikka yrityksillä oli tarvittavat päästöluvat, niiden myöhästyneeseen luovuttamiseen sovellettiin sängen ankaraa pykälää, jolloin yritykset saivat samansuuruiset sakot kuin jos niillä ei olisi koskaan ollut päästölupia hankittunakaan.

Päästökauppadirektiivin sanktiojärjestelmä koostui siis kahdesta eri osasta. Ensimmäinen artikla 16(1) velvoitti jäsenvaltiot asettamaan tehokkaat, varoittavat ja oikeasuhtaiset seuraamukset direktiivin toimeenpanevien kansallisten lakien rikkomisista. Artikla 16(3) puolestaan asetti harmonisoidun sakon niissä tapauksissa, joissa tarvittavia määriä päästölupia ei ollut luovutettu aikarajaan mennessä. Kyse oli siis puhtaasti teknisestä säännöksestä, jonka tarkoituksena on valvoa, että yritykset noudattavat päästökauppajärjestelmän sääntöjä. Billerud -yhtiöt katsoivat, että koska heillä oli tarvittavat päästöluvat kattamaan edellisen vuoden päästöt ja vaikka niiden luovuttaminen eräpäivään mennessä epäonnistui hallinnollisesta virheestä johtuen, ei voida katsoa, että yhtiöiden tarkoituksena olisi ollut vilpillisessä mielessä kiertää direktiivin säännöksiä. Tällöin rikkomusta ei tulisi tutkia artiklan 16(3) valossa, vaan artiklan 16(1), sillä artikla 16(3) on ymmärrettävä koskevan vain liikapäästöjä, joita yhtiö ei voi kattaa hallussa olevilla päästöluvillaan. Tämän kysymyksen ratkaiseminen oli tärkeää suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Jos katsotaan, että kyse on tilanteesta, johon ei sovelleta artiklaa 16(3), on sitä tutkittava siis artiklan 16(1) valossa, joka koskee EU-oikeuden toimeenpanemista kansallisin oikeussäännöin. Näin ollen EUT:n tulisi soveltaa sitä suhteellisuusperiaatteen muotoa, joka koskee kansallisia, EU-oikeutta toimeenpanevia toimenpiteitä kuten tapauksissa *Urban* sekä *Total Waste Recycling SRL*. Jos taas katsotaan, että tapaus kuuluu artiklan 16(3) alaan, on kyse harmonisoivasta EU-säätelystä, jolloin myös sen suhteellisuuden arvioiminen muuttuu unionin lainsäätäjälle annetun laajan harkintavallan valossa.

Kansallinen tuomioistuin oli kysynyt ennakkoratkaisupyynnössään, voivatko kansalliset tuomioistuimet poiketa direktiivin velvoittamista sakoista ja antaa määrältään pienempiä sakkoja tilanteissa, joissa päästölupien luovuttaminen on johtunut ylivoimaisista esteistä. EUT antoi kieltävän vastauksen. Perusteluinaan se totesi, että ensimmäinen unionin lainsäätäjälle on jätettävä laaja harkintavaltio, kun se toimii alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja, ja että se ei voi puuttua unionin lainsäätäjän normatiiviseen ratkaisuun, ellei se ole ilmeisen virheellinen tai siitä koidu tietyille talouden toimijoille

haittaa kohtuuttomassa suhteessa muutoin saavutettuihin etuihin.¹⁵⁰ EUT huomioi, että direktiivin tarkoituksena on vastata sellaisiin ympäristöön liittyviin vakaviin huoliin, joita vastaan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet toimimaan Kioton pöytäkirjan mukaisesti. Unionin lainsäätäjällä on pyrkinyt tällä normatiivisella ratkaisulla myötävaikuttamaan tämän tavoitteen toteutumiseen.¹⁵¹ Jäsenvaltioiden tuomioistuimille ei voi täten jättää liikkumavaraa sakon suuruuden määrittelyssä, sillä sakon oikeasuhtaisuus ei voi riippua toimen tehokkuusastetta koskevasta jälkikäteisestä arvioinnista, jonka perustana komissio on käyttänyt laajasti direktiivin säätämisaikana saatavissa olevia tietoja.¹⁵² Kyseessä näyttää siis olevan tyypillinen unionin lainsäätäjän toimien suhteellisuuden arvioiminen, joka perustuu ilmeisen sopimattomuuden -testiin.

Tapauksessa ei voida kuitenkaan vetää suoraa syy-seuraussuhdetta ympäristön turmeltumisen sekä Billerud-yhtiöiden laiminlyönnin välillä. Kuten yhtiöt katsoivat, eivät ne olleet toiminnallaan vaikuttaneet ympäristön pilaantumiseen, olihan niillä tarvittavat päästöluvut hallussaan. EUT hylkäsi tämän näkökannan ja katsoi, että päästökauppajärjestelmän tehokkuuden turvaamiseksi ja erilaisten keinotteluiden ja manipuloimisten estämiseksi, kiinteämääräisen sakon määrääminen oli katsottava olevan johdonmukaisen käsittelyn edellytys koko unionin alueella ja siten myös viimekädessä ympäristön suojelemisen kannalta tarpeellista.

EUT ei siis suoranaisesti perustellut ylivoimaisesta esteestä johtuneen laiminlyönnin sakottamista suhteellisen suurella sakolla ympäristönsuojelulla, vaan pikemminkin sen tavoittelemiseen perustuvan järjestelmän toimivuudella. Mielenkiintoista on myös huomata, että tällainen kiinteämääräisen sakon ei katsottu olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen siitä syystä, ettei se jättänyt kansallisille tuomioistuimille harkintavaltaa sitä määrättäessä. Sen sijaan EUT on moneen kertaan kyseenalaistanut kansallisia kiinteämääräisiä sakkoja ja niiden yhteensopivuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa.¹⁵³

Tapaus osoittaa myös hyvin sen, että sillä suhteellisuusperiaatteen muodolla, jota käytetään, voi olla erittäin suurikin merkitys tapauksen lopputuloksen kannalta. EUT olisi hyvin voinut tullut toiseen lopputulokseen ja todeta, että kyseinen tapaus kuuluu artiklan 16(1) alaan. Jos kansallinen laki olisi tällöin ollut yhtä ankara kuin artikla 16(3) tekemättä

¹⁵⁰ C-203/12 *Karlsborg AB Billerud and Billerud Skärblackska AB v Naturvårdsverket* [2013]

ECLI:EU:C:2013:664, kohta 35

¹⁵¹ *Ibid.* kohta 36

¹⁵² *Ibid.* 35-6

¹⁵³ C-262/99 *Paraskevas Louloudakis v Elliniko Dimosio* [2001] ECR I-5547, kohta 69

eroa tapauksien välillä, joissa yritykset tahallaan jättävät luovuttamatta päästöoikeuksia ja joissa yritykset eivät voi luovuttaa niitä johtuen niiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista seikoista, on mahdollista, että tällainen kansallinen laki olisi ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen tapausten *Urban* ja *Total Waste Recycling SRL* valossa. Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies *Mengozzi* katsoikin, että tapaukseen olisi tullut soveltaa artiklaa 16(1), jolloin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olisi tullut ottaa huomioon mahdollisuus käyttää vähemmän oikeuksia rajoittavia toimenpiteitä, joilla kuitenkin oltaisiin voitu varmistaa unionin tavoitteiden toteutuminen.¹⁵⁴

Johtuiko EUT:n suhtautuminen siitä ympäristöoikeudellisesta kontekstista, johon tapaus *Billerud* kuului? Oliko oikeudenalalla merkitystä tässä hallintoseuraamuksen suhteellisuuden arvioinnissa? Näin pitkälle menevää tulkintaa tuskin voidaan tehdä. Kuten yllä on todettu, kyse ei ollut suoranaisesti omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelun välisestä konfliktista. EUT ei siis näyttänyt ajavan suoranaisesti ympäristön etua asiassa, se vain yksinkertaisesti pidättäytyi siinä doktriinissa, johon se oli aikaisemminkin nojautunut, kun se oli joutunut arvioimaan unionin lainsäätäjän toimien oikeellisuutta.

4.4 Tietosuoja-asetus ja suhteellisuus

4.4.1 Artiklan 83 mukaiset sakot

Tarkastellaan nyt tietosuoja-asetuksen 83 ja 84 artiklojen mukaista oikeasuhtaisuuden vaatimusta edellä esitettyjen seikkojen valossa. Kuten aiemmin on todettu, nämä ovat tietosuoja-asetuksen ainoat artiklat, jotka sisältävät vaatimukset seuraamusten oikeasuhtaisuudesta, tehokkuudesta sekä varoittavuudesta.

Tietosuoja-asetuksen 83 artikla koskee kansallisia toimia, jotka ovat harmonisoitu unionin tasolla ja joilla pyritään turvaamaan EU-oikeuden toteutuminen. Kyse on harmonisoidusta sääntelystä, joka asettaa kansalliselle viranomaiselle tarkat puitteet, jonka rajoissa se voi antaa hallinnollisen sakon. Kansallisen viranomaisen tehtäväksi näyttää jäävän sen varmistaminen, että artiklan 83 puitteissa annettu hallinnollinen sakko

¹⁵⁴ Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies *Mengozzi* antaa esimerkkinä Ranskan lainsäädännön, joka mahdollistaa yhden kuukauden lisäajan antamisen yrityksille, jotka eivät ole luovuttaneet päästöoikeuksiaan aikarajaan mennessä.

viimekädessä täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kussakin yksittäistapauksessa. Tämän arvioimisen helpottamiseksi unionin lainsäätäjät on laatinut listan seikoista, jotka kansallisen viranomaisen tulisi ottaa huomioon määrittäessään hallinnollisen sakon suuruutta. Tämänkaltaista säännöstä voisi ehkä pitää eräänlaisena hybridisäännöksenä, johon liittyy sekä kansallisia että unionintasoisia elementtejä. Unionin lainsäätäjät asettaa yleiset puitteet ja säännöt sakkojen määräämiselle, jonka tarkoituksena on harmonisoida sanktiojärjestelmä unionin alueella, mutta se jättää myös kansalliselle viranomaiselle jonkin verran harkintavaltaa sen soveltaessa näitä yleisiä sääntöjä yksittäistapauksiin. Näin ollen tällaisen sanktiotyyppin voisi nähdä sijoittuvan sellaisen sanktiojärjestelmän keskikohtaan, jonka toisessa ääripäässä on tapauksen *Billerud* kaltainen sakko, joka ei jätä ollenkaan liikkumavaraa kansalliselle viranomaiselle ja jonka tehtävänä on vain määrätä hallinnollinen sakko kykenemättä ottamaan kantaa yksittäistapauksissa esiin nouseviin seikkoihin. Toisena ääripäänä voidaan nähdä taas tapaukset, joissa EU-oikeus velvoittaa jäsenvaltiot turvaamaan EU-oikeuden toteutumisen laatimalla sanktiojärjestelmät unionin oikeuden loukkauksien varalta. Esimerkkinä tästä on *kreikkalaisen maissin* tapaus sekä yleisen tietosuojasetuksen artikla 84. Olemme myös huomanneet, miten EUT soveltaa eri suhteellisuusperiaatteiden muotoja yllä esitettyissä ääripäätapauksissa. Jos tietosuojasetuksen artikla 83 voidaan nähdä tällaisena hybridisäännöksenä, mitä suhteellisuusperiaatteen muotoa EUT soveltaisi tapauksessa, jossa kansallinen viranomaisen artiklan 83 mukainen sakko haastettaisiin suhteellisuusperiaatteen vastaisena?

Kysymys kiteytyy ehkä siihen, mihin tällainen väite sakon epäsuhtaisuudesta perustuu. 83 artiklan mukaisen sakon saanut taho voi esimerkiksi väittää, ettei kansallinen viranomainen ottanut kaikkia vaadittavia seikkoja huomioon, mistä johtuen sille asetettu sakko voidaan katsoa olevan epäsuhteessa tehtyyn rikkomukseen. Toisaalta joissain tapauksissa voisi olla mahdollista väittää, että kansallisen viranomaisen määräämä sakko on sen verran suuri, että sitä voidaan pitää omaisuudensuojan vastaisena.¹⁵⁵ Tällaiset väitteet kohdistuisivat tällöin kansalliseen viranomaiseen ja tämän tekemään väitettyyn virheeseen, jolloin periaatteessa EUT:n tehtävänä olisi tutkia kansallisen toimenpiteen (kansallisen viranomaisen päätös) oikeudenmukaisuutta suhteellisuusperiaatteen valossa. On huomattava, että kyse ei ole sellaisesta tilanteesta, jossa kansalliselle viranomaiselle

¹⁵⁵ EIT on monessa tapauksessa katsonut liian suurten rahallisten taakkojen olevan *de facto* omaisuudensuojan loukkaus.

ei ole jätetty ollenkaan harkintavaltaa. Artiklan 83 mukaisesti määrättyjä sakkoja vastaan voitaisiin nostaa kanteita ainakin seuraavin perustein:

1. Artikla 83 on pätemätön eikä sen perusteella voida antaa sakkoja.
2. Kansallinen viranomainen ei ole ottanut sakkoa määrätessään huomioon vaadittavia seikkoja.
3. Sakko itsestään on liian suuri ja täten perusoikeuksien vastainen.

Ensimmäinen väite on luultavasti erittäin vaikea, ellei jopa mahdotonta, saada läpi EU:n tuomioistuimessa, etenkin kun EUT näyttäisi soveltavan lievempää suhteellisuusperiaatteen muotoa unionin toimiin. Väitteen täytyisi tällöin perustua siihen, että tietosuoja-asetuksen sanktiojärjestelmä on ilmeisen sopimaton toteuttamaan tavoitteen tietosuojan korkeasta tasosta. Lisäksi kysymys koskisi sitä, onko unionin lainsäätäjät ylittänyt tässä harkintavaltansa. On erittäin vaikea keksiä syitä sille, miten hallinnollinen sakko ja sen luoma uhkavaikutus ei olisi omiaan luomaan pelotetta siitä, että rikkomalla tietosuoja-asetusta taloudelliset seuraamukset voisivat olla vakavia. Toisaalta voisi ehkä ajatella, että unionin lainsäätäjät ei ole ylittänyt harkintavaltansa säätämällä hallinnollisista seuraamuksista vaan siitä syystä, että sanktioiden maksimimäärä on liian suuri ja että tietosuoja-asetuksen tavoitteet ovat turvattavissa määrältään pienemmilläkin sanktioilla. EUT on katsonut, että suuretkin sakot ovat perusteltuja, jos ne muodostavat integraalin osan unionin säännöksellä luotua järjestelmää, ja jonka tarkoituksena on turvata sen tavoitteiden toteutuminen.¹⁵⁶ On siis katsottava, että sakon haastaminen näillä perusteilla tulisi tuskin menemään läpi EUT:n tarkastelussa. Esimerkiksi tapauksessa *Billerud* EUT katsoi, että päästökauppajärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi tehtyyn tekoon nähden suurikin sakko oli tarpeellinen. Myös kilpailuoikeuden alalla määrällisesti suuriakin sakkoja on tuomittu kilpailulainsäädäntöön kohdistuneista rikkomuksista.

Toinen mahdollinen väite voisi koskea tilanteita, joissa tietosuojarikkomukseen syyllistyneelle langetetaan artiklan 83 mukainen sakko, mutta joka haastetaan sellaisin perustein, ettei kansallinen tietosuojaviranomainen ole ottanut huomioon kaikkia yksittäistapaukseen liittyviä tosiseikkoja. Artikla 83(2) sisältää kattavan listan seikoista, jotka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa sitä, määrätäänkö sakko ja mikäli määrätään, minkä suuruisena. Kyse on EU-oikeuden toimeenpanemisesta, ja jäsenvaltioiden viranomaisten on toiminnassaan otettava suhteellisuusperiaate huomioon. Unionin

¹⁵⁶ kts. esim. C-240/90 *Saksa v. komissio* [1992] ECR I-5383

lainsäätäjällä on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi säätää niistä raskauttavista ja lieventävistä seikoista, jotta sakon määrä olisi mahdollisimman yksiselitteinen. Lista ei kuitenkaan näytä olevan tyhjentävä.¹⁵⁷ Näyttää myös siltä, että unionin lainsäätäjän tavoitteena on ollut mahdollisimman yhdenmukainen sakkojärjestelmä ja kansallisten erojen minimointi sakkojen määräämisessä koko unionin alueella, jossa toimii useita kansallista tietosuojaviranomaista. Artikla 83(2) palvelee myös toista funktiota, joka liittyy läheisemmin suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen. EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti yhtenä suhteellisuusperiaatteen tärkeänä elementtinä on pidettävä sitä, että yksittäistapauksissa on pystyttävä ottamaan olosuhteiden vaikutukset huomioon, jotta toimenpiteen oikeasuhtaisuutta voidaan tutkia. Sellaiset toimenpiteet, jotka eivät salli tällaisten yksittäistapauksissa esille nousseiden seikkojen huomioimista, voidaan katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Kuten olemme huomanneet, etenkin jäsenvaltioiden toimien oikeasuhtaisuutta on arvioitu tästä näkökulmasta. Artiklan 83(2) voidaan siten ehkä nähdä myös tämän oikeuskäytännön kodifikaationa. Jos kansallinen viranomaisena ei ota tämän artiklan mukaisia olosuhteita huomioon arvioinnissaan, voi sakon saanut taho vedota siihen, että langetettu hallinnollinen sakko on suhteellisuusperiaatteen vastainen, sillä siihen on päädytty väärin perustein. Toinen huomioitava seikka liittyy siihen, että artikla 83(2) sananmuodon mukaisesti hallinnollinen sakko voidaan määrätä artiklan 58(2) a-h ja j kohtien mukaisen seuraamusten ohella tai sijasta. Artikla 58(2) sisältää listan toimista, joihin kansallinen viranomaisena voi ryhtyä mahdollisten tietoon tulleiden väärinkäytösten johdosta. Kansallinen tietosuojaviranomaisena voi esimerkiksi antaa rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle huomautuksen tai velvoittaa nämä toteuttamaan rekisteröidyn pyynnöstä johtuvat velvoitteet. Toisaalta artikla mahdollistaa myös varsin järeidenkin aseiden käyttöönoton, nimittäin kansalliset viranomaiset voivat asettaa väliaikaisen tai pysyvän rajoituksen henkilötietojen käsittelylle sekä edellä mainitut artiklan 83 mukaiset sakot. Tällöin huomiota on kiinnitettävä siihen, onko tarkoituksenmukaista määrätä sakko esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei ole vielä toteuttanut käsittelytoimia, jotka valvontaviranomaisena katsoo olevan mahdollisesti asetuksen säännösten vastaisia 58(2) a-kohdan mukaisesti. Myös sellaiset tilanteet, joissa rekisterinpitäjälle määrätään hallinnollisen sakon lisäksi 58(2) artiklan kohdan f) mukainen henkilötietojen käsittelykielto, voi johtaa tilanteeseen, johon on syytä kiinnittää huomiota.

¹⁵⁷ *Koillinen*, Hallinnolliset seuraamukset tietosuojan sanktiomekanismina, Defensor Legis N:o 4/2016, s. 571

Sakkoseuraamuksen ohella nimittäin myös henkilötietojen käsittelykielto itsestään voi johtaa taloudellisiin tappioihin. Näin ollen rekisterinpitäjälle koitua taloudellinen taakka voi olla suurempi kuin mitä vain sakon määrää tarkastelemalla on havaittavissa. Sitä seikkaa ei voida kuitenkaan ohittaa, että näillä säännöksillä voidaan katsoa olevan myös eri tarkoitukset. Käsittelykielto ei ole luonteeltaan ainoastaan punitatiivinen, vaan sen voidaan ensisijaisesti katsoa estävän henkilötietojen laittoman käsittelyn jatkumisen, kun taas hallinnollisen sakon tarkoituksena on vahvistaa tällaisen toiminnan moitittavuus. Silti katsoisin, että suhteellisuusperiaate voisi joissain tapauksissa vaatia tällaisen ensisijaisen toimenpiteen rekisterinpitäjälle aiheuttavien vaikutusten huomioimista määrättäessä puhtaasti rangaistuksenomaista hallinnollista seuraamusta.¹⁵⁸

Kolmanneksi on mahdollista, että sakon saanut yritys tai yksityishenkilö vetoaa vain sakon suureen määrään, ottamatta kantaa sen määräytymisperusteisiin, sillä perusteella, että se luo suhteettoman suuren taloudellisen taakan. Tällöin kyseessä on mahdollisesti omistusoikeuden loukkaus, joka on EU:n perusoikeuskirjassa suojattu oikeus.¹⁵⁹ Tässä kohtaa on syytä ottaa kilpailuoikeudellinen näkökulma esiin koskien sakkojen oikeasuhtaisuutta. Kilpailuoikeus on oikeudenala, joka mahdollistaa myös sangen suurten sakkojen määräämisen yrityksille kilpailuoikeudellisten säännösten rikkomisesta. Asetuksen 1/2003 23 artikla mahdollistaa sakon määräämisen yrityksille, jotka ovat tietystä rikkomuksesta enintään 10 prosenttia yrityksen tai yritysten yhteenliittymän edellisen tilikauden liikevaihdosta. Nämä sakot määrää komissio. Samankaltaisuuksia on havaittavissa tämän kilpailuoikeudellisen asetuksen ja tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmissä. Molemmat asettavat toisaalta katon sakkojen suuruudelle, mutta myös vaatimukset yksittäistapaukseen liittyvien seikkojen huomioimiselle. Ainoa ero on se, että kilpailuoikeudellisen sakon määrää unionin toimielin, kun taas tietosuoja-asetuksen mukaisen sakon määrää kansallinen viranomais. Molemmat tahot kuitenkin toimeenpaneavat unionin oikeutta.

Hallinnollisia sakkoja koskeva oikeuskäytäntö on etenkin kilpailuoikeuden alalla rikasta.¹⁶⁰ Nämä tapaukset kuuluvat EUT:n sijasta unionin yleisen tuomioistuimen

¹⁵⁸ Artiklan 83(2) kohdan k mukaan sakkoa määrättäessä huomioon on otettava mahdolliset rikkomisella saavutetut taloudelliset edut tai vältetyt tappiot. Sen sijaan mitään mainintaa muiden tappioiden huomioon ottamisesta ei ole. EIT on oikeuskäytännössään myös katsonut, että arvioitaessa sakon suhteellisuutta on sakon saaneen maksukyky otettava myös huomioon, ei ainoastaan sakon nominaalinen määrä. Tällöin perusteltua voisi olla ottaa huomioon muiden valvontaviranomaisen puuttumiskeinojen vaikutus sakon saaneen taloudelliseen asemaan ja sitä kautta mahdolliseen maksukykyyn.

¹⁵⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirja artikla 17

¹⁶⁰ *Moor-van Vugt (2013)*, s. 636

(yleinen tuomioistuin) tuomiovallan alaan. EUT voi kuitenkin muuttaa yleisen tuomioistuimen ratkaisua, mutta se on katsonut, ettei sen asiana ole korvata yleisen tuomioistuimen ratkaisua koskien unionin oikeuden rikkomisesta yrityksille määrättyjen sakkojen suuruuden oikeasuhtaisuudesta, ellei se arvioi, että seuraamuksen taso on paitsi epäasianmukainen myös liiallinen ja näin ollen suhteellisuusperiaatteen vastainen, jolloin yleinen tuomioistuin on arvioinnissaan tehnyt virheen.¹⁶¹ Yleinen tuomioistuin näyttää tutkivan erittäin huolellisesti väitteet sakkojen epäsuhteellisuudesta.¹⁶² Kilpailuoikeuden alaan kuuluvassa oikeuskäytännössään yleinen tuomioistuin ottaa huomioon mm. sakon saaneen yrityksen koon ja sen käytettävissä olevat resurssit, rikkomuksen vakavuuden ja sen vaikutukset markkinoihin, raskauttavien seikkojen olemassaolot ja niin edelleen.¹⁶³ Tästä huolimatta komissiolla on sangen laaja harkintavalta sakkojen määräämisessä.¹⁶⁴ Komissio on myös julkaissut suuntaviivat sakkojen laskentatavasta.¹⁶⁵ Haastaessa sakon määrää on omaisuudensuoja perusoikeutena merkittävässä asemassa. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä unionin perusoikeuskirjan oikeudet saivat perussopimusten tasoisen aseman ja niistä tuli osa unionin oikeuden yleisiä periaatteita.

166

Tapauksessa *Schindler holding* hissikartelliin osallistunut yritys Schindler Holding -ryhmittymä sai yli 140 miljoonan euron sakon EU:n kilpailuoikeuden säännösten rikkomisesta. Yleinen tuomioistuin ei ratkaisussaan katsonut tarpeelliseksi muuttaa komission asettaman sakon määrää. Schindler Holding Ltd ei ollut yleisessä tuomioistuinkäsittelyssä vedonnut omaisuudensuojaan yleisenä oikeusperiaatteena, vaan vasta EUT:n jatkokäsittelyssä se katsoi, että näin suuri sakko on omiaan rikkomaa oikeutta omaisuuteen. Se perusteli, että yleinen tuomioistuin ei ollut ottanut ratkaisussaan huomioon EIT:n oikeuskäytäntöä ja kysymystä siitä, onko tällainen sakko oikeasuhtainen tämän oikeuskäytännön valossa.¹⁶⁷ Näiden väitteiden mukaan yleinen tuomioistuin oli jättänyt etenkin erään tärkeän EIT:n ratkaisun huomiotta ja nojautunut ainoastaan omaan oikeuskäytäntöön sakkojen oikeasuhtaisuudesta.¹⁶⁸

¹⁶¹ C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio* [2012] ECR I-5547, kohdat 125 & 126

¹⁶² *Moor-van Vugt* (2013) s. 636

¹⁶³ Ibid. kts. myös yhdistetyt asiat T-109/02, T-118/02, T-122/02, T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 ja T-136/02 [2007] ECR II-947

¹⁶⁴ *Ojala* (2011), s. 359

¹⁶⁵ Suuntaviivat asetuksen n:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta (2006/C 210/02)

¹⁶⁶ Omistusoikeudesta säädetään perusoikeuskirjan artiklassa 17

¹⁶⁷ C-501/11 P *Schindler Holding ym. v. komissio* [2013] ECLI:EU:C:2013:522, kohta 121

¹⁶⁸ Ibid.

Asiassa *Mamidakis v. Kreikka* EIT oli katsonut, että sakko, jonka kokonaismäärä läheni kahdeksaa miljoonaa euroa, oli pidettävä EIS 1 protokollan 1 artiklan mukaisen omaisuudensuojan vastaisena. EIT katsoi, että hallinnollinen sakko voi johtaa omaisuudensuojan rikkomiseen, jos siitä aiheutuu liiallinen taakka tai se olennaisesti heikentää henkilön taloudellista tilaa siten, että sen voidaan katsoa *de facto* sisältävän pakkolunastukseen viittaavia merkkejä.¹⁶⁹ Lisäksi sen arvioiminen, johtaako hallinnollinen sakko tällaiseen liialliseen taloudelliseen takkaan, ei voi perustua ainoastaan sakon nominaaliseen määrään, vaan myös sakon saaneen henkilön tosiasialliseen kykyyn maksaa sakko.¹⁷⁰

EUT näyttää kuitenkin tavallaan kiertäneen tämän kysymyksen toteamalla, että koska Schindler Holding Ltd. ei ollut yleisessä tuomioistuimessa nimenomaisesti vedonnut omaisuudensuojaan perusoikeutena eikä viitannut EIT:n oikeuskäytäntöön, ei yleinen tuomioistuin ollut tietystikään voinut ottaa kantaa näihin oikeuksiin arvioidessaan joka tapauksessa oikein sakkojen oikeasuhtaisuutta.¹⁷¹

Vaikka EIT:n oikeuskäytännön merkitys jäi hissikartellitapauksessa vähintäänkin sivuhuomautukseksi, sen esiintuomisella voi kuitenkin olla merkittäviä seurauksia tietosuojaosakkojen kannalta. Yksityisille henkilöille ja pienille yrityksille mahdollisesti määrättävät sakot voivat olla parempi kasvualusta mahdolliselle EUT:n ja EIT:n omaisuudensuojaa ja hallinnollisia sakkoja koskevalle yhteiselle doktriinille kuin suurien monikansallisten yritysten sakkoja koskeva kilpailuoikeus. Voi olla hyvinkin mahdollista, että yksityiselle henkilötietojen käsittelijälle tai rekisterinpitäjälle määrätään jopa 20 miljoonan euron suuruinen sakko. Tietosuoja-asetuksen mukaiset hallinnolliset sakot voivat olla yksityiselle henkilölle tai pienille yrityksille niiden maksukyvyyn kannalta merkittäviä, eikä tietosuoja-asetus nimenomaisesti muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta näytä kiinnittävän tähän huomiota. Johdanto-osan 148 kohta mahdollistaa kuitenkin huomautuksen antamisen yksityiselle henkilölle sakon sijasta, kun kyseessä on vähäinen rikkominen, tai jos määrättävä sakko olisi kohtuuton raskaus luonnolliselle henkilölle.¹⁷² Kansallisen valvontaviranomaisen määrätessä sakkoa sen ei tulisi ottaa huomioon ainoastaan artiklan 83(2) mukaiset olosuhteet, mutta myös sakon saavan maksukykyyn vaikuttavat seikat, jotta sakko olisi tosiasiallisesti

¹⁶⁹ *Mamidakis v. Kreikka*, ECtHR, no. 35533/04, kohdat 44-45 ja 47

¹⁷⁰ *Ibid.* kohdat 47 ja 48

¹⁷¹ C-501/11 P *Schindler Holding ym. v. komissio* [2013] ECLI:EU:C:2013:522, kohdat 125-7

¹⁷² Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohta 148

suhteellisuusperiaatteen mukainen eikä johtaisi omaisuudensuojan rikkomiseen, etenkin kun kyseessä on luonnollinen henkilö.

Sillä oikeudenalalla voi kuitenkin olla merkitystä sakkojen oikeasuhtaisuuden kannalta, minkä piiriin se kuuluu. Yksittäisten sakkojen suuruuteen kilpailuoikeuden alalla ei ainoastaan vaikuta tavoitteet kilpailun vääristämisen estämiseksi, vaan myös ne olosuhteet, jotka vallitsevat vapailla kilpailun alaisilla markkinoilla. Tapauksessa *Graphite electrodes* yleinen tuomioistuin katsoi, että aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti yrityksen maksukyvyllä ei ole merkitystä sakon määrää alentavana seikkana. Komission suuntaviivat velvoittavat sen ottamaan yrityksen taloudellisen tilanteen huomioon määrittäessä sakon suuruutta. Tapauksessa yleinen tuomioistuin katsoi, että jos komissio olisi näillä perusteilla alentanut kantajan sakkoa, olisi se asettanut yrityksen parempaan kilpailuasemaan, vaikka kyseinen yritys ei ollut yhtä kykenevä mukautumaan markkinoiden vaatimuksiin kuin sen kilpailijat.¹⁷³ Yleinen tuomioistuin totesi myös, että jos unionin toimielimen toimenpide johtaa yrityksen insolvenssiin tai likvidointiin, ei se sellaisenaan ole unionin oikeuden vastaista. Tämä kuvastaa melko raakaa suhtautumistapaa kilpailuoikeudellisiin sakkoihin mutta heijastaa sitä todellisuutta, johon vapailla markkinoilla kilpailevat yritykset joutuvat sopeutumaan. Lisäksi voidaan katsoa, että kartelliin osallistumista voidaan pitää myös sen verran moitittavana tekona, että tällainen tiukempaa suhtautumista sakkojen määrän alentamiseen voidaan pitää perusteltuna, osittain myös ehkä siksi, että kartelliin osallistuvat yritykset ottavat tietoisesti riskin ryhtyessään tällaiseen toimintaan. Sen sijaan voidaan perustellusti olla eri mieltä, jos kyseessä olisi pieni IT-alan yritys, joka ilman tahallisuutta rikkoo tietosuojasetuksen säännöksiä ja joka voi sille asetetun sakon vuoksi mennä jopa konkurssiin. Tällaista lopputulosta voitaisiin tuskin pitää tietosuojan korkean tason suojelemisen kontekstissa ansaittuna lopputuloksena.

4.4.2 Artiklan 84 mukaiset seuraamukset

Yleisen tietosuojasetuksen 84 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tietosuojasetuksen rikkomisten vuoksi määrättäviä seuraamuksia varten, erityisesti niiden rikkomisten osalta, joihin ei 83 artiklan nojalla sovelleta hallinnollisia sakkoja.

¹⁷³ Yhdistetyt asiat T-71/03, T-74/, T-87/03 ja T-91/03 [2005] ECR II-10, kohta 333 sekä yhdistetyt asiat T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-246/01, T-251/01 ja T-252/01 [2005] ECR II-1181.

Niiden on lisäksi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Artiklan sananmuodon mukaisesti kyseessä näyttäisi olevan sellaisten toimien rangaistavuuden sääntely, jotka eivät kuulu 83 artiklan mukaisten hallinnollisten sakkojen alaan. Kyse on siis puhtaasti jäsenvaltioiden hallinnollisista toimista, joita ei asetuksella ole harmonisoitu ja joissa jäsenvaltioille on annettu niiden toteuttamisen suhteen harkintavaltaa. Asetuksen johdanto-osan 152 kohdan mukaan tällaiset kansalliset seuraamukset voivat olla joko hallinnollisia tai rikosoikeudellisia.

Näin ollen on perusteltua olettaa, että tällaisiin kansallisiin hallinnollisiin säännöksiin sovellettaisiin sitä suhteellisuusperiaatteen muotoa, jota EUT on oikeuskäytännössään soveltanut kansallisiin toimenpiteisiin. EUT olisi tämän mukaan siis valmis arvioimaan tällaisten toimien suhteellisuutta tiukemmin, kuin miten se arvioisi artiklan 83 mukaisia seuraamuksia tai koko artiklan 83 validiteettia. Näiden kansallisten seuraamussäännösten tarkoitus on ilmeisesti vain vahvistaa henkilötietojen suojaa ja mahdollistaa kansallisten poikkeavuuksien huomioiminen, kun taas artikla 83 harmonisoidut säännökset koskevat kaikkein keskeisimpiä ja vakavimpia rikkomuksia, joiden harmonisointi on tietosuoja-asetuksen yhtenäisen soveltamisen kannalta tärkeää koko EU-alueella.

Jotain syytä sille, miksi suhteellisuuden arvioinnin on varsin intensiivistä juuri jäsenvaltioiden toimia arvioitaessa, voidaan kuitenkin antaa. Esimerkiksi vapaan liikkuvuuden alalla kyseessä on unionin oikeuden ehkä syvimmistä perusajatuksista taloudellisen liiton luomisesta ja ylläpitämisestä jolloin jäsenvaltioiden tätä rajoittavia toimia voi olla syytäkin tutkia huolellisesti.¹⁷⁴ Vapaa liikkuvuus sisältää myös sosioekonomisia tavoitteita, etenkin esimerkiksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla sekä syrjintää ja yhdenvertaisuusasioita koskevissa kysymyksissä.¹⁷⁵ Jäsenvaltioiden toimet ovat näiden tavoitteiden valossa oikeutettuja vain jos ne ovat välttämättömiä ja muita vähemmän rajoittavia keinoja jäsenvaltion omien tavoitteiden toteuttamiseen ei ole. Tietosuoja-asetuksen artikla 84 sallii jäsenvaltioiden säätävän hallinnollisia seuraamuksia nimenomaan asetuksen säännösten rikkomisesta. Tällöin jäsenvaltion toimien perusteluna voi olla ainoastaan asetuksen tavoitteiden toteuttaminen, ei niinkään esimerkiksi yleisen järjestyksen tai turvallisuuden tai ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen, kuten se voisi vapaan liikkuvuuden alalla perustella. Jäsenvaltioiden artiklan 84 mukaisten hallinnollisten toimien suhteellisuutta arvioidaan

¹⁷⁴ *Craig (2006)*, s. 704

¹⁷⁵ *Ibid.* s-704-5

sen perusteella, miten tarpeellisia ne ovat asetuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Toisaalta jäsenvaltioiden toimet voivat olla siinä mielessä puhtaasti hallinnollisia, että niillä pyritään ainoastaan virtaviivaistamaan eri menettelyitä, esimerkiksi erilaisilla ilmoitus- tai lupamenettelyillä, joiden pääasiallisena tarkoituksena ei ole turvata henkilötietoja, vaan esimerkiksi helpottaa valvontaa. Tällaisten säännösten rikkomisesta ei yllä käsitellyn oikeuskäytännön mukaisesti voi langettaa yhtä vakavia seuraamuksia kuin itse henkilötietorikkomuksista.

5. Loppupäätelmät

5.1 Vaatimusten sisällöstä

Kuten olemme huomanneet, oikeasuhtaisuuden, varoittavuuden sekä tehokkuuden kriteerit ovat EU-oikeuden kontekstissa vahvasti kytköksissä toisiinsa. Tästä syystä on ehkä perusteltua puhua yhdestä periaatteesta, joka soveltuu EU-hallinto-oikeudellisiin seuraamuksiin. Toisaalta tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden periaatteen taustalla vaikuttavat tiiviisti muut yleiset EU-oikeudelliset periaatteet, kuten suhteellisuusperiaate, etusijaperiaate, vilpittömän yhteistyön periaate sekä tehokkuusperiaate. Tällöin huomataan, että nyt tarkastelun kohteena oleva tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden periaate ei itsestään ole ”stand-alone” -periaate, jolla on täysin oma ja riippumaton sisältö. Päinvastoin, se näyttää saavan sisältönsä juuri näiden muiden periaatteiden kautta. Voidaan jopa väittää, että itsenäisenä periaatteena sen olemassaolo on ehkä jopa turhaa, sillä sen sisältö toteutuu muiden yleisten oikeusperiaatteiden kautta. Tämän vuoksi on mielekkäämpää puhua pikemminkin vaatimuksista, jotka ohjaavat EU-oikeudellista sanktiojärjestelmän toimeenpanemista. Näiden kolmen vaatimuksen sisältö on siis vahvasti riippuvainen näistä yleisistä oikeusperiaatteista.

Yksi tämän tutkielman alussa esitetyistä tutkimuskysymyksistä liittyi tietosuojan omana ”erityisenä” oikeudenalanaan. Tarkoituksena oli vastata kysymykseen *Voidaanko tehokkuudelle, varoittavuudelle sekä oikeasuhtaisuudelle antaa eri sisältö, kun kyse on eri oikeudenaloista?* Syventyessäni näihin kolmeen kriteeriin ja niiden sisältöön lopputulos näyttäisi olevan, että oikeudenalalla ei näyttäisi yleisesti ottaen olevan väliä näiden kolmen vaatimuksen sisältöjen kannalta. Ei ole olemassa oikeuskäytäntöä, joka

määrittäisi millainen on tehokas sakko kilpailuoikeuden alalla tai minkä sisällön varoittavuuden käsite saa juuri ympäristöoikeudessa. Näitä käsitteitä näyttäisi suuremmilta osin koskevan samat oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset koskien esimerkiksi pelotevaikutuksen teoriaa tai optimaalisten sakkojen laskentatapaa. Eri oikeudenalojen eroavaisuudet näyttäisivät tulevan esille ainoastaan siinä, että niiden toimeenpanemiseksi säädetyillä instrumenteilla on siihen oikeudenalaan liittyvät tavoitteet, jotka määrittävät sen, miten esimerkiksi tehokkuutta tulee arvioida. Näin ollen yleisesti voidaan olettaa, että nämä kolme vaatimusta ovat ydinsisällöltään samoja riippumatta siitä oikeudenalasta, jonka alaan tietty säädös kuuluu. Tehokkuutta on tutkittava vain ja ainoastaan kunkin säädösinstrumentin tavoitteiden valossa, johon hallinnollinen seuraamus sisältyy. Varoittavuus puolestaan voidaan lähes aina ymmärtää sakon määrään sidonnaisena kriteerinä, jonka tarkoituksena on estää lain rikkomisia tulevaisuudessa. Oikeasuhtaisuus puolestaan vaatii aina keinojen ja tavoitellun lopputuloksen välistä tasapainoa, oli kyse sitten hallinnollisesta seuraamuksesta tietosuojan, ympäristöoikeuden, kilpailuoikeuden tai minkä muun oikeudenalan kontekstissa. Vaikka joitain eri käsiteltyihin oikeudenaloihin liittyviä erikoisuuksia on havaittavissa, kuten kilpailuoikeuden *leniency*-järjestelmä tai ympäristöoikeudelliset mustat listat sekä ympäristöoikeudellisen rikossääntelyn lähentyminen yleisesti, tietosuoja ei näytä olevan mitenkään erityisasemassa tässä suhteessa. Tietosuoja-asetuksen tavoitteet digitaalisten sisämarkkinoiden toiminnasta voi kuitenkin olla sellainen juuri tietosuojaan liittyvä erityinen piirre, joka tulevaisuudessa mahdollisesti vaikuttaa näiden kolmen vaatimuksen sisältöön tietosuojan kontekstissa. Tätä kysymystä käsitelen edempänä.

Lisäksi herää myös kysymys siitä, mikä on näiden kolmen vaatimuksen hallinto-oikeudellinen ulottuvuus? Voidaanko niitä pitää vain hallinto-oikeuteen tiiviisti sidonnaisina, jos unionin lainsäädäntö voi vaatia myös joissain tapauksissa tehokkaita, varoittavia sekä oikeasuhtaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia? Jos tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimusten katsotaan ilmentävät tehokkuusperiaatetta sekä vilpittömän yhteistyön periaatetta ja oikeasuhtaisuuden katsotaan kytkeytyvän tiiviisti suhteellisuusperiaatteeseen, voidaan niillä kiistatta katsoa olevan myös hallinto-oikeudellinen funktio. Hallinnollinen sakko voi kuitenkin myös olla rikosoikeudellinen luonteeltaan, vaikka sillä haettaisiin tehokasta unionin oikeuden toteutumista eikä ainoastaan tekijän rankaisemista. Myös näiden kolmen vaatimusten ja niiden taustalla olevien periaatteiden EU-oikeudellinen ulottuvuus on otettava huomioon. Tehokkuus

EU-oikeuden kontekstissa on eri kuin tehokkuus ymmärrettynä rangaistusteorian kautta.¹⁷⁶ Rangaistusteorian näkökulmasta se näyttäisi peilaavan edellä esitettyä yleisvaroittavuutta tai varoittavuutta muutoinkin: tehokas sanktio saa aikaan pelotteen. EU-oikeuden näkökulmasta kyse on pikemminkin EU-oikeuden tehokkuudesta, jossa kyse on ensisijaisesti unionin oikeuden toteuttamisesta ja vasta toissijaisesti yksittäisten rikollisten rankaisemisesta.¹⁷⁷

Miten tehokkuuden ja varoittavuuden käsitteitä tulisi arvioida EU:n hallinto-oikeudellisessa kontekstissa? Onko kyse tiiviisti kriminologiaan sitoutuneesta tarkastelusta, jossa sanktioiden yleisvaroittavuus tai tosiasiallinen vaikutus potentiaaliseen rikkojaan on keskiössä? Tällaisten näkökantojen huomiotta jättämistä on vaikea perustella, vaikka niiden soveltaminen esimerkiksi tietosuoja-asetuksen sanktioihin voi olla pulmallista. Miten ja missä määrin kansallisen viranomaisen tulisi yksittäistapausta ratkaistessaan tutkia, millaisella sakolla on maksimaalinen varoittava vaikutus niihin, jotka eivät edes välttämättä tule koskaan rikkomaan asetusta? Asetuksen sananmuodon täsmällinen seuraaminen johtaa tähän lopputulokseen, onhan sakkojen oltava kaikissa tapauksissa varoittavia. Myös sakon tehokkuuden arvioiminen voi olla vaikeaa ja sen tosiasiallisia vaikutuksia voi olla sakon määräämishetkellä mahdotonta nähdä. Usein vain jälkikäteisen arvion perusteella on mahdollista havaita, oliko määrätty sakko riittävän varoittava ja tehokas ehkäisemään tietosuojarikkomuksia. Toisaalta varoittavuuden ja tehokkuuden vaatimukset voidaan nähdä eräänlaisena alarajana sakoille, samalla tavoin missä oikeasuhtaisuus voidaan nähdä rajoittavan määrältään liian suurien sakkojen määräämistä. Jatkuva käytäntö, jossa kansalliset viranomaiset määräävät liian alhaisia sakkoja, voidaan nähdä olevan tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimusten vastaisia. Kansallisen viranomaisen on tietysti otettava artiklan 83(2) mukaiset olosuhteet huomioon, ja tämä voi auttaa validoimaan tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimusten toteuttamista. Esimeriksi tilanteissa, joissa kyse on tietosuojaa koskevien perusprinsiippien rikkomisesta, kuten asetuksen 5 artiklan mukaisten käyttötarkoitussidonnaisuuden tai artiklan 6 mukaisen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden noudattamatta jättämisestä, voi olla perusteltuakin painottaa seuraamusharkinnassa sakon tehokkuutta ja varoittavuutta, toisin sanoen lähettää

¹⁷⁶ Kts. *Sakari Melander*, *Rikosoikeus 2010-luvulla* (2010) s. 17-18

¹⁷⁷ *Kimmo Nuotio* teoksessa *Harmonization of Criminal Law in Europe* (toim. *Asbjorn Strandbakken*, *Erling Johannes Husabo*) 2005, s.83

signaali, ettei näiden peruseriaatteiden rikkomista voida pitää sallittuna missään tapauksessa.

5.1.1 Tehokkuus, varoittavuus ja tietosuoja-asetuksen tavoitteet

EU-oikeudellisen instrumentin tavoitteilla on siis keskeinen rooli määriteltäessä sisältöä hallinnollisia seuraamuksia koskeville kolmelle yleiselle vaatimukselle. Antaessa sisältöä tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimuksille on kuitenkin myös muistettava niiden syntyhistoria ja EU-oikeuteen liittyvät juuret. Jos tehokkuus ja varoittavuus mielletään välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijaperiaatteen ilmentymäksi, kuten *kreikkalaisen maissin* tapauksen perusteella voidaan perustellusti katsoa, fokus siirtyy rangaistusteorian puolelta hallinto-oikeuden puolelle. Näin ollen ainakin tehokkuus voidaan nähdä tarkoittavan yksiselitteisesti sitä, että unionin oikeus toteutuu. Voi olla perusteltua katsoa, että nämä kolme vaatimusta, etenkin tehokkuus ja varoittavuus, ovat vilpittömän yhteistyön periaatteen ilmentymiä ja heijastavat sellaista sanktiteoriaa, jossa unionin oikeuden tehokas toteutuminen on etusijalla yksittäisten rikkojien rankaisemiseen verrattuna.¹⁷⁸ Jäsenvaltioilla on tiettyjä velvollisuuksia varmistaa EU-oikeuden toteutuminen, ja nämä kolme vaatimusta voidaan hyvinkin nähdä tämän velvollisuuden ilmentymänä. Tällaista tehokkuutta on siten aina tarkasteltava siinä kontekstissa, mihin se sijoittuu ja tietosuoja-asetuksen hallinnollisen seuraamuksen tehokkuutta on peilattava tietosuoja-asetuksen asettamiin tavoitteisiin. Tietosuoja-asetuksen tavoitteet ovat: 1) Luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien ja etenkin heidän henkilötietojen suojaaminen ja 2) henkilötietojen vapaan liikkuvuuden turvaaminen unionin sisällä.¹⁷⁹

Jo lähtökohtaisesti voidaan huomata, että kyse ei siis ole ainoastaan henkilötietojen suojan korkean tason turvaamisesta, mutta myös siitä, että henkilötietojen liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla ei estyisi. Näiden kahden tavoitteen välinen jännite voidaan havaita asetuksen johdanto-osan kohdasta 13, jonka mukaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää, että henkilötietojen vapaata liikkuvuutta unionin sisällä ei rajoiteta eikä kiellä syistä, jotka liittyvät luonnollisten henkilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä. Samassa kohdassa kuitenkin täsmennetään, että

¹⁷⁸ Nuotio (2005), s. 83

¹⁷⁹ Tietosuoja-asetus, 1 Artikla

henkilötietojen vapaa liikkuvuus edellyttää muun muassa yhdenmukaista henkilötietojen suojaa kaikkialla unionissa sekä samantasoisia seuraamuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Onko tehokkuus tällöin sitä, että kansallinen viranomaisena ottaa huomioon muiden kansallisten viranomaisten tekemät päätökset etenkin koskien sakkojen määrää, kun se itse arvioi tapauskohtaisesti hallinnollisen sakon määrää? Yhdenmukaisen sakkokäytännön ja oikeusvarmuuden periaatteen näkökulmasta tämä olisi ainakin optimaalisin toimintatapa ja se edistäisi samantasoisien seuraamusten toteutumista kaikissa jäsenvaltioissa ja siten osaltaan edistäisi henkilötietojen liikkuvuutta sisämarkkinoilla, toisin sanoen yhtä asetuksen tavoitteista. Tällöin sakon tehokkuutta voitaisiin arvioida sen perusteella, onko se määrältään keskimäärin samantasoinen kuin muissa jäsenvaltioissa samankaltaisissa tapauksissa annetut hallinnolliset sakot.

Asetuksen johdanto-osan kohta 13 kehottaa unionin toimielimiä, jäsenvaltioita ja niiden valvontaviranomaisia ottamaan asetuksen soveltamisessa huomioon mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten erityistarpeet. Tämä on siis kirjoitettu samaan kohtaan, jossa puhutaan yllä esitetyn mukaisesti toimivien sisämarkkinoiden tärkeydestä. Jos tehokkuusvaatimusta tarkastellaan jälleen tämän tavoitteen valossa, niin tehokkuus voi vaatia sitä, että kansalliset viranomaiset soveltavat määrältään pienempiä sakkoja tällaisiin yrityksiin.¹⁸⁰ Suuret hallinnolliset sakot voivat olla pienille yrityksille kohtalokkaita ja vaikeuttaa tosiasiallisesti niiden pääsyä sisämarkkinoille. Sama pätee myös jäsenvaltioiden asettamiin 84 artiklan mukaisiin muihin seuraamuksiin: jäsenvaltiot eivät saa asettaa sellaisia seuraamuksia, jotka perusteettomasti hankaloittavat henkilötietojen liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

Tehokkuuden vaatimuksella on ehkä siten kaksijakoinen sisältö: sen tarkoituksena on pääasiallisesti varmistaa unionin oikeuden toteutuminen mutta toisaalta sillä on selvä rangaistusteoriaan kytkeytyvä sisältö. Keskittymällä ainoastaan tehokkuuden hallinnolliseen ulottuvuuteen sen sisältö laimentuu. Mikä tulee tietosuoja-asetuksen hallinnollisiin seuraamuksiin, on mielekkäämpää antaa tehokkuudelle sama sisältö, oli kyse sitten harmonisoidusta 83 artiklan mukaisesta sakosta tai 84 artiklan mukaisesta jäsenvaltioiden harkintavaltaan kuuluvasta seuraamuksesta. Rangaistusteorian mukaista tehokasta seuraamusta ei voida perustellusti erottaa myöskään seuraamuksesta, jonka tarkoituksena on unionin oikeuden tehokas toimeenpano. Jos tietosuoja-asetuksen

¹⁸⁰ Toisaalta voidaan perustellusti huomauttaa, että jo suhteellisuusperiaatteen soveltaminen voi johtaa samaan lopputulokseen, jossa määrällisesti suurten sakkojen voidaan katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisia ottaen huomioon esimerkiksi yrityksen koko ja maksukyky.

sanktiojärjestelmä on tehokas ja saa aikaan yleisvaroittavuuden niin oletetusti myös tietosuojarikkomiset vähentyvät, joka puolestaan tosiasiallisesti johtaa tietosuoja-asetuksen 1 artiklan mukaisten tavoitteiden toteutumiseen. Tätä ajatusta tukee myös se seikka, että rikosoikeudellinen sääntely on yleistynyt unionin oikeudessa, sillä sen katsotaan olevan varoittavuudeltaan toimivampaa kuin pelkkä hallinnollinen sanktiointi. Komissio on viime aikoina myöntänyt, että joillain sektoreilla hallinnollinen sanktiojärjestelmä ei ole tuottanut toivottuja tuloksia. On siis helppo ymmärtää, että hallinnollisten sanktioiden tehokkuus ei perustu siihen, että vain sen toimeenpanemiseksi vaadittavat instrumentit ovat käytössä, vaan niiden tosiasiallisten vaikutusten on johdettava tuloksiin. Tehokkuuden sisältö näin ymmärrettynä on kuitenkin tasoltaan hyvin teoreettinen ja kysymys siitä, millainen tietosuoja-asetuksen mukainen sakko tai muu hallinnollinen seuraamus toteuttaa vaatimuksen tehokkuudesta käytännössä ja yksittäistilanteissa jäänee vielä arvoitukseksi, kunnes sille annetaan sisältöä esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintojen kautta.

5.1.2 Oikeasuhtaisuus tietosuoja-asetuksen tavoitteet

Oikeasuhtaisuuden vaatimuksena on puolestaan selvästi tehokkuutta ja varoittavuutta selkeämpi kokonaisuus. Sen ilmentymänä pidettävä suhteellisuusperiaate on EUT:n oikeuskäytännössä saanut monia eri muotoja ja sisältöjä. Tietosuoja-asetuksen hallinnollisten sakkojen oikeasuhtaisuudesta puhuttaessa on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen artiklan 1 mukaiset tavoitteet luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien suojelusta ja etenkin heidän oikeutta henkilötietojen suojaan, mutta toisaalta myös henkilötietojen vapaan liikkuvuuden turvaaminen. Suhteellisuusperiaatteen rooli tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmässä on kaksijakoinen. Ensinnäkin sitä voidaan käyttää kahden tai useamman perusoikeuden konfliktitilanteessa, esimerkiksi kun on kyse rekisteröidyn yksityis- ja perhe-elämän suojan ja henkilötietojen suojan oikeuden sekä toisaalta hallinnollisen seuraamuksen saaneen tahon omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden oikeuden välisestä jännitteestä. Toiseksi se toimii hallinnollisen sakon tapauskohtaisena ylärajana ja täten velvoittaa erilaisten olosuhteiden huomioimisen yksittäistapauksissa, sillä suhteettoman suuret sakot voivat olla suhteellisuusperiaatteen vastaisia.

Aivan kuten edellä tehokkuuden ja varoittavuuden osalta, myös suhteellisuuden tarkastelussa on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen artiklan 1 mukainen henkilötietojen vapaan liikkuvuuden turvaaminen. Henkilötietojen vapaan liikkuvuuden estäminen jäsenvaltioiden toimesta on omiaan vaikeuttamaan tämän tavoitteen toteutumista.¹⁸¹ Tämä koskee erityisesti artiklan 84 mukaisia jäsenvaltioiden toimia, joiden ei tarvitse olla välttämättä hallinnollisia sakkoja tai edes hallinnollisia seuraamuksia ylipäätään. Tällaisten toimien tulee olla oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia samassa merkityksessä kuin artiklan 83 mukaisten harmonisoitujen hallinnollisten sakkojen. Niillä on kuitenkin mielestäni erityinen merkitys johtuen niiden kokonaisvaltaisesta kansallisesta luonteesta, etenkin kun puhutaan toimien oikeasuhtaisuudesta sisämarkkinatavoitteen näkökulmasta. Tällainen johtopäätös on helppo vetää, sillä saahan suhteellisuusperiaate EUT:n oikeuskäytännössä eri sisällön, kun on kyse jäsenvaltion toimista unionin toimien sijaan. Vaikka jäsenvaltion artiklan 84 mukainen seuraamus voidaan perustella henkilötietojen suojaamisella, ei se saa kohtuuttomasti tai tarpeellisesti rajoittaa henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Onko tämä sisämarkkinaulottuvuus tietosuojaan liittyvä oma erikoisuutensa, joka mahdollisesti tulevaisuudessa määrittelee sitä, millaisen sisällön oikeasuhtaisuuden vaatimus tulee tietosuojan kontekstissa saamaan?

Tällainen tarkastelunäkökulma tuo artiklan 84 mukaisten seuraamusten tulkinnan lähemmäs sisämarkkinaoikeutta ja vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuskäytäntöä. Näin ollen suhteellisuuden tarkastelu siirtyy enemmän perusoikeuksista siihen, hankaloittaako jäsenvaltion toimet sellaisen yrityksen pääsyä markkinoille, jonka toimenkuvaan kuuluu keskeisesti henkilötietojen käsittely. En katso, että tällainen tulkinta on liian pitkälle menevää, onhan yleistä tietosuoja-asetusta kritisoitu siitä, että se vaikeuttaa etenkin pienien toimijoiden pääsemistä markkinoille asettamalla niille liian kovia vaatimuksia. Pienillä yrityksillä ei välttämättä ole suuryritysten tavoin resursseja turvata tietosuoja-asetuksen vaatimia edellytyksiä, kuten artiklan 20 mukaista rekisteröidyn oikeutta vaatia tietojen siirtämistä järjestelmästä toiseen. Myös vaatimukset sisäänrakennetuista sekä oletusarvoisesta tietosuojasta vaatii yhä suurenevassa määrin yritysten resurssien allokoimista näiden vaatimusten toteuttamiseksi. Nämä ovat kuitenkin itse asetuksen vaatimia velvoitteita, joista ei voida joustaa. Näin ollen voi hyvinkin olla mahdollista, että

¹⁸¹ Komission raporttien mukaan ei ole varmaa, onko yksikään jäsenvaltio milloinkaan suoranaisesti estänyt henkilötietojen liikkuvuutta toiseen jäsenvaltioon tai toisesta jäsenvaltiosta. Direktiivin aikaista pirstaloitunutta sääntelyä pidettiin kuitenkin direktiivin sisämarkkinatavoitteen valossa ongelmallisena. Kts SEC/2012/0072 Final, kohta 3 ja 3.1

jäsenvaltioiden asetusta tarkentavat kansalliset säädökset vaikeuttavat entisestään pienempien yritysten toimintaa.

Tähän liittyen on hyvä nostaa esiin kaksi varsin tuoretta sisämarkkinaoikeuteen liittyvää EUT:n ratkaisua, joissa kyse oli juurikin markkinoille pääsystä. Tapauksessa *Mickelsson ja Roos* oli kyse kansallisesta rajoituksesta, joka kielsi vesiskootterien käytön muualla kuin niiden käyttöön osoitetuilla vesialueilla. Kantajat katsoivat, että tällainen kansallinen säädös vaikeuttaa vesiskoottereita kauppaavien yritysten pääsyä markkinoille eikä sitä voida siten pitää olevan oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden, tässä tapauksessa ympäristön suojelu.¹⁸² Tapauksessa *Komissio v. Italia* kyse oli kansallisesta kiellosta vetää mopon, moottoripyörän, kolmipyörän tai nelipyörän perässä perävaunua, joka kantajien mukaan vaikeuttaa yrityksen pääsyä markkinoille.¹⁸³

Molemmissa tapauksissa oli siis kyse siitä, voidaanko jäsenvaltion toimien katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden, mikä johtaa siihen, että joidenkin yritysten pääsy markkinoille tästä johtuen vaikeutuu. Tapauksissa EUT hyväksyi sen näkökannan, että tällaisia rajoituksia tulee tarkastella tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta. Artiklan 84 mukaiset jäsenvaltioiden asettamat seuraamukset ja niiden toteuttamiseksi vaadittavat toimenpiteet voivat johtaa tilanteeseen, jossa ne tarpeettomasti vaikeuttavat yritysten mahdollisuuksia käsitellä henkilötietoja yritystoiminnassaan. Tietosuoja-asetus mahdollistaa monelta osin kansallisen harkintavallan käytön asetuksen artikloiden tarkemmasta sääntelystä.¹⁸⁴ Tällöin voi syntyä tilanne, jossa jäsenvaltio asettaa erityissääntöjä koskien tiettyjä henkilötietojen käsittelijää tai rekisterinpitäjää koskevia velvollisuuksia ja asettaa artiklan 84 mukaisesti seuraamuksia niiden rikkomisesta. Tällöin keskeistä on se, voidaanko tällaista jäsenvaltion asettamaa velvollisuutta pitää suhteettomana etenkin pienten yritysten näkökulmasta, joilla voi olla vaikeuksia toteuttaa kyseisiä velvollisuuksia ja joista voidaan määrätä ankariakin hallinnollisia seuraamuksia ja täten tosiasiallisesti estää näiden pääsyn digitaalisille sisämarkkinoille. Ehkä tällainen tilanne voisi olla kyseessä tilanteissa, joissa jäsenvaltio asettaa liian kovat seuraamukset sekundaariveloitteiden laiminlyönnistä tai asettaa liian vaativia teknisiä vaatimuksia henkilötietojen käsittelylle, joita asetukset itsestään ei vaadi. Tällöin voi hyvinkin olla, että kansallinen lainsäädäntö

¹⁸² C-142/05 *Åklagaren vastaan Percy Mickelsson ja Joakim Roos* [2009] ECR I-4273, kohdat 26-29, 30

¹⁸³ C-110/05 *komissio v. Italia* [2009] ECR I-519

¹⁸⁴ Johdanto-osan kohta 10 mahdollistaa melko laajastikin yksityiskohtaisemman kansallisen sääntelyn, jolla tarkennetaan asetuksen sääntöjen soveltamista.

asettaa henkilötietojen liikkuvuudelle esteitä, jolloin se on ristiriidassa henkilötietojen vapaan liikkuvuuden tavoitteen kanssa. Tällöin on tärkeää selvittää se, meneekö kansallinen toimenpide pidemmälle mikä on tarpeen henkilötietojen suojelemiseksi. Onko tietosuoja-asetuksen sisämarkkinatavoitteelle mahdollista tällaista painoarvoa, vai jääkö sen vaikutus oikeasuhtaisuuden sisällön määrittelemisessä pienempään rooliin? Jää myös nähtäväksi, tuleeko tällainen tapaus koskaan käsiteltäväksi ja se, onko EUT kiinnostunut edes laajentamaan sisämarkkinaoikeudessa soveltamaa ”*market access*”-testiä sen arvioinnissa, onko jäsenvaltioiden asetusta tarkentavat toimet (ja rikkomisen seuraamukset) oikeasuhtaisia vai eivät henkilötietojen vapaan liikkuvuuden valossa.¹⁸⁵

5.2 Working party-29 suuntalinjat

Vaikka sisämarkkinaulottuvuuden vaikutus jää yllä esitetyn mukaisesti hämärään tulevaisuuteen, on jo olemassa joitain johtolankoja siitä, millaisen sisällön tehokkuus, varoittavuus sekä oikeasuhtaisuus voi mahdollisesti saada tietosuojan kontekstissa. Tietosuoja-asetuksen 70 artikla kohta (k) määrittää tietosuojaneuvoston tehtäviksi laatia valvontaviranomaisille suuntaviivoja, jotka koskevat 58 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamista ja hallinnollisten sakkojen määräämistä 83 artiklan nojalla. Tietosuojatyöryhmä WP 29, joka on toiminut tietosuojaneuvoston asemassa ennen asetuksen voimaantuloa, on julkaissut suuntalinjat tietosuoja-asetuksen mukaisten sakkojen määräämisestä. Nämä suuntalinjat on otettava lähtökohdaksi myös sen arvioinnissa, mitä sisältöä on annettava vaatimuksille seuraamusten tehokkuudesta, varoittavuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta. Julkistetut ohjeet eivät koske 84 artiklan mukaisia seuraamuksia.

Suuntalinjojen tarkoituksena on saavuttaa yhtenäinen lähestymistapa hallinnollisten sakkojen määräämiseen. Yhtenäisen sakkojärjestelmän saavuttaminen koko EU-alueella estää henkilötietojen vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvia häiriöitä digitaalisilla sisämarkkinoilla.¹⁸⁶ Ohjeissa painotetaan kansallisten viranomaisten yhteistyötä hallinnollisten sakkojen tai muiden seuraamusten täytäntöönpanemisessa, jotta samankaltaisiin rikkomuksiin sovellettaisiin samanlaisia seuraamuksia jokaisessa

¹⁸⁵ Kysymys ei välttämättä tällöin koskisi suoraan seuraamusten oikeasuhtaisuutta, vaan pikemminkin koko kansallisen säädöksen laillisuutta asetuksen tavoitteiden kannalta.

¹⁸⁶ Guidelines on the application and setting of administrative fines for the purposes of the Regulation 2016/679, 17/EN WP 253, s. 5

jäsenvaltiossa.¹⁸⁷ Hallinnollisten sakkojen käytössä tulee huomioida rikkomuksen luonne, vakavuus ja siitä aiheutuneet seuraamukset sekä muut asiaan vaikuttavat seikat mahdollisimman objektiivisesti oikean lopputuloksen saavuttamiseksi.¹⁸⁸ Ohjeiden mukaan kansallisella lailla voidaan säätää täytäntöönpanoa koskevia aikarajoja, huomautuksia tai muita vastaavia vaatimuksia, mutta ne eivät saa vaikuttaa tehokkuuden, varoittavuuden tai oikeasuhtaisuuden vaatimusten toteutumiseen.

Julkistetut suuntalinjat eivät kuitenkaan ota kantaa itse näiden vaatimusten sisältöön. Niissä todetaan, että: ”Tehokkuuden, varoittavuuden sekä oikeasuhtaisuuden tarkempi sisältö kehittyä valvontaviranomaisten käytäntöjen ja oikeuskäytännön kautta sekä muilla kuin tietosuojaan liittyvillä sektoreilla syntyneestä käytännöstä”. Joitain mainintoja näistä kriteereistä ohjeet kuitenkin sisältävät. Esimerkiksi artiklan 58(2) mukaisten seuraamusten ja hallinnollisten sakkojen käytöstä ohjeissa todetaan, että hallinnollisten sakkojen käyttö tulisi mitoittaa siten, ettei niiden tehokkuus työkaluna kärsisi. Toisaalta hallinnollisten sakkojen käyttöön ei ohjeiden mukaan tule myöskään turvautua vain viimekädessä. Myös sakkojen suhteellisuuteen on kiinnitetty ohjeissa huomiota. Niiden mukaan rekisterinpitäjän ollessa luonnollinen henkilö tulee valvontaviranomaisen ottaa tämä huomioon niissä tilanteissa, joissa se katsoo sakon määräämisen tarpeelliseksi. Valvontaviranomaisen on tällöin tutkittava, koituuko sakosta kohtuuttoman suuri taloudellinen rasite luonnolliselle henkilölle.¹⁸⁹ Varoittavuutta ehkä kuvastaa puolestaan suuntalinjoissa esitetty seikka, jonka mukaan hallinnollisten sakkojen käyttöä voi puoltaa se, että rikkominen on aiheutettu tahallisesti.¹⁹⁰

Tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhtaisuuden toteutuminen voi vaatia jopa sitä, että sellaisista rikkomuksista, jotka muutoin kuuluisivat 83(4) artiklan alaan (10 miljoonan euron sakko tai kaksi prosenttia maailmanlaajuisesta liikevaihdosta) voidaan määrätä artiklan 83(5) mukaiset sakot (20 miljoonan euron sakko tai neljä prosenttia maailmanlaajuisesta liikevaihdosta). Tämä voisi ohjeiden mukaan tulla kyseeseen silloin, kun valvontaviranomainen on 58(2) artiklan mukaisesti asettanut määräyksen ja jota henkilötietojen käsittelijä tai rekisterinpitäjä ei ole noudattanut. Niissä tapauksissa, joissa yksittäistapauksessa on kyse monen eri artiklan rikkomisesta, jotka kuuluvat sekä 83(4) että 83(5) alaan, valvontaviranomaiset voivat määrätä sakon 83(5) sakkorajan mukaisesti.

¹⁸⁷ *ibid.*

¹⁸⁸ *ibid.* s. 6

¹⁸⁹ *ibid.* s. 9

¹⁹⁰ *ibid.* s. 12

Valvontaviranomaisen on otettava nämä kolme vaatimusta huomioon myös niissä tapauksissa, joissa se joutuu päättämään pelkän sakon määräämisestä tai siitä, tulisiko sakon ohella määrätä jokin 58 artiklan mukainen seuraamus, etenkin kun harkintaan liittyy lieventäviä tai raskauttavia asianhaaroja.¹⁹¹

5.3 Loppusanat

Tähänastinen EUT:n oikeuskäytäntö ei ole antanut tarkkarajaista sisältöä hallinnollisten seuraamusten tehokkuudelle, varoittavuudelle sekä oikeasuhtaisuudelle. Niiden sisältö on kuitenkin mahdollista rakentaa EU-oikeuden yleisten periaatteiden avulla. EUT:n oikeuskäytäntö antaa myös jonkin verran osviittaa siitä, mitä nämä vaatimukset konkreettisesti pitävät sisällään. Kyse näyttää olevan myös puhtaasti yleisistä vaatimuksista, jotka soveltuvat monen eri oikeudenalaan kuuluvan säädösinstrumentin seuraamusjärjestelmiin. Tietosuoja-asetuksenseuraamusjärjestelmä näyttää olevan tyyppitapaus ”tulevaisuuden hallinnollisesta sääntelystä”, ainakin seuraamusten osalta. Se sisältää määrältään suuria sakkoja, jotka ovat harmonisoitu koko unionin alueella. Lisäksi se sisältää kattavan listan yksittäistapauksissa huomioitavista asioista, jotka kansallisten valvontaviranomaisten on otettava huomioon. Tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmällä näytetään pyrkivän vastaamaan siihen ongelmaan, joka on vaivannut pitkään EU:n hallinnollista seuraamusjärjestelmää: sen toimeenpanemisen ja valvonnan tehokkuuden puuttumista.

¹⁹¹ Ibid. s. 12