

Den afskrækkende effekt af GDPR-bøder i Danmark

The dissuasive effect of GDPR-fines in Denmark

af JEPPE ØRBÆK JUEL-NIELSEN

Nærværende speciale har til formål at undersøge og belyse, om bøder for overtrædelse af GDPR i Danmark kan siges at have en afskrækkende effekt i henhold til GDPR art. 83, stk. 1, idet bestemmelsen stiller krav om, at udmålte bøder er proportionale, effektive og afskrækkende. Imidlertid er den reelle afskrækkende effekt af bøder i Danmark tvivlsom.

Specialet redegør for det retlige grundlag for danske GDPR-bøder, strukturen for bødesystemet i Danmark og analyserer tre centrale domme på området. Dette giver tilsammen et billede af retstilstanden på området. Da domstolene har kompetencen til at pålægge bøder, jf. GDPR art. 83, stk. 9, følger retstilstanden domstolenes afgørelser. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt Datatilsynets indstillinger faktisk har indflydelse på den endelige udmåling af GDPR-bøder, hvilket de vurderes fremadrettet at have i højere grad.

Med afsæt i den danske retstilstand vurderer specialet, om det nuværende bødeniveau i Danmark er tilpas afskrækkende til at sikre overholdelse af GDPR fra et økonomisk perspektiv. Ved at lave en økonomisk model $g > p(f + c + l)$ undersøger specialet rationalet bag overholdelse af GDPR. Modellen medtager de potentielle gevinster ved ikke-overholdelse på gevinstsiden, sandsynligheden for opdagelse, bøder, ikke-monetære omkostninger og juridiske udgifter på omkostningssiden. Modellen antyder, at de ikke-monetære omkostninger og juridiske omkostninger ofte har den største vægt, hvilket indikerer, at bøderne ikke er det mest afskrækkende element.

Specialet konkluderer på baggrund af analyserne, at GDPR-bøder pålagt i Danmark for overtrædelse af GDPR ikke har en afskrækkende effekt i sig selv. Selvom omkostningssiden i mange tilfælde har en afskrækkende effekt og kan afholde virksomheder fra at overtræde GDPR, fastslår artikel 83, at bøderne i sig selv skal være afskrækkende, hvilket de på nuværende tidspunkt ikke er i Danmark.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	4
1.1 Problemformulering	6
1.2 Afgrænsning og struktur	6
2 Metode	7
2.1 Juridisk metode.....	7
2.2 Økonomisk metode.....	8
3. Rammen for bødeudmålingen i Danmark.....	8
3.1 Artikel 83.....	9

3.2 Retssystemet.....	10
3.3 Vejledningen af Datatilsynet	11
4 Dansk praksis	12
4.1 Ilva-sagen	13
4.1.1 Datatilsynets indstilling	13
4.1.2 Byrettens dom.....	14
4.2 4x35-sagen.....	16
4.2.1 Datatilsynets indstilling	16
4.2.2 Byrettens dom.....	17
4.3 Arp-Hansen-sagen	17
4.3.1 Datatilsynets indstilling	18
4.3.2 Byrettens dom.....	19
4.3.3 Landsrettens dom.....	19
5 Retstilstanden i Danmark	19
5.1 Bødeniveauet i Danmark	21
6 Det økonomiske rationale for overholdelsen af GDPR	24
6.1 Offentlig retshåndhævelse og afskrækkelse	25
6.2 Økonomisk model for overholdelsen af GDPR	26
6.2.1 Gevinst (g)	27
6.2.2 Sandsynlighed (p)	30
6.2.3 Bøder (f).....	33
6.2.4 Ikke-monetære omkostninger (c).....	34
6.2.5 Juridiske omkostninger (L).....	36
6.3 Er GDPR-bøderne i Danmark afskrækkende?	36
7 Den afskrækkende effekt	37
8 Konklusion.....	38
9 Perspektivering.....	40
Litteraturliste.....	40
Artikler	40
Bøger	41
Domme og indstillinger.....	41
Love, forordninger, direktiver og traktater.....	41
Rapporter.....	42
Vejledninger og meddelelser	42

Websteder	42
Bilag	45
Bilag 1 – Overblik over indstillinger.....	45
Bilag 2 – Overblik over bøder ift. omsætning.....	46
Bilag 3 – Regn2.....	46
Bilag 4 – GF3	47
Bilag 5 – Datatilsynets aktivitet	47
Bilag 6 – Spørgeskema.....	47

Abstract

While GDPR dictates proportionate, effective, and dissuasive fines for violations cf. art 83, paragraph 1, the real-world impact of these fines in Denmark is questionable. Since 2019, Datatilsynet (DT) has initiated fines for several public and private entities in Denmark ranging from 50.000 DKK to 15.000.000 DKK. However, significant discrepancies exist between DT's initiated fines and the fines imposed by Danish courts, which are often resulting in lower fines and creating inconsistencies and uncertainties. Therefore, the purpose of this thesis is to analyze the dissuasive effect of fines imposed in Denmark under GDPR Article 83.

To analyze this, the thesis uses a combination of legal and economic methods. The legal analysis uses the doctrinal method to describe, analyze, and systematize the current legal framework for GDPR fines in Denmark. It examines primary legal sources, including GDPR Article 83, the preamble of GDPR, administrative guidelines, practices, and the interplay between DT and the courts.

For the economic analysis, both theoretic and quantitative methods are applied. The theoretic approach involves a review of public enforcement and deterrence theories to understand, how fines impact corporate behavior. The quantitative analysis examines data on GDPR fines in Denmark and enlightens the fines sizes relative to the company's turnover and the economic consequences of compliance and non-compliance. This comprehensive approach aims to determine, whether the current fine-level is sufficient to ensure compliance with GDPR in Denmark.

Fines under GDPR is up to 2% or 4% of a company's annual turnover cf. GDPR Article 83, paragraphs 4 and 5. DT typically initiate a fine, which the courts then impose. However – as earlier mentioned – there have been significant discrepancies.

DT heavily relies on its guidelines and foreign practices when initiating fines, while the Danish courts have based their decisions on the precedent of fines not exceeding 25.000 DKK and have considered mitigating circumstances in a heavier way. This difference is evident in cases such as Ilva, 4x35, and Arp-Hansen, where DT initiated fines exceeding 1.000.000 DKK, but the courts-imposed fines of no more than 100.000 DKK. Consequently, these cases have been appealed to higher courts.

As the courts have the authority to impose fines, the legal status must follow court rulings, raising questions about DT's initiated fines actual impact on fine determination. The legal analysis indicates that Danish courts are expected to show greater consideration to DT's initiated fines, which is aligning with Article 83, paragraph 9, the preamble, and EDPB guidelines. This shift is evidenced by the Østre Landsrets emphasis on these elements in the Arp-Hansen case, which is setting the precedent.

The thesis further examines, whether the current fine levels on 0,55% in general of annual turnover for companies in Denmark are sufficient to ensure GDPR compliance from an economic perspective. Making an economic model $g > p(f+c+l)$, the analysis explores the rationale behind non-compliance, which is factoring the potential gains, the probability of detection, fines, non-monetary costs, and legal expenses. The model suggests that non-monetary costs often outweigh fines, indicating that fines alone may not be the most significant deterrent.

The analysis concludes, that with fines averaging 0.55% of turnover, even with a detection probability of one, the dissuasive effect is minimal. This is because companies spend between 0% and 5% annually on GDPR compliance, making non-compliance financially viable. While non-monetary costs can be a deterrent, Article 83 stipulates that fines themselves should be dissuasive. The thesis concludes that fines in Denmark, as currently imposed, do not have a sufficient dissuasive effect, as the fine factor in the model is not the most impactful factor, and the initiated fines in general are low. Therefore, the fines imposed in Denmark under GDPR Article 83 do not have a dissuasive effect.

1. Indledning

I dag er den digitale tidsalder mere fremtrædende end nogensinde før. Varer, tjenesteydelser og grænseoverskridende dataoverførsler er nu mere tilgængelige end tidligere. Den digitale omstilling har medført mange positive gevinster, hvilket især kom til udtryk i Danmark, da den digitale infrastruktur var afgørende for, at man som samfund kunne rykke hurtigt, da Covid-19 pludselig var blevet en del af hverdagen.¹ Digitaliseringen og den hastige teknologiske udvikling giver samfundet mange muligheder og løsninger på hidtil uløste problematikker, men på samme tid skaber den også hidtil usete og nye problematikker.²³

Tager man en virksomhed som Meta⁴ som eksempel ses det, hvor belejlig den teknologiske udvikling kan være. Alle personoplysninger gemt hos Meta er gemt i et format, der kan bruges på et utal af andre hjemmesider, når man skal anvende nye online-tjenester⁵.

Denne behandling af brugernes personoplysninger har dog en pris. Meta og andre virksomheder stiller ikke bare deres tjenester til rådighed, fordi det skal være belejligt for deres brugere. Det er forretning, hvor valutaen er brugernes personoplysninger. I de fleste tilfælde har man selv givet lov til, at virksomhederne behandler ens personoplysninger gennem samtykke eller kontrakt.⁶ Spørgsmålet er bare, om man egentlig klar over, hvad samtykket er givet til og hvilke konsekvenserne, det kan indebære? Personoplysninger cirkulerer rundt på internettet og gemmes på maskiner og servere hos virksomheder, og man er som registreret måske ikke selv opmærksom på, hvor eksponeret man egentlig er.⁷

Den hastige teknologiske udvikling bidrager til, at trusselsbilledet mod cybersikkerheden i verden konstant ændrer sig. Virksomheder, borgere, myndigheder osv. har aldrig før været i så stor fare for at få kompromitteret deres data og personoplysninger som lige nu. Center for Cybersikkerhed vurderer for eksempel, at denne trussel mod Danmark er meget høj.⁸

¹ Finansministeriet. (2022). *Danmarks digitaliseringsstrategi: Sammen om den digitale udvikling*. S. Complete.

² Ibid.

³ GDPR præambel - betragtning 6

⁴ Meta ejer Facebook, Instagram, WhatsApp mm.

⁵ <https://www.dr.dk/nyheder/indland/forsigtig-forbruger-eller-fuldblods-datakriger-saadan-faar-du-internettet-til-vide>

⁶ GDPR art. 6, stk. 1, litra a og b

⁷ <https://taenk.dk/forbrugerliv/elektronik-og-digitale-tjenester/databeskyttelse-saadan-tager-du-kontrollen-med-dine>

⁸ <https://www.cfcs.dk/da/cybertruslen/>

Grundet denne teknologiske udvikling⁹, en harmonisering¹⁰ af reglerne, samt en yderligere beskyttelse af de registrerede¹¹ blev forordningen ”*Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 2016-04-27 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (2016/679)*” (herefter GDPR) indført. I Europa har der været databeskyttelsesretlige regler siden 1995, men den teknologiske udvikling har medført, at lovgiver i EU har været af den overbevisning, at der har været brug for en mere ensartet databeskyttelsesramme i EU.¹²

I den ideelle verden ville alle virksomheder, der behandler personoplysninger efter GDPR art. 2, stk. 1, overholde forordningen. Behandlingen af personoplysninger bør have det formål, at det skal tjene menneskeheden, og dermed ikke kun være forretning.¹³

I flere af artiklerne i GDPR fremgår det derfor også, at der skal være ”*beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling og mod hændeligt tab, tilintetgørelse eller beskadigelse*”.¹⁴ GDPR dikterer at beskytte de registrerede og sikre, at de personoplysninger, der bliver behandlet, bliver behandlet lovligt, rimeligt og gennemsigtigt.¹⁵

Derfor dikterer GDPR således principper om formål, dataminimering, tidsbegrænsning, sikkerhed m.fl.¹⁶ Overholder man som virksomhed ikke princippet om dataminimering eller tidsbegrænsning, behandler man som virksomhed derfor flere personoplysninger i længere tid, end hvad formålet tilskriver. Her er det vigtigt at have in mente, at en personoplysning, der behandles på vegne af den registrerede, er i risiko for at blive kompromitteret. Hvis den samme virksomhed samtidigt heller ikke sikrer en tilstrækkelig sikkerhed for behandlingerne af de pågældende personoplysninger, er personoplysningerne i høj risiko for at blive kompromitteret.

Der er flere grunde til, at GDPR ikke bliver overholdt til punkt og prikke. Der findes grunde som uvidenhed, fejlfortolkning, bevidst uvidenhed osv. I forhold til den bevidste uvidenhed var omstillingen til GDPR heller ikke uden omkostninger.¹⁷ Derfor kan det være nærliggende at overveje som virksomhedsejer, hvis man driver forretning, om det overhovedet kan betale sig for virksomheden økonomisk set at overholde GDPR.

Man kan dog som virksomhed ikke undlade at overholde GDPR, blot fordi det er en økonomisk byrde. Kapitel 8 i GDPR indeholder et sanktionssystem ved manglende overholdelse, og nærmere bestemt art. 83 indeholder et retligt grundlag til at give en bøde. I tilfælde af at en overtrædelse bliver opdaget, skal det gerne udmønte sig i en bøde, der står proportionelt, er effektiv og virker afskrækkende i forhold til overtrædelsen.¹⁸ Et sådant sanktionssystem skulle gerne afholde alle virksomheder fra at begå overtrædelser af GDPR, og på den måde sørge for, at de registreredes personoplysninger bliver behandlet lovligt og sikkert med få risici forbundet.

Virkeligheden synes at være en anden. Virksomheder rundt omkring i Europa og Danmark får bøder for manglende overholdelse af GDPR. Nærmere bestemt har der været 33 indstillinger af Datatilsynet

⁹ GDPR præambel – betragtning 6

¹⁰ GDPR præambel – betragtning 3

¹¹ GDPR art. 1, stk. 2

¹² GDPR præambel – betragtning 7

¹³ GDPR præambel – betragtning 4

¹⁴ GDPR art. 5, stk. 1, litra f, art. 32 stk. 1 & 2

¹⁵ GDPR art. 5, stk. 1, litra a

¹⁶ GDPR art. 5, stk. 1

¹⁷ Dansk Erhverv. (2018). EU's Persondataforordning koster danske virksomheder ca. 8 mia. kr.

¹⁸ GDPR art. 83, stk. 1

(herefter DT) til bøder i Danmark af offentlige myndigheder og virksomheder siden 2019.¹⁹ Bøderne findes i alle størrelsesordner. I Danmark har der været en indstilling af JobTeam på 50.000 kroner²⁰, mens der har også været en indstilling af NetCompany på 15.000.000 kroner²¹. I EU har der eksempelvis været en bøde på 1.200.000.000 Euro til Meta.²²

Hvorfor overholder virksomhederne ikke GDPR? Skyldes det uvidenhed, eller skyldes det, at bøderne mangler det afskrækkende element? Denne afhandling går i dybden med bøderne og deres afskrækkende effekt.

1.1 Problemformulering

På baggrund af den ovenstående indledning er formålet med afhandlingen at belyse og analysere, om bøderne i Danmark efter GDPR art. 83 har en afskrækkende effekt. Det vil blive vurderet fra et juridisk og økonomisk perspektiv, som vil lægge op til en tværfaglig diskussion.

1.2 Afgrænsning og struktur

Afhandlingen er bygget op over et juridisk afsnit efterfulgt af en økonomisk afsnit. Disse to vil blive sammenholdt og danne grundlag for en tværfaglig diskussion og opsummering af den afskrækkende effekt af bøderne. Afhandlingen er afgrænset til at anskue problematikken fra en privat virksomheds synspunkt. Den afskrækkende effekt af bøderne for de offentlige virksomheder bliver derfor ikke analyseret, og det er heller ikke afhandlingens formål at fastslå det optimale bødeniveau i Danmark. Tvivlsspørgsmålet om, hvad der forstås som virksomhed efter art. 83, vil heller ikke blive behandlet nærmere. Afhandlingen inddrager heller ikke Databeskyttelsesloven²³ i højere grad, da det er bødernes afskrækkende effekt efter art. 83, der skal undersøges.

Det juridiske afsnit indledes med en klarlæggelse af det retlige grundlag for bøderne. Det retlige grundlag baseres på art. 83 og vejledningen²⁴ af DT. Den juridiske analyse vil derefter behandle og belyse retstilstanden for bøderne i Danmark. Det skyldes, at der er flere juridiske instanser inde over bøderne, og der er forskel i deres udmåling af bøderne efter GDPR art. 83.

Retstilstanden vil blive analyseret med afsæt i et overblik over samtlige indstillinger fra DT og specifikt tre udvalgte, som har ført til domme. I forbindelse med analysen af retstilstanden vil DT's, de respektive byretter og Østre landsrets juridiske argumenter og afgørelser blive analyseret. Det skal bidrage til at skabe et billede af, om der er en forskel på, hvor restriktivt eller lempeligt, der bliver set på bødeudmålingen.

Det vil blive vurderet, hvordan denne retstilstand og disse afgørelser har en påvirkning på den reelle afskrækkende effekt af bøderne. Den gældende retstilstand er også meget relevant for de fremadrettede afgørelser ved domstolene, og dermed også meget relevant for bødeniveauet i Danmark, da bødeniveauet følger retstilstanden. Dette kvalificerede bud på det aktuelle og fremadrettede bødeniveau skal bruges videre i den økonomiske analyse af den afskrækkende effekt.

¹⁹ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/boedesager>

²⁰ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2020/maj/jobteam-indstillet-til-boede>

²¹ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2024/jan/netcompany-indstilles-til-boede>

²² https://www.edpb.europa.eu/news/news/2023/12-billion-euro-fine-facebook-result-edpb-binding-decision_en

²³ Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven)

²⁴ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

Afhandlingen vil primært fokusere på dansk administrativ- og retspraksis, samt DT's vejledning. Det skyldes, at afhandlingen vil undersøge den afskrækkende effekt af bøderne i Danmark – og ikke i Europa. Dog vil der i domsanalyserne og i forbindelse med de administrative vejledningerne blive perspektiveret til praksis og vejledninger fra andre medlemsstater i EU.

Det økonomiske afsnit indledes med at redegøre for teorien om offentlig retshåndhævelse og de mekanismer, som følger af denne teori. Her vil der primært blive sat fokus på teorien og mekanismen om afskrækkelse. På baggrund af disse teorier bliver der opstillet en model, som giver et indblik i det økonomiske rationale, der ligger bag ikke at overholde loven. Modellen bliver tilpasset, så den passer på GDPR, og hver faktor vil blive analyseret og argumenteret for. Modellen skal bruges til at belyse, hvordan GDPR-bødernes størrelsesorden påvirker virksomheders økonomiske beslutninger om overholdelse GDPR. Modellen bliver derfor anvendt i nogle konkrete eksempler, hvor det danske bødeniveau bliver taget op til diskussion. På baggrund af dette vil den afskrækkende effekt af bøderne blive udledt.

Den tværfaglige diskussion vil følge op på både de juridiske og økonomiske fund, og vil blive brugt til at diskutere, hvad der faktisk skal forstås med den afskrækkende effekt, når samspillet mellem jura og økonomi tages i betragtning.

2 Metode

2.1 Juridisk metode

Med henblik på at besvare problemformuleringen og for at følge fremgangsmåden i strukturen vil den retsdogmatiske metode blive brugt. Formålet med den retsdogmatiske metode er at beskrive, analysere og systematisere retstilstanden²⁵, der gælder på området for GDPR-bøder i Danmark. For at beskrive retstilstanden vil analysen tage udgangspunkt i GDPR art. 83, forordningens betragtninger i præambelen, samt administrative indstillinger, domme og vejledninger.

Det er i analysen vigtigt at tage højde for samspillet mellem retskilderne, da afsnittet involverer flere forskellige retskilder. Her tages højde for den deskriptive retskildelære jf. Alf Ross, hvor retskilderne ses i et samspil.²⁶

En af de mere centrale retskilder i afhandlingen er GDPR. GDPR er i Danmark almengyldig og bindende, hvilket den er i alle medlemsstater.²⁷ Det betyder, at GDPR er gældende ret i Danmark, og den har samme rangering som en tilsvarende lov. Som fortolkning til GDPR bliver præambelens betragtninger også inddraget. Disse betragtninger er ikke bindende som forordningens artikler, men de giver væsentlige bidrag og tillægges ofte betydning ved domstolene i forbindelse med fortolkning og udfyldning, hvilket også især ses senere i sagen om Arp-Hansen²⁸

Udover det vil retskilder som administrativ praksis fra DT, samt retspraksis fra de respektive byretter og Østre Landsret blive anvendt. I tilfældet af bøder efter GDPR kan DT ikke selv pålægge en virksomhed en bøde, men det har domstolene derimod kompetencen til.²⁹ Der skal også tages hensyn til, at en dom fra en højere instans som Østre Landsret har en højere præjudikatsværdi.³⁰

²⁵ Evald, J. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab* (Vol. 3. udgave). Djøf forlag. s. 15 & 204

²⁶ Ibid. s. 37 & 38

²⁷ TEUF art. 288, stk. 2

²⁸ Evald, J. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab* (Vol. 3. udgave). Djøf forlag. s. 72

²⁹ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/boedesager>

³⁰ Evald, J. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab* (3. udgave). Djøf forlag. s. 124

Af de mere sekunder retskilder bliver vejledningen om bøder til virksomheder inddraget. Vejledninger er ikke bindende for domstolene, men de bliver ofte set som bindende for de myndigheder, der er underlagt dem.³¹ Udover det bliver der også anvendt bemærkningerne til lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017, som også kan have stor fortolkningsmæssig betydning³², samt Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Databeskyttelse – Straffesager.

2.2 Økonomisk metode

For at belyse den økonomiske del af problemformuleringen vil der blive anvendt en kombination af kvantitative og deduktive metoder samt teorier fra law and economics. Den positive del af law and economics skal bruges ved at lave en model, hvis metode tager udgangspunkt i teorien om offentlig retshåndhævelse og en cost-benefit-analyse. Modellen kan bidrage til at forudsige, hvordan aktører vil handle under en given retstilstand.³³ Derfor bliver der i den økonomiske analyse også anvendt metoden retsøkonomi³⁴, hvor de økonomiske metoder og analyseværktøjer skal være med til at give en forståelse af, hvordan bøder under GDPR påvirker virksomhedernes adfærd, og dermed belyse hvorvidt GDPR-bøderne har en afskrækkende effekt i Danmark.

Den retsøkonomiske metode vil ved hjælp dybere teoretiske undersøgelser anvende studier og teoretisk analyse baseret på eksisterende litteratur om offentlig retshåndhævelse og økonomisk teori om afskrækkelse. Disse teorier er valgt, da offentlig retshåndhævelse giver en dybdegående forståelse af, hvordan lovgivning kan designes og implementeres for at maksimere afskrækkelsen mod ulovlige handlinger, samtidig med at samfundets samlede omkostninger minimeres.³⁵ Teorien om offentlig retshåndhævelse giver derfor mulighed for at undersøge samspillet mellem sandsynligheden for at blive opdaget, størrelsen af sanktioner, og omkostningerne ved håndhævelse, og hvordan disse faktorer sammen påvirker individets og virksomheders beslutningsprocesser.

Den kvantitative metode vil primært blive brugt til at analysere og sammenligne data om indstillinger og bøder udstedt under GDPR i Danmark, samt bruges til at kvantificere de omkostninger, der er forbundet med overholdelsen samt den manglende overholdelse af GDPR. Denne analyse og model inkluderer at evaluere størrelsen af bøderne i forhold til virksomhedernes omsætning og mulige økonomiske konsekvenser heraf. Denne økonomiske tilgang giver en empirisk vurdering af, hvorvidt bøderne er tilstrækkeligt afskrækkende.

Ved at kombinere teoretisk indsigt med kvantitative eksempler kan der analyseres på, hvor afskrækkende bødeniveauet i Danmark er.

3. Rammen for bødeudmålingen i Danmark

Grundlaget for indførslen af GDPR var tanken om en ensartet databeskyttelsesramme i EU, som beskytter de registrerede. GDPR er til for de registrerede og for deres ret til beskyttelse af

³¹ Ibid. s. 43

³² Ibid. s. 63

³³ Devlin, A. (2015). *Fundamental principles of law and economics*. Routledge. S. 2

³⁴ Ruth & Tvarnø. *Retskilder og Retsteorier*, s. 521

³⁵ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). The Economic Theory of Public Enforcement of Law. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 45-76.

personoplysninger.³⁶ Dette afspejles også i, at der i GDPR findes de 2 gennemgående røde tråde, som er den risikobaserede tilgang og den ansvarlige behandling af personoplysninger.³⁷

I forbindelse med virksomhedernes overholdelse af GDPR og efterlevelse af den risikobaserede tilgang og ansvarlighed er det i første omgang sekundært, om dette opnås gennem forebyggelse eller sanktioner – selvom forebyggelse vil være at fortrække. Det vigtigste er først og fremmest, at der fokus på beskyttelse af personoplysninger samt korrekt og lovlig behandling af disse.

Derfor er det relevant at undersøge, hvorvidt disse bøder rent faktisk har en afskrækkende effekt. En bøde på 50.000 kroner lyder som udgangspunkt ikke af meget, hvorimod en bøde på 1.200.000.000 euro lyder mere markant. Har bøderne i alle størrelsesordner en afskrækkende effekt?

3.1 Artikel 83

Indledningsvist er det for afhandlingen relevant at kigge på selve ordlyden, opbygningen og betragtningerne i præamblen af GDPR art. 83. Når det er konstateret, at en virksomhed har begået en tilstrækkelig alvorlig overtrædelse, hvor et påbud eller kritik ikke er tilstrækkeligt, bliver de indstillet til en bøde jf. art. 83, stk. 2, hvor art. 83 den retlige ramme for, hvor stor bøden skal være.

Art. 83 er bygget op således, at hver tilsynsmyndighed skal sikre sig, at bøderne er effektive, proportionale og har en **afskrækkende** virkning³⁸, hvilket også følger af præambelens betragtninger 151 og 152. Udover det vejledes tilsynsmyndighederne til, at bøderne skal have en både specifik og generel afskrækkelse.³⁹ Bøden skal afskrække den dømte virksomhed, men den skal også have et sådant niveau, at den afskrækker andre virksomheder fra at begå samme overtrædelser.

Som udgangspunkt er det medlemsstaternes tilsynsmyndigheder, der pålægger den administrative bøde⁴⁰. I Danmark er bøderne efter GDPR dog et strafferetligt anliggende grundet magtens tredeling⁴¹, hvorfor det er domstolene, der skal pålægge disse.⁴²

Selvom bøderne i henhold til GDPR skal være afskrækkende, fastsættes der maksimale bødestørrelser i art. 83, stk. 4 og 5, baseret på de specifikke bestemmelser, der bliver overtrådt. Dette princip om proportionalitet i bødestørrelse har paralleller til andre juridiske sammenhænge, som f.eks. færdselsloven, hvor bødens størrelse også stiger i takt med forseelsens alvor. Det samme retsprincip om proportionalitet findes også i databeskyttelsesretten.

Overtræder en dataansvarlig eller en databehandler eksempelvis art. 27, som er udpegning af en repræsentant, kan det straffes med op til 2% af den årlige globale omsætning eller med op til 10 mio. euro, hvis det er en offentlig myndighed.⁴³ Hvis en overtrædelse derimod vedrører for eksempel en af de databeskyttelsesretlige principper i art. 5, stk. 1, kan det straffes med op til 4% eller op til 20 mio. euro, hvis det er en offentlig myndighed.⁴⁴

Artikel 83 fastsætter rammen for bødestørrelsen, hvis der skal uddeles en bøde inden for anvendelsesområdet af GDPR. Rammen er stringent i forhold til den øvre grænse af bødeudmålingen på

³⁶ GDPR præambel – betragtning 1 & art. 1, stk. 2

³⁷ GDPR art. 24, stk. 1 & art. 5, stk. 2

³⁸ GDPR art. 83, stk. 1

³⁹ Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR, (2023).

⁴⁰ GDPR art. 83, stk. 1 & art. 58, stk. 1, litra i

⁴¹ Grundlovens § 3

⁴² GDPR art. 83, stk. 9

⁴³ GDPR art. 83, stk. 4

⁴⁴ GDPR art. 83, stk. 5

baggrund af de udtømmende artikler angivet i hhv. art. 83, stk. 4 og 5. Dog er der alligevel et spænd, der hedder 0-4% af den årlige omsætning, hvilket ikke er et ubetydeligt spænd.

Det rejser spørgsmålet om, hvordan tilsynsmyndighederne og domstolene lige præcis rammer den korrekte bøde. GDPR lægger op til, at der inden for rammen skal være en relativ stor skønsbeføjelse til tilsynsmyndigheder og domstole. Det følger af art. 83, stk. 2 litra a-k. Det er f.eks. overtrædelsens karakter, alvor og varighed under hensyntagen til pågældende behandlings karakter jf. litra a, om overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt jf. litra b, eller kategorien af personoplysninger jf. litra g. Det er ikke uproblematisk, når to forskellige instanser skal vurdere bødens størrelse. Derfor er det relevant at undersøge hvilke omstændigheder, der vejer tungest.

3.2 Retssystemet

Siden 2019 har DT i Danmark udarbejdet 33 indstillinger til administrative bøder for overtrædelser af GDPR. Beføjelsen til at pålægge en administrativ bøde er en af tilsynsmyndighedernes håndhævelsesmuligheder, som også inkluderer udstedelse af advarsler, kritik, påbud og forbud.⁴⁵

I modsætning til de fleste andre EU-medlemsstater, hvor tilsynsmyndighederne direkte kan pålægge bøder⁴⁶, kræver den danske proces, at DT skal tage skridt til bøderne, og domstolene derefter pålægger dem.⁴⁷

I den danske kontekst kan det gøres på to måder. DT kan udstede et bødeforlæg til den virksomhed, der har overtrådt GDPR, og sagen kan afgøres uden retssag, hvis virksomheden erklærer sig skyldig i overtrædelsen.⁴⁸ Dog er denne mulighed begrænset til relativt ukomplicerede sager, hvor der ikke er bevismæssige tvivlsspørgsmål.⁴⁹ Der kan derfor godt herske tvivl om, hvorvidt denne bestemmelse nogensinde kommer i brug i praksis, da sagerne skal være standardsager, og da der med baggrund i retspraksis skal være fastlagt et tilstrækkeligt præcist bødeniveau. Hvornår er der tilstrækkelig lighed mellem bare to enkeltstående databeskyttelsesretlige sager?

Den anden mulighed synes derfor mere farbar. Her er fremgangsmåden en formel politianmeldelse med en redegørelse, som i denne afhandling bliver benævnt som en indstilling.⁵⁰

Som udgangspunkt er det godt at få flere kompetente øjne på samme sag. Systemet har dog vist sig uhensigtsmæssigt, da flere af sagerne har lang procestid, og da der konsekvent har været forskel i bødeudmålingen fra DT og de forskellige byretter. Det er i forbindelse med art. 83, stk. 9 vigtigt at understrege, at der fra lovgivers side er lagt op til, at de kompetente nationale domstole bør tage hensyn til indstillingen fra den kompetente tilsynsmyndighed.⁵¹ Det vurderes derfor også, at virkningen af den danske fremgangsmåde også skal svare til virkningen af bøderne, som pålægges direkte af tilsynsmyndigheder i andre lande, så bødeniveauet svarer til resten af EU, hvilket også følger af Justitsministeriets lovforslag.⁵²

Afhandlingen vil senere analysere flere domme på området, men et eksempel er sagen vedrørende 4x35. DT indstillede virksomheden til en bøde på 1.200.000 kroner, hvorefter byretten fandt, at den

⁴⁵ GDPR art. 58, stk. 2

⁴⁶ GDPR art. 58, stk. 2, litra e

⁴⁷ GDPR art. 83, stk. 9

⁴⁸ Databeskyttelsesloven § 42, stk. 1

⁴⁹ Databeskyttelsesloven § 42, stk. 1

⁵⁰ GDPR art. 83, stk. 9

⁵¹ GDPR Præambel – betragtning 151

⁵² Lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017, pkt. 2.8.3.7

skulle nedsættes til 100.000 kroner.⁵³ Sagen er på nuværende tidspunkt anket til landsretten. Denne sag illustrerer ret godt, hvordan systemet i Danmark kan være problematisk. Det er dog ikke selve systemets effektivitet og funktionalitet, der er basis for diskussion og analyse i denne afhandling, men derimod bødestørrelserne som systemet udsteder i Danmark.

3.3 Vejledningen af Datatilsynet

I forlængelse af artikel 83 og den skønsbeføjelse, som artiklen indeholder, har DT udarbejdet en vejledning, der bidrager til fortolkningen og udmålingen af bøder for virksomheder.⁵⁴

Vejledningen har som GDPR ensartethed og harmonisering i højsædet. Vejledningen blev lavet af DT for at fastsætte nogle overskuelige og klare retningslinjer, der skal danne rammen for det grundlag, som DT udmåler bøden ud fra. Vejledning blev udstedt i januar 2021⁵⁵, og det er senere udtalt, at vejledningen er væsentligt i overensstemmelse med de senere vedtagne uddybende retningslinjer fra EDPB, som endeligt blev vedtaget i maj 2023.⁵⁶ Vejledningen vurderes at have stor indflydelse på bødeudmålingen fra DT, da DT i alle senere indstillinger og sager, henviser til den, og den vurderes at være bindende for dem som administrativ myndighed – men ikke for domstolene.

Vejledningen fastsætter en meget udførlig bødeudmåling med et statisk og dynamisk loft for grundbeløbet af bøderne, hvor virksomhederne er delt ind i 5 kategorier baseret på deres omsætning. Det statistiske bødeloft gælder for virksomheder med en omsætning på under 3,75 mia. kroner, hvor det dynamiske bødeloft på 2/4% gælder for virksomheder med en omsætning over 3,75 mia. kroner. DT følger også tilgangen med, at grundbeløbet skal være afskrækkende i den forstand, at lovovertræderen og andre ikke begår den samme overtrædelse igen.

Grundbeløbet for bøderne er inddelt i 6 kategorier, hvor overtrædelserne i art. 83, stk. 4 er omfattet af kategori 1-3, og overtrædelser i art. 83, stk. 5 er omfattet af kategori 4-6.⁵⁷ Her har DT rangeret overtrædelserne af artiklerne og inddelt dem i kategorier, som gradvist giver et højere grundbeløb for bøden. Dette skal afspejle bøderammen fastsat i GDPR's art. 83, og grundbeløbet for de enkelte kategorier skal afspejle, hvad der kan antages at være effektivt, proportionelt og afskrækkende.⁵⁸

Som eksempel kan der peges på, at Danske Bank havde en omsætning på ca. 42 milliarder kroner i 2021⁵⁹, hvorfor de kategoriseres som en meget stor virksomhed.⁶⁰ Hvis Danske Bank f.eks. ikke havde behandlingshjemmel til at behandle følsomme personoplysninger, som er en overtrædelse af art. 83, stk. 5, og som falder under kategori 6 i vejledning, ville grundbeløbet for bøden være minimum 30 millioner kroner. Umiddelbart er det en stor bøde, men det svarer kun til 0,07% af deres omsætning. I dette tilfælde vil det dynamiske bødeloft finde anvendelse, hvor grundbeløbet kan justeres op til 4% af omsætningen.

⁵³ Rettens nr. 5405/2020, (Retten på Frederiksberg 2023).

⁵⁴ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

⁵⁵ <https://www.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2021/jan/ny-vejledning-skal-give-stoerre-gennemsigthed-om-gdpr-boeder>

⁵⁶ <https://www.datatilsynet.dk/internationalt/internationalt-nyt/2023/jun/edpb-har-vedtaget-uddybende-retningslinjer-om-udmaaling-af-boeder-til-private-virksomheder>

⁵⁷ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder (2021). s. 7

⁵⁸ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder (2021). s. 3

⁵⁹ <https://danskebank.com/da/news-og-insights/nyhedsarkiv/company-announcements/2022/sm03022022a>

⁶⁰ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder (2021). Skema 4

I tilfælde hvor det statistiske bødeloft derimod finder anvendelse, og grundbeløbet er fastsat, kan det give mening at overveje, hvorvidt grundbeløbet skal nedjusteres. Det kan nedjusteres på baggrund af virksomhedens omsætning og markedsandel.⁶¹

Som eksempel på dette kan Skjern Bank, som havde en omsætning på ca. 600 millioner kroner i 2023⁶², bruges. Her ville samme overtrædelse som i eksemplet før give et grundbeløb på 30 millioner kroner som udgangspunkt, da banken ligger i kategorien stor virksomhed⁶³. Dog ville det her give mening at kigge på den konkrete virksomheds omsætning, da omsætningen næsten har karakter af en omsætning for en mellemstor virksomhed. Derfor ville der kunne argumenteres for, at grundbeløbet kunne nedjusteres til 3 millioner, og derfor ligge et sted mellem 3 millioner og 30 millioner kroner. Det vil svare til en bøde på mellem 0,5% og 5% - dog maks. 4% - af deres årlige omsætning.

Når grundbeløbet er fastsat, skal beløbet for bøden justeres på baggrund af en konkret vurdering af overtrædelsens karakter, alvor og varighed, samt de eventuelle skærpene og formildende omstændigheder. Det vil være de samme overvejelser og skøn, som også laves i forbindelse med art. 83, stk. 2. Følges denne ret udførlige vejledning ville det være nærliggende at tro, at man rammer den mest proportionelle, effektive og afskrækkende bøde hver gang.

DT's vejledning indeholder på trods af ovenstående nogle udfordringer. Betragter man en virksomhed med en omsætning på 3 mia., finder det statiske bødeloft anvendelse. Virksomheden ligger i kategorien stor virksomhed. Hvis virksomheden laver en overtrædelse af en af artiklerne i kategori 6, skal grundbeløbet for bøden som udgangspunkt ligge på 30 millioner. Der er umiddelbart ikke noget, der taler for, at grundbeløbet skal nedjusteres på baggrund af virksomhedens omsætning. Det betyder dog, at grundbeløbet af bøden kun ville svare til 1% af virksomhedens omsætning. Derfor skal der findes mange skærpene omstændigheder og lægges vægt på disse, før denne virksomhed ville kunne ifalde en bøde på op mod 4% af deres omsætning.

Bødevejledningen for virksomheder giver i forbindelse med det eksempel også anledning til lidt undren, da DT udtaler, at deres vejledning er i overensstemmelse med EDBP's arbejder og vejledning.⁶⁴ Denne harmonisering afspejler sig ikke fuldstændigt, da vejledningen for Danmark, Tyskland og Holland giver 3 forskellige bud på bødeudmålingen.⁶⁵ Her er det påfaldende, at det er DT's fortolkning af grundbeløbet, der ligger i den lave ende, hvor DT fastsætter en lavere bødesats end de tilsvarende tilsynsmyndigheder i Tyskland og Holland for den samme overtrædelse. Derfor er et relevant spørgsmål også her, hvorvidt DT's egen vejledning er for lempelig i forhold til grundbeløbet, og at bøderne skal virke afskrækkende. Det kan i hvert fald konstateres, at der stadig mangler harmonisering på dette område, og at bødeudmålingen fortsat på baggrund af det virker som et nationalt anliggende.

4 Dansk praksis

Efter at have belyst det danske system, det retlige grundlag for bøderne samt rammen for udmålingen af disse, er det relevant at undersøge, hvordan art. 83 håndhæves og fortolkes inden for dansk administrativ praksis og retspraksis. Den følgende analyse vil undersøge, hvordan DT og de danske domstole fortolker og anvender art. 83 og den dertilhørende vejledning i praksis. Ved at undersøge

⁶¹ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021). s. 9

⁶² <https://www.skjernbank.dk/banken/investor/regnskab>

⁶³ Ibid. Skema 4.

⁶⁴ <https://www.datatilsynet.dk/internationalt/internationalt-nyt/2023/jun/edpb-har-vedtaget-uddybende-retningslinjer-om-udmaaling-af-boeder-til-private-virksomheder>

⁶⁵ Andersen, K. B. H. (2023). En fælles databeskyttelsesret: Betydningen af europæiske medlemsstaters praksis i dansk databeskyttelsesret. *Ugeskrift for Retsvaesen*(14), 51-62, Article U.2023B.51.

specifikke sager som 4x35, Ilva og Arp-Hansen vil afhandlingen kunne belyse, hvad retstilstanden på området er, samt hvori forskellen på anvendelsen af art. 83 ligger.

Dansk bødepraksis på det databeskyttelsesretlige område er stadig relativt begrænset. Afhandlingen fokuserer på de private virksomheder, og der findes 17 tilfælde af indstillinger til bøder, hvor 5 af dem er afgjort ved en domstol⁶⁶. Da bøden ikke er endelig, før domstolene har pålagt virksomheden den, tager afhandlingen først udgangspunkt i de domme, der er afsagt ved domstolene.

4.1 Ilva-sagen

Ilva-sagen var blandt de første tilfælde, hvor DT indstillede til en bøde efter de dengang nye regler i GDPR. Indstillingen kom på baggrund af et tilsynsbesøg af DT hos Ilva (ID-design) i efteråret 2018. DT fandt frem til fire kritisable forhold, hvoraf et af forholdene førte til en politianmeldelse. Forholdet var en overtrædelse af art. 5, stk. 1, litra e, da DT fandt, at Ilva havde behandlet oplysninger om ca. 385.000 kunder i en længere periode, end hvad der var nødvendigt.⁶⁷ Ilva blev på baggrund af dette indstillet til en bøde på 1.500.000 kroner.

Dommen af 12. februar 2021 fra Byretten i Århus⁶⁸ indeholder flere juridiske aspekter.

Først og fremmest forholder dommen sig til, hvordan begrebet ”virksomhed” skal forstås i lyset af GDPR, da Ilva er en del af Lars Larsen Group. Derfor skal det besvares, om bøden skal udregnes på baggrund af Ilvas omsætning eller på baggrund af koncernomsætningen for Lars Larsen Group. For bødeudmålingen vil det betyde en stor forskel, hvilken omsætning det skal udregnes fra. Spørgsmålet bliver dog ikke forfulgt yderligere i det følgende afsnit, og spørgsmålet er forelagt EU-domstolen som et præjudicielt spørgsmål.⁶⁹

Det spørgsmål, der vil blive undersøgt og besvaret, er, hvordan DT kommer frem til indstillingen på 1.500.000 kroner, og hvordan og hvorfor Byretten i Århus ender med at nedjustere det endelige beløb for bøden til 1/15 af indstillingen.

4.1.1 Datatilsynets indstilling

I 2016/2017 havde Ilva en omsætning på 1,7 milliarder kroner, mens Lars Larsen Group omsatte for 6,57 milliarder kroner. Derfor er det tydeligt, at selvom indstillingen på 1.500.000 kroner blev beregnet ud fra Ilvas eller koncernens samlede omsætning, ligger den langt under det maksimale bødeniveau på 4% af omsætningen, som fastsat i art. 83, stk. 5, i GDPR. Bødens størrelse udgør kun 0,09% af Ilvas omsætning og 0,023% af Lars Larsen Groups omsætning. Det rejser spørgsmålet om, hvordan DT ender på dette beløb.

Ved fastsættelsen af bødens størrelse tog DT hensyn til europæisk praksis inden for databeskyttelsesretten, idet europæisk praksis blev betragtet som væsentlig og relevant. DT inddrog derfor fem lignende udenlandske tilsynssager.⁷⁰ Fælles for Ilva-sagen og de 5 europæiske sager var, at de udsprang af en overtrædelse af de databeskyttelsesretlige principper. De anførte i forbindelse med dette, at der

⁶⁶ Bilag 1

⁶⁷ Tilsyn med IDdesigns behandling af personoplysninger, Journalnummer 2018-41-0015 (Datatilsynet 2019).

⁶⁸ Rettens nr. 13-3662/2020, (Retten i Århus 2021).

⁶⁹ Sag C-383/23, ILVA

⁷⁰ Andersen, K. B. H. (2023). En fælles databeskyttelsesret: Betydningen af europæiske medlemsstaters praksis i dansk databeskyttelsesret. *Ugeskrift for Retsvaesen*(14), 51-62, Article U.2023B.51.

med GDPR var sigtet til en harmonisering af bødeniveauet på tværs af medlemslandene, samt at sagen var den første af sin slags ved en domstol i Danmark.⁷¹

Udover bidragene fra de europæiske sager sendte DT d. 21. januar 2021 en mail med DT's overvejelser om bødeindstillingen i sagen til Østjyllands politi. DT afsluttede mailen med argumenter om formildende omstændigheder, som at Ilva ikke aktivt havde brugt personoplysningerne i kommercielle aktiviteter, at overtrædelsen havde karakter af en formel overtrædelse, selve oplysningernes karakter, samt at det var en førstegangsforseelse.⁷²

På tidspunktet for indstillingen og den senere domsafsigelse var DT's vejledning ikke offentliggjort. Skulle indstillingen følge systematikken i vejledningen, ville det have haft en større betydning for grundbeløbet, om Ilvas eller koncernens omsætning blev anvendt. Baseret på Lars Larsens Groups omsætning ville Ilva ligge i kategorien meget stor virksomhed, og grundbeløbet skulle som udgangspunkt derfor være minimum 15 millioner kroner, da det er en overtrædelse i kategori 5.⁷³

Hvis omsætningen for Ilva blev anvendt til udmålingen af grundbeløbet, ville Ilva blive anset som en stor virksomhed, og grundbeløbet ville derfor som udgangspunkt ligge på 15 millioner kroner. I dette tilfælde kunne det overvejes, om grundbeløbet skulle nedjusteres på baggrund af Ilvas omsætning⁷⁴ Det fremgår af dommen, at DT har udregnet bøden på baggrund af koncernens omsætning, hvorfor et grundbeløb på minimum 15 millioner havde været mere passende. I forbindelse med DT's fortsatte arbejde vedrørende udmåling af bødestraffe fandt de også, at indstillingen på 1.500.000 kroner var i den lave ende sammenlignet med andre EU-lande, men bødestørrelsen blev dog fastholdt.⁷⁵

4.1.2 Byrettens dom

På baggrund af DT's indstilling ville det være naturligt at forvente, at Byretten i Århus tog hensyn til indstillingen fra DT, når skyldsspørgsmålet skulle besvares. Udover det kunne man også forvente, at byretten inddrog udenlandsk praksis, da det var den første afgørelse inden for anvendelsesområdet af GDPR.

I forhold til skyldsspørgsmålet gav Byretten i Århus DT medhold i, at GDPR art. 5, stk. 1, litra e var blevet overtrådt – dog med det forbehold, at overtrædelsen blev vurderet som uagtsomt.⁷⁶

Det ville derfor også være nærliggende at forvente, at Byretten i Århus også kommer frem til samme bødestørrelse på baggrund af DT's indstilling. Dog tillagde Byretten i Århus ikke de udenlandske afgørelser nogen værdi⁷⁷, og de tog heller ikke behørigt hensyn til DT's bødeudmåling, hvilket ikke harmonerer med art. 83, stk. 9 og betragtning 151 og 152 i præambelen.

Først og fremmest lagde byretten vægt på, at bøden på 1.500.000 kroner var fastlagt på baggrund af Lars Larsen Groups omsætning. Da der kun var rejst tiltale mod Ilva – og ikke Lars Larsen Group – fandt Byretten i Århus grundet anklageprincippet i retsplejelovens § 883, stk. 3, at retten ikke kunne domfælde for noget forhold, der ikke var omfattet af tiltalen.⁷⁸

⁷¹ Ibid.

⁷² Rettens nr. 13-3662/2020, s. 9

⁷³ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

⁷⁴ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

⁷⁵ Rettens nr. 13-3662/2020, s. 24

⁷⁶ Rettens nr. 13-3662/2020, s. 30

⁷⁷ Andersen, K. B. H. (2023). En fælles databeskyttelsesret: Betydningen af europæiske medlemsstaters praksis i dansk databeskyttelsesret. *Ugeskrift for Retsvaesen*(14), 51-62, Article U.2023B.51.

⁷⁸ Rettens nr. 13-3662/2020, s. 31

Derfor lagde byretten vægt på, at bøden skulle nedjusteres, da Ilvas omsætning blot var ¼ af koncernomsætning, som bøden på 1.500.000 var udregnet fra. Her kan man dog undre sig over, at Byretten finder det hensigtsmæssigt at nedsætte selve bøden, når bøden svarede til 0,09% af Ilvas omsætning.

Byretten fandt også, at DT ikke havde taget behørigt hensyn til de formildende omstændigheder.⁷⁹ Byretten lagde i den forbindelse en tungere vægt på de formildende omstændigheder og ydermere en betydelig vægt på, at Ilva havde gjort ganske betydelige bestræbelser på at sikre overholdelsen af GDPR, som var et ikke ukompliceret regelsæt⁸⁰.

Til ovenstående skal det nævnes, at GDPR på daværende tidspunkt var en ny forordning, men reglerne om sletning har tidligere været at finde i persondataloven og det gamle databeskyttelsesdirektiv, og det har været gennemgående principper for håndtering af personoplysninger i mange år efterhånden.⁸¹

På baggrund af byrettens vurdering af de formildende hensyn overvejede de, hvorvidt det mere havde karakter af en advarsel. Dog endte det med en bøde, hvor Byretten alligevel lagde stor vægt på, at bøden skulle være afskrækkende og en væsentlig forøgelse af det nuværende niveau. Derfor fandt, at Ilva skulle idømmes en bøde på 100.000 kroner.⁸²

Da dommen var den nyeste og eneste inden for anvendelse af GDPR, rejser det derfor spørgsmålet om, hvordan det harmonerer med hidtidig praksis på det databeskyttelsesretlige område. Hidtidig praksis i Danmark for overtrædelser af Persondataloven er, at det typisk blev straffet med bøder mellem 2.000 og 25.000 kroner.⁸³ Der blev dog i forbindelse med lovforslaget i 2017 om supplerende bestemmelser til GDPR lagt op til en væsentlig forøgelse af bødeniveauet for overtrædelse af GDPR, i forhold til hvad overtrædelser af Persondataloven blev takseret til.⁸⁴

Set i lyset af, at den tidligere største bøde var på 25.000 kroner, ville en bøde på 100.000 kroner være en firedobling, men det er tvivlsomt, om dette står i et proportionalt og afskrækkende forhold til overtrædelsen i henhold til GDPR.

Det kan derfor konkluderes, at der blev skabt en relativt problematisk præcedens ved byrettens afgørelse set i et afskrækkelses perspektiv. Først og fremmest det faktum at en bøde kan gå fra 1.500.000 kroner til 100.000 kroner. Det er vel og mærket efter, at DT – som Danmarks kompetente tilsynsorgan – har vurderet sagen og indstillet Ilva til bøden på 1.500.000 kroner. Det harmonerer umiddelbart ikke med tankegangen om, at domstolene skal tage behørigt hensyn til indstillingen fra det kompetente tilsynsorgan, samt at artikel 83, stk. 9, i GDPR direkte kræver, at domstolene sikrer, at bøderne er effektive og har en afskrækkende virkning på niveau med bøder pålagt af tilsynsmyndigheder i hele EU.

Byrettens bødeudmåling på 100.000 kroner på baggrund af en tungere vægt på de formildende omstændigheder kunne også befrygtes at sende et signal til de private virksomheder om, at det måske ikke har så store konsekvenser at være risikovillig omkring overholdelsen af GDPR.

Sagen er på nuværende tidspunkt anket til landsretten.

⁷⁹ Rettens nr. 13-3662/2020, s. 31

⁸⁰ Rettens nr. 13-3662/2020, s. 31

⁸¹ Databeskyttelsesdirektivet (Direktiv 95/46/EF), art. 6, stk.1, litra e

⁸² Rettens nr. 13-3662/2020, s. 31

⁸³ Lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017, pkt. 2.8.1.4

⁸⁴ Lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017, pkt. 2.8.3.7

4.2 4x35-sagen

I forlængelse af Ilvas indstilling og dom, skal også følgende afsnit bidrage til at give et billede af retstilstanden og GDPR-bøderne i Danmark. Bødeudmålingen i Ilva-sagen blev baseret på GDPR, tidligere dansk praksis og DT's fortolkning af europæisk praksis. I 4x35-sagen tilføjede DT et yderligere fortolkningsbidrag med deres vejledning om udmålingen af bøder til private virksomheder.⁸⁵

Forinden indstillingen af Ilva i juni 2019 var taxafirmaet 4x35 allerede blevet indstillet til en bøde i marts 2019⁸⁶. Indstillingen og politianmeldelsen kom på baggrund af DT's tilsynsbesøg hos 4x35 i efteråret 2018. På baggrund af tilsynet fandt DT flere kritisable forhold hos 4x35, hvor de to primære forhold resulterede i en politianmeldelse, mens de to andre resulterede i alvorlig kritik⁸⁷.

Det følgende afsnit vil belyse og analysere, hvordan og hvorfor DT kommer frem til størrelsen af bøden, og hvordan og hvorfor retten på Frederiksberg ender med at nedsætte den til en tolvtedel.

4.2.1 Datatilsynets indstilling

DT besluttede på baggrund af tilsynet i efteråret 2018 at politianmelde 4x35 for overtrædelser af hhv. art. 5, stk. 1 litra c og e. Overtrædelserne vedrørte 4x35's manglende procedure for anonymisering og sletning samt deres opbevaring af kundernes telefonnumre i 5 år. DT indstillede 4x35 til en bøde på 1.200.000 kroner på baggrund af dette.⁸⁸

Bødebeløbet var udmålt på baggrund af 4x35's omsætning fra 2017 på 57.131.000 kroner.⁸⁹ Som udgangspunkt kunne 4x35 straffes med en bøde på op til 2.285.240 kroner jf. art. 83, stk. 5. Indstillingen på 1.200.000 kroner svarede derfor til 52,5% af den maksimale bøde efter art. 83, stk. 5.

DT vurderede i forhold til art. 83, stk. 2, litra a, at overtrædelserne lå i midten af spektret af overtrædelser efter art. 83, stk. 5. De lagde vægt på, at der var tale om opbevaring af lokationsoplysninger i millionomfang, som aktivt blev brugt i forretningen. Dog lagde DT vægt på i den formildende retning, at der var tale om et tilstrækkeligt sikkert system, samt at der ikke blev behandlet CPR-numre eller personoplysninger af den særlige kategori.⁹⁰ Udover det så DT det som en formildende omstændighed, at 4x35 var samarbejdsvillige i processen.⁹¹

I forbindelse med art. 83, stk. 2, litra k tillagde DT det også vægt, at 4x35 som minimum må have undgået tab eller haft en økonomisk fordel ved, at de ulovligt har behandlet flere millioner oplysninger til brug for at udvikle virksomhedens forretning. Det kunne også ses ved, at 4x35 bevidst brugte et system, som ikke kunne leve op til GDPR, fremfor et dyrere system.⁹²

Inden sagen var for retten på Frederiksberg, var DT's vejledning udkommet. Af DT's udtalelse af 23. marts 2022 fremgik hvilke yderligere begrundelser, der var for bødens udmåling i forhold til deres vejledning.⁹³ Efter DT's opfattelse burde grundbeløbet som udgangspunktet ligge i spændet mellem 300.000 og 1.500.000 kroner for en overtrædelse af art. 5. Da 4x35 lå i kategorien lille virksomhed, kunne grundbeløbet nedjusteres til mindst 300.000 kroner. DT lagde dog vægt på, at 4x35 lå i den

⁸⁵ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

⁸⁶ Tilsyn med Taxa 4x35's behandling af personoplysninger, Journalnummer: 2018-41-0016 (Datatilsynet 2019).

⁸⁷ GDPR art. 58, stk. 2, litra b

⁸⁸ Tilsyn med Taxa 4x35's behandling af personoplysninger - Journalnummer: 2018-41-0016

⁸⁹ Rettens nr. 5405/2020 s. 16

⁹⁰ Rettens nr. 5405/2020 s. 14

⁹¹ Rettens nr. 5405/2020 s. 15

⁹² Rettens nr. 5405/2020 s. 21

⁹³ Rettens nr. 5405/2020 s. 17

øvre tredjedel i kategorien lille virksomhed.⁹⁴ DT lagde også vægt på, at 4x35 var en stor spiller på markedet, hvor de må have haft en fordel af denne forlængede opbevaring af personoplysninger.⁹⁵ På baggrund af dette var det mere nærliggende at indstille 4x35 til en bøde i den øvre del af spektret for grundbeløb.

Det fremgår her, at der er en fornuftig sammenhæng mellem DT's vurdering af sagen i lyset af art. 83, stk. 2, litra a og k og DT's vejledning i forhold til udmålingen af bøden. DT kom frem til, at overtrædelsen lå i midten af spektret af overtrædelser jf. 83, stk. 2, litra a, hvilket også afspejles fint i de skærpene og formildende omstændigheder. Derfor så de heller ingen anledning til yderligere at ændre i bødens størrelse, efter de havde fastsat grundbeløbet på 1.200.000 kroner ud fra deres vejledning.⁹⁶

Beløbets størrelse var tilmed på 2,10% af de maksimale 4% af den årlige omsætning, hvilket også godt afspejler DT's vurdering af, at sagen lå i midten af spektret af overtrædelser.

4.2.2 Byrettens dom

Retten på Frederiksberg kom også frem til, at 4x35 var skyldig i overensstemmelse med tiltalen dog med det forbehold, at gerningsperioden ophørte 9. maj 2019.⁹⁷ Derfor var spørgsmålet blot, hvilken bødeudmåling Retten i Frederiksberg ville komme frem til.

Retten fandt det ikke bevist, at 4x35 havde en økonomisk fordel, samt hvor mange oplysninger, der blev behandlet, og at det ikke var følsomme oplysninger, samt at det kunne tillægges uagtsomhed mm., og bøden skulle derfor ligge i den lave ende af spektret på 300.000 kroner.⁹⁸ Her er der igen et tilfælde, hvor domstolen finder yderligere formildende omstændigheder, samt tillægger omstændighederne en større vægt. Her bliver der altså ikke lagt vægt på det faktum, at 4x35 bevidst brugte et system, som ikke kunne efterleve principperne i GDPR, hvilket er imod grundtanken i GDPR.

I forlængelse af en bødeudmåling, der kun svarer til ¼ af indstillingen, finder byretten også, at straffen skal nedsættes med yderligere 2/3 til 100.000 kroner grundet den lange behandlingstid jf. straffelovens § 82, stk. 1, nr. 13.⁹⁹ Dommen blev afsagt 6. januar 2023. Afgørelsen er anket.¹⁰⁰

Afgørelserne vedrørende Ilva og 4x35 tegner et billede af en retstilstand, hvor domstolene ikke tager behørigt hensyn til DT's bødeudmåling og indstilling, og hvor vægten vejer tungere på argumenterne om de formildende omstændigheder.

4.3 Arp-Hansen-sagen

Sagen om Arp-Hansen bliver derfor meget interessant og relevant i denne afhandlings undersøgelse af den gældende retstilstand i Danmark. Arp-Hansen sagen og sagens forløb giver en udvidelse til de hidtil diskuterede sager Ilva og 4x35, da sagen som den første GDPR-sag er blevet afgjort ved en landsret.

⁹⁴ Rettens nr. 5405/2020 s. 17

⁹⁵ Rettens nr. 5405/2020 s. 17

⁹⁶ Rettens nr. 5405/2020 s. 17

⁹⁷ Rettens nr. 5405/2020 s. 20

⁹⁸ Rettens nr. 5405/2020 s. 21

⁹⁹ Rettens nr. 5405/2020 s. 21

¹⁰⁰ <https://www.berlingske.dk/samfund/statsadvokat-kraever-stoerre-gdpr-boede-til-taxaselskab>

4.3.1 Datatilsynets indstilling

Arp-Hansen blev i juli 2020 indstillet til en bøde af DT på 1.100.000 kr. for ikke at have levet op til forordningens krav om sletning i artikel 5, stk. 1, litra e.¹⁰¹ Samme overtrædelse som i Ilva- og 4x35-sagerne.

DT indstillede Arp-Hansen og nedlagde påstand om, at bødeudmålingen skulle ske på baggrund af Arp-Hansens nettoomsætning i 2018, som var på 1.298.119.000 kroner.¹⁰² Derfor er det endnu engang meget nærliggende at dykke ned og analysere, hvordan DT kommer frem til bødestørrelsen på 1.100.000 kroner.

Det fremgår ikke af dommens materiale, hvilke præcise omstændigheder, DT lagde vægt på i forbindelse med indstillingen i 2020.¹⁰³ DT fremlagde dog et notat i januar 2022 vedrørende bødeudmålingen samt kommentarer til den.

På baggrund af DT's vejledning skulle grundbeløbet udmåles til 15 millioner kroner for en overtrædelse af art. 5, da Arp-Hansen lå i kategorien stor virksomhed baseret på deres omsætning.¹⁰⁴

DT's indstilling på 1.100.000 kroner svarede derfor til 7,3% af grundbeløbet. Det havde været en mere passende bøde, hvis Arp-Hansen svarede til en mellemstor virksomhed omsætningsmæssigt.¹⁰⁵ DT lagde i den forbindelse vægt på, at Arp-Hansens omsætning lå i den nedre halvdel af kategorien stor virksomhed.

Da bøden var blevet fastsat til 7,3% af det maksimale grundbeløb, kunne man ud fra proportionalitetsprincippet forvente, at de formildende omstændigheder tydede på, at Arp-Hansen næsten ikke havde begået en overtrædelse.

DT lagde i forbindelse med deres notat vægt på en række skærpende omstændigheder herunder overtrædelsens omfang. DT lagde vægt på, at der var tale om en stor mængde personoplysninger, som har været opbevaret meget længe uden noget sagligt formål.¹⁰⁶ En anden interessant ting, som DT fremhæver er, at fra det tidspunkt, at Arp-Hansen gik i dialog med Oracle – deres leverandør af opbevaringen – har Arp-Hansen været bevidst om systemets manglende sletning.¹⁰⁷ Endnu engang lægger DT vægt på, at en dataansvarlig har taget et bevidst valg om manglende overholdelse. Dog anerkendte DT også som en formildende omstændighed, at Arp-Hansen trods det ovenstående var gået i dialog med Oracle om en opgradering af systemet, at de kun behandlede almindelige personoplysninger, og at de ikke blev benyttet aktivt.

Indstillingen på 1,1 mio. var i den høje ende af bødespektret, når man kigger på den praksis, der hidtil var gældende i Danmark. DT anerkender dog, at bødebeløbet i deres indstilling lå i den lave ende med baggrund i vejledningen, men fandt den stadig passende.¹⁰⁸ Dette vækker undren, da indstillingen på 1.100.00 kroner svarer til 0,08% af Arp-Hansens omsætning, hvilket umiddelbart ikke virker afskrækkende.

¹⁰¹ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2020/jul/arp-hansen-hotel-group-as-indstilles-til-boede>

¹⁰² Rettens nr. 1-1471/2021, (Retten i Lyngby 2022), s. 15

¹⁰³ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 15

¹⁰⁴ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 18

¹⁰⁵ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021). Skema 4

¹⁰⁶ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 19

¹⁰⁷ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 19

¹⁰⁸ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 19

4.3.2 Byrettens dom

Som det også var tilfældet i Ilva og 4x35 tiltrådte byretten her de skærpende og formildende forhold, og det var også første gang, at en byret også tiltrådte principperne og udregningen for bødeudmålingen.¹⁰⁹

Alligevel endte sagen ikke med en bøde til Arp-Hansen. Endnu engang lagde en byret en tungere vægt på de formildende omstændigheder, som at overtrædelsen var af formel karakter, at der var brugt betydelige ressourcer på at rette op, samt at procestiden havde været lang.¹¹⁰ Det ender på den baggrund med, at straffen helt bortfalder.

Sagen blev anket til landsretten, hvor den også er afgjort.

4.3.3 Landsrettens dom

Østre Landsret fandt også, at Arp-Hansen var skyldig i samme omfang, som det var anført af byretten jf. det ovenstående. Landsretten var enig i byrettens bemærkninger og understøtter DT's redegørelse i notatet af 27. januar 2022 om bødefastsættelsen i sagen. Dette inkluderer en evaluering af de formildende og skærpende omstændigheder.¹¹¹ Landsretten vurderede med baggrund i sagens kompleksitet ikke grundlag for en formildelse af straffen med henvisning til sagsbehandlingstiden.¹¹²

Som afhandlingen tidligere belyser lægger GDPR op til, at de kompetente nationale domstole bør tage hensyn til en anbefaling fra den kompetente tilsynsmyndighed. Landsretten lagde i deres afgørelse vægt også på, at der for det første med GDPR er tilsigtet en harmonisering, samt at de nationale domstole skal tage mere hensyn til anbefalingerne.¹¹³ I sagen tager landsretten hensyn til betragtning 150 og 151 i præambelen, hvilket væsentligt antyder, at der skal tages større hensyn til DT's indstillinger. Dette introducerer en ny dimension og markerer et potentiel retningsskift i den danske retspraksis. Dette indikerer en bevægelse mod en mere nuanceret og tilsigtet fortolkning og anvendelse af GDPR ved domstolene. Med denne udvikling bliver det særligt spændende at følge, hvordan fremtidige sager ved domstolene vil blive påvirket.

Landsretten besluttede på baggrund af det, at bøden til hotelkæden skulle fastsættes baseret på virksomhedens økonomiske situation fra årsregnskabet i 2018, som var det senest reviderede regnskab, da DT afsluttede sagsbehandlingen. Trods senere ændringer i bødeberegningerne fastsatte landsretten derfor bøden til 1.000.000 kr., efter at have vurderet sagens samlede omstændigheder.

Selvom bødens størrelse i sig selv ikke var betydelig, og der kunne argumenteres for, at Østre Landsret kunne have hævet bødestørrelsen, er det alligevel positivt – set i et afskrækkelsesperspektiv – at Østre Landsret stort set giver DT medhold i deres indstilling.

5 Retstilstanden i Danmark

Det må lægges til grund, at grundlaget for retspraksis på området er ret sparsommeligt, men de tre gennemgåede sager illustrerer godt, hvordan bøderne i Danmark ser ud på nuværende tidspunkt, og hvilken tendens der er.

¹⁰⁹ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 21

¹¹⁰ Rettens nr. 1-1471/2021, s. 21

¹¹¹ SS-494/2022, (Østre Landsret 2023).

¹¹² SS-494/2022

¹¹³ SS-494/2022

For at kunne vurdere om der kan fastlægges et generelt bødeniveau i Danmark er det meget relevant at kigge på retstilstanden på det databeskyttelsesretlige område. Når systemet er bygget op således, at bøderne er et strafferetligt anliggende, skal den gældende retstilstand som udgangspunkt umiddelbart følge domstolenes afgørelser, da en bøde ikke er pålagt, før det er sket ved en dom. Dog skaber denne inkonsistens i bødeudmålingen fra DT og domstolene alligevel en juridisk usikkerhed omkring det reelle bødeniveau i Danmark.

De tre gennemgåede domme har det til fælles, at de omhandler en overtrædelse af de databeskyttelsesretlige principper fastsat i art. 5, stk. 1, hvilket placerer dem i kategori 5 ifølge DT's vejledning¹¹⁴. Dette betyder, at bødeudmålingen fra DT i disse sager som udgangspunkt ikke ender med en indstilling på 4% af omsætningen.

I alle tre sager indstiller DT til en bøde på mere end 1.000.000 kroner. Derefter nedjusterer de respektive byretter markant bøderne, hvilket førte til, at sagerne blev anket til de respektive landsretter.

De tre domme illustrerer, at byretterne finder, at der skal lægges større vægt på de formildende omstændigheder, samt inddrages flere formildende omstændigheder. Hvis man som virksomhed er klar over, at domstolene, som har kompetencen til at fastsætte bøden, lægger vægt på, at man har gjort sig bestræbelser på at overholde GDPR, kunne det godt blive en sovepude for overholdelsen af GDPR. Denne tendens og tilstand må set i et juridisk perspektiv vurderes at fjerne en del af afskrækkelsen for selve sanktionssystemet.

Herudover viser praksis også, at bøderne i to ud af tre sager bliver nedjusteret yderligere på baggrund af lang behandlingstid, som ikke kan tilskrives virksomhedernes forhold. Dette er også problematisk, da det er almindelig praksis i Europa, at de kompetente tilsynsmyndigheder direkte udsteder bøder. Dermed virker det også kontraintuitivt, at byretterne i Danmark tilsidesætter DT's bødeudmåling i deres afgørelser.

Endeligt vurderes det, at en bøde på 100.000 kroner er et mindre beløb for virksomheder af Ilva, Arp-Hansen og 4x35's størrelse. Når virksomhederne desuden ved, at sådanne foranstaltninger typisk resulterer i en bøde, der kun er 1/10 af den oprindeligt indstillede størrelse, er det ikke tilstrækkeligt afskrækkende. Derfor kan det konkluderes, at det bødeniveau, som byretterne lægger, er lavt og mangler den nødvendige afskrækkende effekt, uanset om virksomheden er 4x35, Ilva eller Arp-Hansen. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt DT's indstillinger overhovedet har nogen væsentlig betydning for retstilstanden og bødeniveauet i Danmark.

Som udgangspunkt synes det som om, at domstolene ikke tillægger indstillingerne den store værdi. Dog kan afgørelsen fra Østre Landsret kan være med til at skabe et mere konsistent fundament for bødesystemet samt fastlægge en mere tiltænkt retstilstand for bøderne til private virksomheder. Landsretten henviste i afgørelsen til DT's indstilling, hvilket harmonerer rigtigt godt med lovgivers tankegang jf. præambelens betragtning 151.

En dom fra landsretten har en højere præjudikatsværdi end en dom fra en byret. Det vurderes af DT, at Østre landsret har set dette som en principiel sag for at fastslå et skift i bødestørrelserne på området, samt at anerkende DT's værdi.¹¹⁵ Derfor skaber dommen præcedens for, at der skal tages større hensyn til DT's indstillinger.

¹¹⁴ Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

¹¹⁵ <https://www.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2023/sep/landsretten-giver-boede-paa-1-mio-kr-til-hotel-kaede>

Det følger også af en meddelelse fra rigsadvokaten, at DT skal inddrages, hvad end sagen er taget op af DT selv eller på baggrund af en henvendelse direkte til politiet, samt at svaret fra DT skal tillægges vægt ved vurderingen af sagen.¹¹⁶ Udover det følger det også af lovforslaget nr. 68 af 25. oktober 2017, at DT i forbindelse med denne høring skal lave en redegørelse for bødeniveauet.¹¹⁷ Da tankegangen er, at DT skal høres uanset hvad, må DT's indstilling vurderes også at skulle tillægges mere vægt, end hvad der hidtil har været praksis.

På baggrund af ovenstående argumenter, vil det vække nogen undren, hvis en byret i kommende domsafgørelser ikke inddrager og tager større hensyn til DT's indstilling, da det ville være at gå imod dommen fra Østre Landsret. Samtidigt kan det undre, at domstolene ikke har taget mere hensyn til indstillingerne, da disse tanker bag lovforslaget allerede fremgik tilbage i 2017.

DT har også lavet en lille men slet ikke ubetydelig ændring i de seneste indstillinger. Det ses i sager som NetCompany¹¹⁸ og Capio¹¹⁹, at DT er begyndt at indstille til et minimums bødebeløb. Dog skal der tages højde for, at indstillingen til et minimums bødebeløb altså ikke er præceptivt i den forstand. Det skal mere ses som en yderligere vejledning til domstolene samt kunne lægge pres på, at bøden som minimum ikke bliver lavere end DT's indstilling.

Da der som nævnt indledningsvist kun er få afgørelser på området – specifikt fem fra diverse byretter og en ny fra Østre Landsret – lægger det op til, at retstilstanden fremover vil være sådan, at domstolene sandsynligvis i højere grad vil tilslutte sig DT's indstillinger. Med den principielle dom fra Østre Landsret til Arp-Hansen og den nye måde at indstille på, samt rigsadvokatens meddelelse, som danner grundlag for den fremtidige retstilstand, er det for afhandlingen relevant at undersøge, om indstillingerne hermed må forventes at få den forudsatte afskrækkende effekt.

5.1 Bødeniveauet i Danmark

Da analysen viser en retstilstand, hvor domstolene fremover i højere grad skal følge DT's indstillinger vedrørende bødeniveauet, vil resten af afhandlingen koncentrere sig om disse indstillinger og bødeudmålinger som grundlag for analyse og diskussionen om bødeniveauet i Danmark.

Der er herudover heller ikke noget, der indikerer, at domstolene pludseligt vil udmåle større bøder end de bødeudmålinger, DT foreslår. Det er derfor relevant at anvende netop DT's indstillinger som grundlag for at undersøge og vurdere, om bødeniveauet har den afskrækkende effekt, der er ønsket. Hvis det viser sig, at DT's bødeindstillinger ikke har en afskrækkende effekt, er det næppe sandsynligt at forvente, at de vil opnå dette gennem domstolene jf. den etablerede praksis.

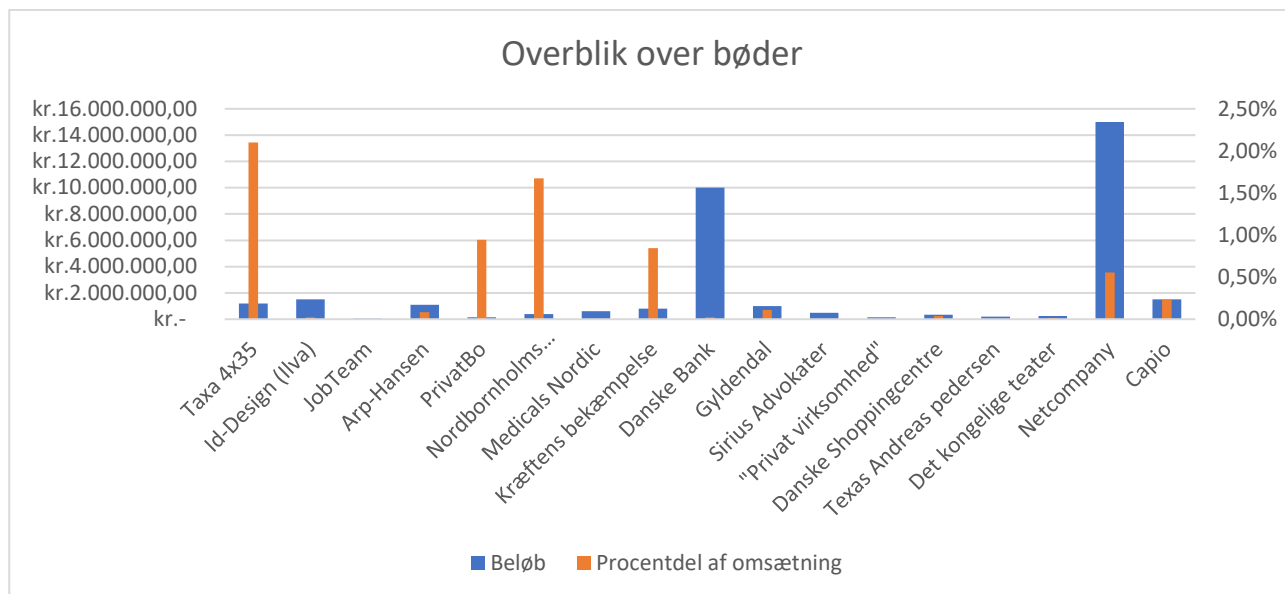
Figur 1 nedenfor illustrerer, hvordan DT's indstillinger i beløb og som procentdel af virksomhedernes omsætning har udviklet sig siden den første indstilling.

¹¹⁶ Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Databeskyttelse - Straffesager, (2022). Pkt. 3.4 & 3.5

¹¹⁷ Lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017, pkt. 2.8.3.7

¹¹⁸ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2024/jan/netcompany-indstilles-til-boede>

¹¹⁹ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2024/feb/privathospitalet-capio-as-indstilles-til-boede>



Figur 1 Udvikling i bøderne¹²⁰

Det er derfor interessant at undersøge, hvad der kan siges generelt om bødeniveauet i Danmark, og hvor det er på vej hen. Figuren viser, at der har været to beløbsmæssige store indstillinger, hvor Danske Bank og NetCompany stikker ud. Det er dog værd at bemærke, at indstillinger svarer til hhv. 0,04% og 0,55% af deres respektive omsætninger.

Da art. 83, stk. 4 og 5 sætter rammen for, at bøderne skal udmåles som en procentdel af virksomhedernes omsætning er det mere relevant at iagttage disse søjler. Umiddelbart ville det kunne forventes, at disse ville se forholdsvis stabile ud i niveau, da halvdelen af indstillingerne omhandler en overtrædelse af art. 5, stk. 1.¹²¹ Det er ikke tilfældet.

Selvom indstillingerne i eksempelvis Ilva, Arp-Hansen og 4x35-sagen lå på hhv. 1.500.000 kroner, 1.100.000 kroner og 1.200.000 og beløbsmæssigt ligner hinanden, er der en stor forskel på den relative størrelse målt i forhold til omsætning. Bødeindstillingerne lå på hhv. 0,023%, 0,08% og 2,10% af deres respektive omsætninger. De tre virksomheder havde lavet tilsvarende overtrædelser i forholdsvis tilsvarende grad jf. ovenstående domsanalyser, hvorfor det som udgangspunkt måtte forventes, at bødeindstillingen i relativ procentuel størrelse burde ligge ret meget op ad hinanden. På tidspunktet for indstillingerne var GDPR stadig en relativ ny forordning, hvorfor det naturligvis også kunne forventes, at bødeniveauet skulle "sætte sig".¹²² Dog har DT i alle tre sager efterfølgende fastholdt bødeudmålingen.

Derfor er det regnet ud med afsæt i alle DT's indstillinger, at DT i gennemsnit indstiller virksomhederne til en bøde på 0,55% af deres omsætning.¹²³ Det synes lavt, når den øvre grænse for bøderammen er 4%.

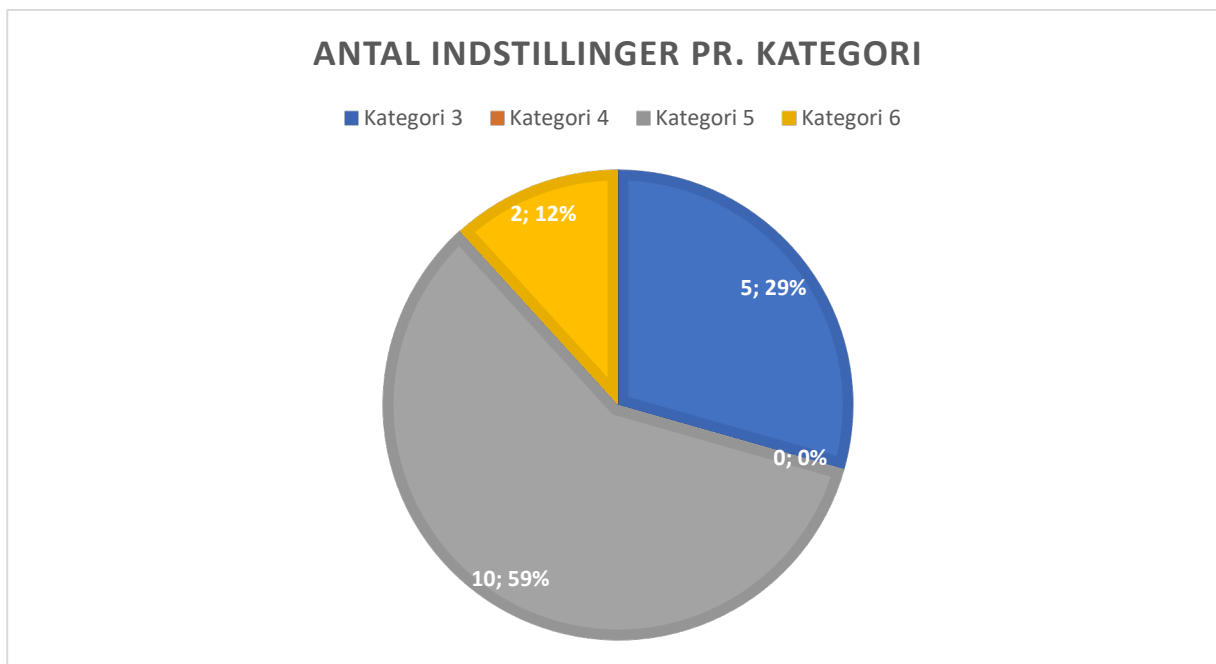
Muligvis kan det forklares med, at alle indstillinger relaterer sig til art. 83, stk. 4 samt kategori 1-3 i vejledningen, hvor den øvre grænse for bøder er 2%. Den yderligere opdeling af dataene afslører dog endnu mere overraskende mønster

¹²⁰ Bilag 2

¹²¹ Bilag 1

¹²² Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder, (2021).

¹²³ Bilag 2



Figur 2 Antal indstillinger pr. kategori.¹²⁴

Figur 2 viser, at de fleste overtrædelser falder inden for kategori 5 af 6, hvilket svarer til artikel 83, stk. 5, hvor bøderammen er 4%. Det viser sig, at gennemsnittet for bødeindstillinger under artikel 83, stk. 4, er 0,78% af omsætningen, mens gennemsnittet for indstillinger under artikel 83, stk. 5, er på 0,48%.¹²⁵

Det lader til, at bødeniveauet beløbsmæssigt er forholdsvist stabilt og centreret omkring 1.000.000 kroner med et gennemsnit på 650.000 kroner¹²⁶ – uanset størrelsen på virksomheden. Det havde været mere i overensstemmelse med GDPR, at beløbene på indstillingerne havde de store udsving, men derimod selve procentdelen af omsætningen lå på et mere stabilt niveau.

DT bruger primært deres egen vejledning, og de fastsatte grænser i den til at finde frem til den mest passende bøde. Derfor kan der også ses en tendens til, at jo højere end virksomhedens omsætning er, jo lavere er bøden procentuelt, hvilket der blev stillet spørgsmål til i afsnit 3.3. Det synes som om, at DT stadig er lidt forbeholdende med at udstede de helt store bøder, som står proportionelt med virksomhedernes omsætning.

Tager man indstillingen på 1.000.000 kroner til Gyldendal fra 2022¹²⁷ som eksempel, kommer denne problematik også til udtryk. På baggrund af vejledningen, Gyldendals omsætning på ca. 900 millioner, en overtrædelse af art. 5, stk. 1, litra e burde Gyldendal blive indstillet til en bøde på 15 millioner kroner. DT's argumenter kendes ikke, men det er igen påfaldende – som i Arp-Hansen-sagen – at grundbeløbet bliver nedjusteret betydeligt, og at bøden svarer til 0,11% af deres omsætning i 2021.

Der ses heller ingen opadgående tendens i bødeudmålingen fra DT. De seneste 3 indstillinger til hhv. Det Kongelige Teater, NetCompany og Capiro lyder på hhv. 0,02%, 0,55% og 0,26% af deres omsætning. Det viser også, at bødeniveauet umiddelbart ikke har sat sig endnu.

¹²⁴ Bilag 1

¹²⁵ Bilag 2

¹²⁶ Bilag 1 – uden NetCompany og Danske Bank

¹²⁷ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2022/jun/gyldendal-indstilles-til-boede>

Der skal tages højde for, at to sager ikke er ens, når bødeniveauet kvantificeres, og det gennemsnitlige bødeniveau på 0,55% afspejler ikke denne variation. Når dette tal sammenholdes med vejledningen, systemet og domsanalyserne, tegner der sig dog alligevel et klart billede af den overordnede tendens i bødeniveauet, hvorfor tallet godt kan bruges til at illustrere, at bødeniveauet er lavt.

Det kan konkluderes, at indstillinger på 0,55% i gennemsnit ikke er afskrækkende, og når man holder det til de mest omfattende overtrædelser, kan det konkluderes, at et bødeniveau på 0,48%, er endnu mindre afskrækkende.

Ovenstående betyder, at selvom domstolene uforbeholdent følger DT's indstillinger, er det generelle bødeniveau i Danmark lavt, og i en juridisk kontekst har bøderne ikke den ønskede afskrækkende effekt i Danmark.

Det skaber også problematikken om, hvorvidt Danmark kan gå hen og blive en "safe-haven" for udenlandske virksomheder.¹²⁸

6 Det økonomiske rationale for overholdelsen af GDPR

Baseret på den juridiske analyse, der viser at bødeniveauet i Danmark, målt som en procentdel af virksomhedernes årlige omsætning, tilsyneladende er lavt, opstår der et væsentligt spørgsmål.

Er disse bøder fra et økonomisk synspunkt tilstrækkelige til at sikre overholdelse af GDPR?

Dette spørgsmål er omdrejningspunktet i den følgende analyse. Det vil blive belyst og analyseret ved hjælp af en økonomisk model, der er lavet ud fra teorien om offentlig retshåndhævelse.

Helt overordnet kan det siges, at lovgivning, herunder love, direktiver og forordninger, udgør fundamentet og spiller en central rolle for vores samfundsstruktur og orden, og det er dermed med til at sikre os mod kaos og anarki.¹²⁹ I det moderne samfund spiller effektiv retshåndhævelse derfor en afgørende rolle for at opretholde lov og orden, sikre retfærdighed og fremme den sociale velfærd. Fra et økonomisk perspektiv tjener håndhævelse af loven derfor ét primært formål, som er afskrækkelse.¹³⁰

Teorien om afskrækkelse spiller en central del i rolle af forståelsen af offentlig retshåndhævelse, og denne teori så allerede dagens lys i det 18. århundrede.¹³¹ Teorien om afskrækkelse lå derefter i dvale indtil slutningen af 1960'erne, hvor teorien blev udvidet til, at beslutningen om at begå en kriminel handling kan ses som et resultat af en individuel rationel afvejning af de forventede fordele og omkostninger ved den kriminelle aktivitet.¹³² Denne afvejning mellem fordele og ulemper er derfor et centralt element i offentlig retshåndhævelse, hvor den forventede nytte af ulovlige handlinger vejes op imod de potentielle omkostninger forbundet med retshåndhævelse og sanktioner.¹³³

Teorien om offentlig retshåndhævelse indeholder derfor flere elementer, som kan anvendes på det databeskyttelsesretlige område. Som tidligere nævnt følger GDPR den risikobaserede tilgang samt ansvarlighed, hvilket afspejles hele vejen igennem forordningen. Overholdelsen af GDPR indebærer

¹²⁸ <https://www.njordlaw.com/da/kun-sager-er-endt-med-boede-fire-aar-efter-gdpr-traadte-i-kraft>

¹²⁹ Bingham, T. (2010). *The Rule of Law*. Penguin Books.

¹³⁰ Cooter, R. D., & Gilbert, M. D. (2022). Theory of enforcement. In *Public Law and Economics*

¹³¹ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

¹³² Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.

¹³³ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

derfor et relativt tungt dokumentationskrav, hvilket ses i flere af bestemmelserne.¹³⁴ Det følger også af Byretten i Århus, at GDPR er et relativt kompliceret regelsæt¹³⁵. Det er to eksempler på, at overholdelsen af GDPR er forbundet med udgifter.

I forhold til omkostningerne forbundet med overtrædelse af GDPR gives bøderne efter art. 83. Udover belastning af økonomien vil der være risiko for skader på ens omdømme og tab af kunder. I tilfælde af, at ens kerneaktivitet er behandling af følsomme personoplysninger, kan det vise sig at være forbundet med en større omkostning, hvis man overtræder GDPR.

6.1 Offentlig retshåndhævelse og afskrækkelse

Teorien om offentlig retshåndhævelse omfatter flere elementer og kan betragtes fra forskellige vinkler. Steven Shavell og A. Mitchell Polinsky introducerer deres basis framework, som anskuer offentlig retshåndhævelse fra to komplementære perspektiver: individets nytte og samfundets nytte.¹³⁶

Fra samfundets perspektiv fokuserer rammen på at kunne give indsigt i, om en beslutning giver en større samfundsmæssigt velfærd. Et eksempel kunne være, om regeringen i Danmark skulle overveje, hvorvidt ressourcerne til DT skulle øges med henblik på at forbedre opdagelsen af overtrædelser af GDPR. Hensigten med det er, at samfundet i sidste ende ender med færre lovovertrædelser og dermed færre samlede omkostninger for samfundet.

Fra individets perspektiv kan rammen belyse, hvordan virksomheder reagerer på lovgivningen, som f.eks. bøderammen fra afsnit 3.1, baseret på en afvejning af de forventede fordele og omkostninger ved deres handlinger.¹³⁷

Fællesnævneren for at få fysiske personer såvel som virksomheder til at overholde loven er, at der er en form for afskrækkelsesmekanisme indbygget. Hvis der ikke er nogen omkostning ved ikke at overholde loven, men der samtidigt er noget at vinde, hvorfor skulle man så overholde loven? Der ses i den økonomiske analyse generelt bort fra etik, moral og tilfredsstillelse ved at overholde loven.¹³⁸ Det bliver udelukkende vurderet ud fra det økonomisk rationelle synspunkt.

Det følgende afsnit vil være afgrænset til at analysere GDPR-bøder fra virksomhedernes perspektiv, da bødeniveauet skal virke afskrækkende for dem.

Shavell og Polinsky stiller det op således: " $g > p(f + _t)$, hvor

g = gevinst

p = sandsynlighed for at blive opdaget

f = bøde

t = fængselsstraf

$_$ = omkostningerne ved straffen for individet eller virksomheden per enhed af tid"¹³⁹

¹³⁴ GDPR art. 24, 28, 30 f.eks.

¹³⁵ Rettens nr. 13-3662/2020, s. 31

¹³⁶ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). J. Econ. Lit., 38(1), 45-76.

¹³⁷ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). J. Econ. Lit., 38(1), 45-76.

¹³⁸ Jolls, C., Sunstein, C. R., & Thaler, R. H. (2000). A Behavioral Approach to Law and Economics. In C. R. Sunstein (Ed.), Behavioral Law and Economics (pp. 13-58). Cambridge University Press.

¹³⁹ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). J. Econ. Lit., 38(1), 45-76.

Denne model anvendes i situationer med strengt ansvar¹⁴⁰, hvor en aktør står over for en straf, hvis overtrædelsen opdages – uanset omstændighederne. Derfor er tesen, at opnår en risikoneutral aktør ved lovovertrædelsen en gevinst, der overstiger omkostningerne specificeret i højre side af modellen, vil aktøren vælge at begå overtrædelsen.

Shavell og Polinsky udvider teorien til også at indeholde en faktor, der hedder g , som er den kritiske gevinst under et fejlbaseret ansvar.¹⁴¹ Her skal det forstås, at hvis gevinsten er større end den kritiske gevinst, vil den rationelle aktør ikke blive holdt til ansvar for overtrædelsen.

Ud fra logikken i en økonomisk fejlbaseret ansvarsramme vil en aktør derfor kun blive dømt for en lovovertrædelse, hvis aktørens gevinst er mindre end den kritiske gevinst, fordi det indikerer, at aktøren handlede uforsvarligt ved at begå lovovertrædelsen uden tilstrækkelig økonomisk begrundelse. Hvis aktørens gevinst derimod er lig med eller større end den kritiske gevinst, vil de rationelt set begå lovovertrædelsen og har dermed ikke handlet uforsvarligt, da aktøren har en legitim økonomisk grund til deres handling ud fra modellens perspektiv.¹⁴²

Den samme ansvarsramme kan ikke direkte overføres til juraen, hvor culpaansvaret er til stede, men virksomhederne får stadig bøder – også selvom deres gevinst var større end den kritiske gevinst. Dette skyldes, at juridisk ansvar, herunder culpaansvar, ikke kun er baseret på økonomiske overvejelser, men også på juridiske standarder, principper og fortolkninger af lovgivningen.

Bøder efter GDPR's artikel 83 har elementer af både strengt ansvar og culpaansvar, som har karakter af det fejlbaserede ansvar. Culpaansvaret er en faktor i udmålingen af bødens størrelse, samt i hvorvidt der skal indstilles til en bøde jf. art. 83, stk. 1. Dog må det juridiske og det økonomiske ansvarsbegreb ikke forveksles.

I konteksten af GDPR og afhandlingens fokus er det derfor ikke særligt relevant at dykke dybt ned i den specifikke skillelinje mellem gevinsten og den kritiske værdi, som beskrevet i en fejlbaseret ansvarsmodel. Det skyldes, at den risikoneutral, rationelle aktør stadig vil begå overtrædelsen, hvis gevinsten overstiger omkostningerne jf. $g > p(f + t)$ – også selvom den gevinsten er lavere end den kritiske gevinst.¹⁴³

Her er det mere relevant at anskue det i lyset af marginal afskrækkelse.¹⁴⁴ Culpaansvaret fokuserer på virksomhedernes handlinger og intentioner. Som belyst i domsanalyserne og i art. 83, stk. 2, litra b, viser GDPR, at bødens størrelse også afhænger af, om overtrædelserne skete som følge af uagtsomhed eller forsæt. Den marginale afskrækkelse støtter denne tilgang ved at justere bødestørrelsen baseret på graden af overtrædelsen og skaden, hvilket opfordrer virksomheder til ikke blot at overholde loven, men også til aktivt at minimere risikoen for en kompromittering af de registreredes oplysninger.

6.2 Økonomisk model for overholdelsen af GDPR

Da afhandlingens formål er at belyse GDPR-bøderne afskrækkende effekt for virksomhederne giver det mening at tilpasse det ovenstående basic framework, så det passer specifikt på denne kontekst.

¹⁴⁰ Cooter, R. D. (1991). Economic Theories of Legal Liability. *Journal of Economic Perspectives*, 5(3), 11-30.

¹⁴¹ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

¹⁴² Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

¹⁴³ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

¹⁴⁴ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

Formålet med modellen er at have en simpel og anvendelig model, hvor de enkelte faktorer er nøje udvalgt og analyseret.

Det er ikke meget, der ændrer sig i modellen, men det præciserer den en del. Da analysen er baseret på en virksomheds synspunkt, giver det ikke mening at have t med som før, da virksomheder ikke kan komme i fængsel, og da GDPR ikke har nogle bestemmelser om fængselsstraf ved overtrædelse. Der kan dog findes nationale bestemmelser om fængsel, men disse holdes ude, da de er baseret på selve virksomheden som en juridisk person og ikke på ledelsen som fysiske personer.

Det ville være for sparsomt for modellen blot at fjerne faktoren, som afspejler en ikke-monetær omkostning som fængselsstraf, da de ikke monetære omkostninger ved lovovertrædelser kan være en væsentlig faktor i afskrækkelsen¹⁴⁵. C er derfor i denne model de ikke-monetære omkostninger, som kan forekomme ved en overtrædelse af GDPR. Dette kunne være omdømmetab, tab af brand-værdi, tab af kundetillid, mv. Selvom det kan virke kontraintuitivt, giver det alligevel mening at forsøge at kvantificere de ikke-monetære omkostninger, da det skal være med til at give et billede af størrelsen og vægten af denne faktor.

Udover det skal der også trækkes en tråd tilbage til redegørelsen for systemet i Danmark. En overtrædelse af GDPR er et strafferetligt anliggende, hvorfor det også skal afspejles. Indførelsen af faktoren L giver en indsigt i de omkostninger, der er forbundet med sagsomkostninger og omkostninger til juridisk bistand i disse sager.

Den tilpassede model lyder således:

$$g > p(f + c + l)$$

Derfor skal det også bemærkes, at modellen ikke direkte tager højde for faktoren tid, samt de evt. fremtidige konsekvenser og etiske implikationer, der kan komme. Her skal det yderligere også bemærkes, at der er forskel på, hvor risikovilligt eller risikoavert virksomhederne hver især agerer. Derfor vil der også skulle tages højde for, at jo mere risikovillig en virksomhed er, jo lavere en gevinst skal der være, før de begår overtrædelsen og vice versa.¹⁴⁶ Dette betyder også, da flere af faktorerne i modellen ikke kan kvantificeres med 100% nøjagtighed, at virksomhederne opfattelse af risiko har indflydelse på faktorerne på omkostningssiden.

Det er derfor ikke formålet med modellen at kvantificere alle faktorer, da det ikke er muligt. Dog vil der blive kvantificeringer og givet eksempler de steder, hvor det giver mening, og datagrundlaget tillader det. Dermed kan modellen bruges til at analysere, hvordan disse faktorer i samspil spiller ind i virksomhedernes risikovurdering og beslutningstagning på den korte bane, samt den giver mulighed for inddragelse af empiriske data.

6.2.1 Gevinst (g)

Den umiddelbare gevinst ved ikke at overholde GDPR er ikke så åbenlys som ved f.eks. tyveri, hvor man som en økonomisk rationel person måske overvejer, om det kan betale sig at stjæle 100 kroner fra sin nabo, når man vejer det op mod risikoen for bøde eller fængselsstraf.

¹⁴⁵ Shavell, S. (1985). Criminal Law and the Optimal Use of Nonmonetary Sanctions as a Deterrent. *Columbia Law Review*, 85(6), 1232-1262.

¹⁴⁶ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

Gevinstsiden i tilfældet af ikke-overholdelse af GDPR indeholder flere faktorer, som besparelser ved manglende implementering og overholdelse af GDPR, øget omsætning ved ulovligt at beholde personoplysninger, markedsfordele m.v.

Afhandlingen koncentrerer sig primært om de direkte besparelser ved ikke-overholdelse af GDPR, som er implementeringsomkostninger og driftsomkostninger. Det skyldes, at det er en af de mere håndgribelige faktorer, der kan motivere virksomheder til ikke at overholde GDPR - især hvis de vurderer, at risikoen for at blive opdaget eller straffet er lav.¹⁴⁷ Valget er taget på baggrund af den juridiske analyse, hvor der primært blev lagt vægt på i sagerne Ilva, 4x35 og Arp-Hansen, at de bevidst ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger, samt det ikke kunne direkte bevises, at de havde haft nogen økonomisk positiv fordel af at beholde oplysningerne.

Derfor rejser det spørgsmålet om, hvad der kan måles som de direkte besparelser ved ikke-overholdelse.

Først og fremmest er der implementeringsomkostninger ved overholdelsen af GDPR. Det er relativt omfattende at leve op til GDPR, hvis man som virksomhed ikke har foretaget sig noget i lyset af compliance.

En undersøgelse fra 2018 viser, at implementeringsomkostningerne for virksomheder i forbindelse med GDPR forventedes at være på samlet 8 milliarder kroner¹⁴⁸. Disse omkostninger omfattede konsulentbistand, softwareindkøb, lønomkostninger og andre relaterede udgifter ifm. implementering. Undersøgelsen var lavet på baggrund af Danmarks Statistik Regn2 samt Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse blandt 415 medlemmer i maj 2018.¹⁴⁹

Undersøgelsen viste, at virksomheder med 0-9 ansatte i gennemsnit brugte 24.358 kroner på implementering, hvorimod en virksomhed med 100+ ansatte i gennemsnit brugte 960.930 kroner.

I gennemsnit skulle de danske virksomheder derfor bruge ca. 39.000 kroner på implementeringsomkostninger. For at få et mere brugbart billede til modellen af implementeringsomkostningerne giver det mening at omregne det til den relative procentdel af omsætningen. Dette er gjort på baggrund af samme Regn2-tabel.¹⁵⁰

I gennemsnit havde virksomhederne i 2018 en omsætning på 8.981.151,31 kroner om året.¹⁵¹ Det betyder, at virksomhederne i gennemsnit brugte **0,43%** af deres årlige omsætning på implementering af GDPR.

Da der er så stor forskel på implementeringsomkostningerne for små og store virksomheder, er det relevant også at kigge på implementeringsomkostningerne ud fra virksomhedernes størrelser. I forbindelse med det er de gennemsnitlige omkostninger fra Dansk Erhvervs undersøgelse sammenholdt med Danmarks Statistik GF3¹⁵², hvor statistikken udvides til at indeholde alle virksomheder i Danmark. Her bliver det sammenholdt med de nyeste tal fra 2021.

¹⁴⁷ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). J. Econ. Lit., 38(1), 45-76.

¹⁴⁸ Erhverv, D. (2018). *EU's Persondataforordning koster danske virksomheder ca. 8 mia. kr.*

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ <https://www.statistikbanken.dk/REGN2>

¹⁵¹ Bilag 3

¹⁵² <https://www.statistikbanken.dk/GF3>

	Firmaer (antal)	Omsætning (mio kr.)	Gennemsnit	Procentdel af omsætning
Ingen ansatte	149898	299875	2.000.527,03 kr.	1,23%
Under 10 ansatte	154138	693660	4.500.253,02 kr.	0,53%
10-19 ansatte	11873	396564	33.400.488,50 kr.	0,37%
20-49 ansatte	7721	545799	70.690.195,57 kr.	0,20%
50-99 ansatte	2525	521050	206.356.435,64 kr.	0,07%
100 ansatte og derover	2290	2712847	1.184.649.344,98 kr.	0,08%

Tabel 1 Procentdel af omsætning baseret på størrelse¹⁵³

Tabel 1 viser, at procentdelen af omsætningen for implementeringsomkostninger falder jo flere ansatte man som virksomhed har. Det kan blandt andet skyldes, at de større virksomheder kan udnytte deres stordriftsfordele.¹⁵⁴ De større virksomheder har derfor ressourcerne til at investere mere massivt i compliance uden det påvirker bundlinjen lige så meget som ved de mindre virksomheder.

Udover implementeringsomkostningerne findes også de løbende omkostninger ved GDPR, som ses som driftsomkostninger. Det skyldes, at overholdelsen af GDPR ikke kun relaterer sig til implementering. Virksomhederne kan ikke nøjes med blot at betale for implementering af GDPR-processer og IT-systemer og så lade det være derfra. Med de løbende dokumentationskrav i GDPR er der også nødt til løbende at være håndtering af reglerne og processerne i virksomhederne.

Her er en mulighed, at man har ansatte til at arbejde med overholdelsen af GDPR. Hvis man som virksomhed har det, er der en omkostning til løn. F.eks. er gennemsnitslønnen til en Data Protection Officer 70.000 kroner om måneden.¹⁵⁵ Gennemsnitslønnen til en Compliance Officer ligger mellem 40.000 og 70.000 kroner.¹⁵⁶ Man kan også have en jurist ansat til at stå for ens compliance, hvor deres gennemsnitsløn er 50.000 kroner om måneden.¹⁵⁷

Det følger også af tal fra IT-branchen, at den danske IT-branchen i 2020 brugte 319 millioner kroner årligt på overholdelse af GDPR.¹⁵⁸ Her var det de igen de små virksomheder, der var hårdest ramt. Det følger af de samme tal, at virksomhederne med 1-9 ansatte i gennemsnit brugte 10.000 kroner pr. medarbejder, hvorimod virksomheder med 10-24 og mere end 25 brugte hhv. 6000 kroner og 3000 kroner i gennemsnit pr. medarbejder på overholdelsen af GDPR.

Det er bestemt ikke en ubetydelig udgift, og det kommer igen derfor meget an på, hvor stor en virksomhed man er. Ofte ses det, at overholdelsen af GDPR og processer i forbindelse med blot at blevet uddelegeret til en medarbejder internt. Er man en f.eks. en virksomhed med 1-9 medarbejdere, kan det i mange tilfælde virke uforholdsmæssigt økonomisk at have en jurist ansat, hvis compliance arbejdet ikke fylder 37 timer om ugen, hvilket det vurderes ikke at fylde baseret på en stikprøve på 18 virksomheder i Vestjylland.¹⁵⁹ Er man derimod en virksomhed med 250 ansatte, har man måske en hel compliance-afdeling med adskillige jurister.

Hvis man derfor er en mindre virksomhed, kunne det alternativt også overvejes at kigge mod ekstern hjælp, da der findes flere og flere juridiske abonnementsløsninger, hvor det prismæssigt i mange tilfælde bedre kan betale sig at gøre brug af dette.

¹⁵³ Bilag 4

¹⁵⁴ Stigler, G. J. (1958). The Economies of Scale. The Journal of Law & Economics, 1, 54–71.

¹⁵⁵ <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2021/11/se-hvad-andre-med-samme-titel-som-dig-tjener>

¹⁵⁶ <https://www.ca-loentjek.dk/loen/stillinger/Compliance-Officer>

¹⁵⁷ <https://indkomsten.dk/hvad-tjener-en-jurist/>

¹⁵⁸ <https://itb.dk/nyheder/gdpr-kravene-koster-over-300-mio-kr-om-aaret/>

¹⁵⁹ Bilag 6

For at eksemplificere dette og tage udgangspunkt i en virksomhed med 15 ansatte og bruger tallene fra IT-branchen, ville denne virksomhed bruge 900.000 kroner årligt på overholdelsen af GDPR. Virksomheden har en omsætning på 33 millioner kroner.¹⁶⁰ Det vil sige, at denne IT-virksomhed bruger 2,72% af deres årlige omsætning på overholdelsen af GDPR. Hvis man derimod tager udgangspunkt i en vilkårlig bank med en årlig omsætning på 300 millioner kroner, og som har en DPO og to jurister ansat. Baseret på ovenstående tabel 3 ligger de i spændet 50-99 ansatte. De bruger i 2 millioner kroner på overholdelsen af GDPR. Det svarer til 0,68% af deres omsætning.

I forhold til driftsomkostninger findes ikke kun omkostninger til løn men også vedligeholdelse, opdatering eller fornyelse af IT-systemer. Som det sås i sagen med 4x35, hvor de bevidst ikke installerede et nyt system, der kunne leve op til sletningen af personoplysninger, da det var dyrere end det de havde i forvejen. Hvis en opgradering af et IT-system koster millioner, går den økonomiske afvejning pludseligt i gang. I tilfældet med 4x35 kan det overvejes, hvorvidt dette IT-system skulle have været indeholdt i implementeringsomkostningerne ved GDPR.

Selvom det ikke fandtes bevist i de 3 GDPR-sager, at virksomhederne ikke havde brugt personoplysninger aktivt, så er det også en faktor, der kan spille ind. Hvis man som virksomhed kan vurdere, at man kan øge sin omsætning med 5% ved at beholde kundernes e-mailadresser i længere tid end nødvendigt i forbindelse med markedsføring, er det også en gevinst, der skal tages med i modellen. Det vurderes dog, at bøden alligevel også i højere grad vil afspejle dette beløbsmæssigt, når det er en formildende omstændighed, at det ikke er sket, og derfor modsatrettet vil blive en skærpene omstændighed, som både DT og domstolene lægger vægt.

Det kan konkluderes, at der ligger en ikke ubetydelig udgift i den fortsatte og konstante overholdelse af GDPR. Tallene er estimeret og eksempler og kan derfor ikke bruges til at fastslå, hvordan det præcise niveau i Danmark er. Dog giver de et godt billede af, at denne overholdelse af GDPR kan ligge et sted mellem 0-5% af omsætningen årligt, hvor størrelsen af virksomheden er en vigtig faktor.

6.2.2 Sandsynlighed (p)

Efter at have belyst og undersøgt gevinst-siden af modellen går afhandlingen videre til omkostnings-siden, hvor det for det første er relevant at undersøge sandsynligheden. For at en virksomhed overholdet kan blive pålagt en bøde skal det opdaget, at virksomheden har begået en overtrædelse af GDPR.

På baggrund af den tidligere juridiske analyse og konklusion er valget faldet på, at p skal være et udtryk for sandsynlighed for opdagelse, hvilket også følger Shavell og Polinsky's tankegang.¹⁶¹

Baseret på det juridiske afsnit ses det, at ikke-overholdelse kan føre til sanktioner såsom påbud eller bøder, da det udgør et brud på GDPR. Det er derfor også værd at bemærke, at overtrædelser først resulterer i retslige skridt eller sanktioner, når de er blevet opdaget af DT. Derfor skal det også nævnes, at en opdagelse af DT nødvendigvis ikke fører til en bøde, men de kan også udtale kritik f.eks. Dog vurderes det, at skulle en virksomhed have en betydelig økonomisk gevinst ved manglende overholdelse af GDPR, vil det den samme manglende overholdelse være i sådan en alvorlig karakter, at det må medføre en bøde.

Hvis sandsynligheden for opdagelse er lig 0, er der rationelt set ingen grund til at overholde. Hvis sandsynligheden derimod er lig 1, og virksomhederne bliver opdaget hver gang, at de laver en GDPR-

¹⁶⁰ Bilag 4

¹⁶¹ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). J. Econ. Lit., 38(1), 45-76.

overtrædelse, så er der større incitament til at overholde reglerne – hvis resten af omkostningssiden er høj nok.¹⁶²

Det er derfor relevant at undersøge og belyse DT's effektivitet og ressourcer, da det vil være med til at højne sandsynligheden for opdagelse.¹⁶³

I den ideelle verden fører DT tilsyn samt laver undersøgelser af alle virksomheder for at sikre, at overholdelsen af GDPR er til stede. Dog har DT ikke ressourcer til dette, hvorfor det oftest sker på baggrund af klager, brud på persondatasikkerheden, medieomtale og tips.¹⁶⁴

Processen er således, at DT har kompetencen til tage sager op af egen drift. Når DT tager en sag op, fører det ofte en undersøgelse med sig og et evt. tilsyn af virksomheden, men DT afslutter også nogle sager ved blot at orientere virksomheden.

Dog forekommer det omvendte tilfælde også, hvor et tilsyn fører en sag med sig, hvilket ses i figur 4.

I januar 2022 skiftede DT kurs, hvor flere enkelte klagesager ikke endte med en tilbundsgående undersøgelse af selve klagen, men at de derimod begyndte at tage flere generelle sager op af egen drift.¹⁶⁵ Med det skal forstås, at DT ikke negligerer de enkelte klagesager, men i stedet for at undersøge et hav af individuelle klagesager hos en virksomhed, vil de oftere beslutte at tage en sag op af egen drift og undersøge deres mere generelle overholdelse af GDPR.

Da ressourcerne ikke er til, at DT selv kan opdage alle overtrædelser, er det derfor relevant at kigge på, hvor mange klager og databrud, der har været siden 2018, hvor GDPR endeligt trådte i kraft. Der kan indgives en klage i de tilfælde, hvor en borger får sine personoplysninger behandlet. Hvis ikke en sag omhandler borgerens egne personoplysninger, kan man derimod tippe DT.¹⁶⁶

Udover det findes virksomhedernes egne anmeldelser af databrud, som er anmeldelsespligtige efter art. 33 stk. 1 i GDPR. Der vil utvivlsomt være nogle mørketal her, da et anmeldt databrud kan resultere i en undersøgelse fra DT.

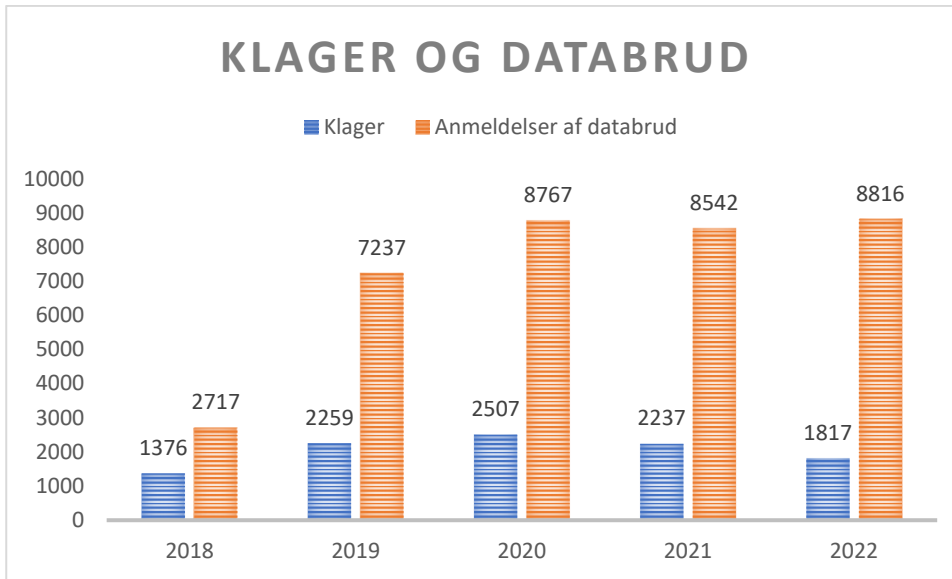
¹⁶² Robert Cooper, M. G. (2022). *Theory of Enforcement*. Oxford University Press.

¹⁶³ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

¹⁶⁴ <https://www.datatilsynet.dk/borger/klage/behandling-af-klagesager->

¹⁶⁵ <https://www.datatilsynet.dk/borger/klage/behandling-af-klagesager->

¹⁶⁶ <https://www.datatilsynet.dk/borger/klage>

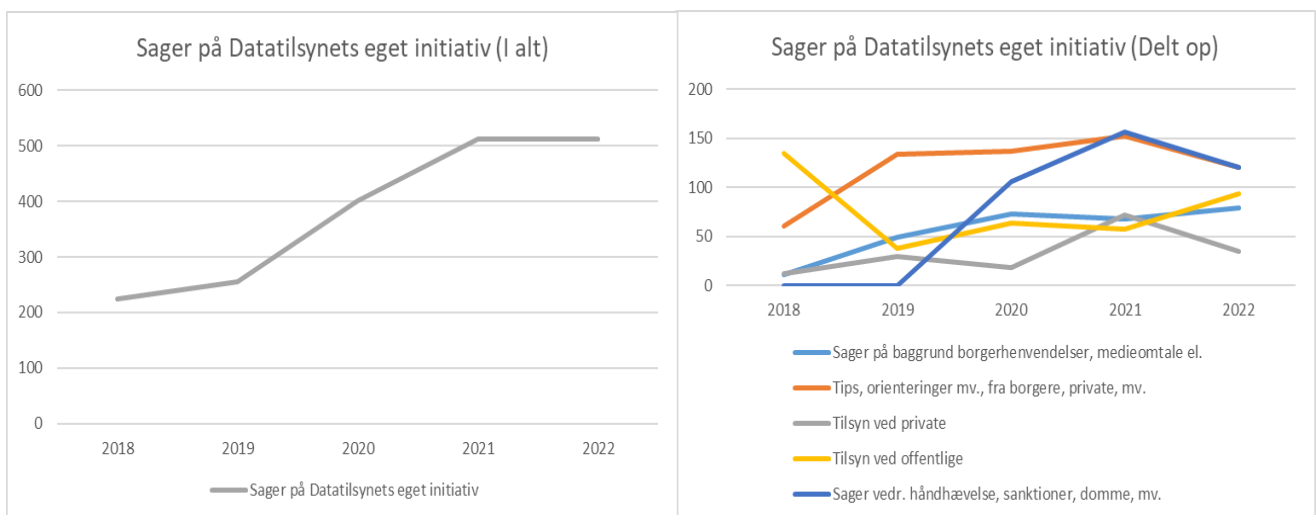


Figur 3 Klager og databrud i perioden 2018-2022¹⁶⁷

Gennemsnittet for antal klager i denne periode var på 2039 om året, og antallet af anmeldelser af databrud var på 7216.¹⁶⁸ Antallet af klager og databrud var væsentligt lavere i 2018 end resten af årene, hvilket trækker gennemsnittet ned.

Antallet af klager ligger på et forholdsvist lignende niveau gennem årene 2019-2021, hvorefter antallet af klager falder til 1817 i 2022, hvilket er under gennemsnittet. Antallet af anmeldelser af databrud ligger på et forholdsvist lignende niveau i årene 2020-2022, efter der har været en markant stigning siden 2018.

Med afsæt i tallene om klager og databrud er det relevant at kigge ind i DT's sager, som er taget op af egen drift.



Figur 4 Sager på DT's eget initiativ¹⁶⁹

¹⁶⁷ Bilag 5

¹⁶⁸ Bilag 5

¹⁶⁹ Bilag 5

Figur 4 viser sager antallet af sager, som DT har taget op af egen drift i alt og delt op per kategori. DT's aktivitetsniveau i forhold til sager er steget siden 2018, hvor der har været en fordobling af antal sager om året (225 til 513). Udover det ses det også, at sager på baggrund af borgerhenvendelser er steget fra 11 til 79 om året. Dette er på trods af, at antallet af klager har en nedadgående tendens. Der har også været en klar stigning i antallet af sager, der vedr. håndhævelse og sanktioner.

Dette vidner om, at DT arbejdsindsats er steget siden 2018, og at flere sager bliver taget op, selvom der bliver modtaget færre klager. Tendensen er også, at flere sager nu omhandler håndhævelse, sanktioner og domme. I den økonomiske model påvirker denne tendens sandsynligheden for opdagelse i en positiv retning – set i et afskrækkelses perspektiv.

Det bakkes også op af, at DT's budget er steget fra 36,5 millioner kroner i 2018¹⁷⁰ til 58,6 millioner kroner i 2022.¹⁷¹

Udover det har DT lagt en strategi for 2024-2026, som en yderligere forbedring og optimering af flere aspekter af deres tilsynsarbejde, herunder bl.a. yderligere optimering af datakvaliteten og fremdrift i tilsynssager.¹⁷² Disse fokusområder antyder, at DT planlægger at gøre brug af mere strukturerede og dataorienterede tilgange for at forbedre effektiviteten af deres tilsyn og kontrolindsats.

Det ovenstående viser, at det er utroligt komplekst og udfordrende at kvantificere sandsynligheden for opdagelse, og dermed sandsynligheden for at blive pålagt en bøde efter GDPR. Analysen viser, at der på nuværende tidspunkt er en relativt stor usikkerhed forbundet med, hvorvidt virksomhedernes overtrædelser bliver opdaget eller ej. Det skyldes et relativt begrænset datagrundlag, samt en udfordring med at få virksomheder til at fortælle, hvis ikke de overholder GDPR. Dog viser analysen, at DT har fået tilført flere ressourcer i form af et større budget, samt DT har fokus på forbedring og optimering af deres tilsynsarbejde. Det må antages, at det medfører større effektivitet.

Det kan konkluderes, at selvom dette tal ikke kan kvantificeres med de data, der er til rådighed, så viser ovenstående, at sandsynligheden for opdagelse er blevet større siden 2018, og tendensen er, at det kun går den vej.

6.2.3 Bøder (f)

Virksomhederne tager bøderne og deres størrelse med i deres beslutning, når de står over for denne afvejning. I forhold til bøderne er det kun selve beløbsstørrelsen samt den procentvise del af omsætningen, der tages højde for her.

Derfor har det været meget relevant at fastslå, hvordan retstilstanden i Danmark er på nuværende tidspunkt. Det spiller væsentligt ind i virksomhedernes beslutningstagen om, hvorvidt bøderne ligger på 100.000 kroner eller 2.000.000 kroner eller 0,1% eller 4% af deres omsætning.

I lyset af rammen fra den juridiske analyse, samt det fastlagte bødeniveau i Danmark, kan det ses, at der i det offentlige i gennemsnit bliver givet bøder på 171.000 kroner, hvorimod i det private bliver i gennemsnit indstillet til bøder på 2.044.117,65 kr. kroner¹⁷³.

¹⁷⁰ Datatilsynet. (2018). *Datatilsynets Årsrapport*.

¹⁷¹ Datatilsynet. (2022). *Datatilsynets Årsrapport*.

¹⁷² Datatilsynet. (2024). *Tilsyn med effekt: Datatilsynets strategi for en data- og risikobaseret indsats, 2024-2026*.

¹⁷³ Bilag 4

Det høje tal skyldes dog to store indstillinger til NetCompany og Danske bank på hhv. 15.000.000 og 10.000.000 kroner. Når de to outliers fjernes er gennemsnittet på 650.000 kroner, hvilket giver et mere retvisende billede af niveauet.

Som det tidligere blev fastslået ligger bødeniveauet på 0,55% i Danmark baseret på de indstillinger, der har været indtil dags dato. Selvom bøderne kan blive op til 4% af omsætningen er det klart mere relevant for virksomhederne at kigge på det reelle bødeniveau. Det skyldes, at virksomhederne overvejer de faktiske anvendte bødeniveauer fremfor de maksimale, da det er de reelle forventede omkostninger, der påvirker virksomhedernes beslutninger om overholdelse af GDPR.¹⁷⁴

6.2.4 Ikke-monetære omkostninger (c)

De ikke-monetære omkostninger er afgørende for at forstå det fulde spektrum af konsekvenser, som virksomheder står overfor, når de overvejer ikke-overholdelse af GDPR.

Ikke-monetære omkostninger kan inkludere alt fra omdømmetab og tab af kundetilid, af salg og langvarige skader på virksomhedskulturen. Disse aspekter er ofte mere komplekse og sværere at kvantificere end bøder og direkte omkostninger, da de kan have dybtgående og langvarige negative effekter på en virksomheds effektivitet, brand-værdi og fremtidige indtjeningspotentiale.

En anden grund til, at det også er kompliceret at lave en generel kvantificering af de ikke-monetære omkostninger, er, at det er meget individuelt fra virksomhed til virksomhed. Det tætteste der kan komme på at lave en generel antagelse er, hvis det bliver taget op på branche-niveau.

Når man sammenligner et byggemarked, som behandler almindelige personoplysninger som adresse, navn og telefonnummer, med en bank eller en fagforening, som behandler almindelige, følsomme og fortrolige personoplysninger, så vurderes der som udgangspunkt, at der er forskel på størrelsen af de ikke-monetære omkostninger.

Det kan udledes af GDPR og DT, at behandlingen af følsomme personoplysninger kræver mere omfattende tekniske og organisatoriske foranstaltninger¹⁷⁵, hvorfor det også følger af DT's vejledning om databrud, at et brud, der omfatter følsomme oplysninger, vil afføde større gener og komplikationer for de registrerede, end et brud, der omfatter telefonnumre f.eks.¹⁷⁶ Det skyldes derfor, at størrelsen på denne omkostning også er påvirket af borgernes opfattelse af virksomheden baseret på borgernes etik og moral.

Det er tidligere slået fast, at de ikke-monetære omkostninger er en væsentlig del af den rationelle virksomheds afvejning, inden der begås en lovovertrædelse. Derfor er det relevant at dykke dybere ned i disse omkostninger.

En væsentlig faktor i disse ikke-monetære omkostninger er omdømmetab samt tab af brand-værdi, da et dårligt kunde-baseret omdømme påvirker både ikke-monetære og monetære resultater negativt.¹⁷⁷ En overtrædelse af GDPR kunne lede til et omdømmetab samt et potentielt hak i virksomhedens brand.

En virksomhed som Danske Bank har været i vælten flere gange, hvor det er blevet til bøder for flere forskellige overtrædelser af love. Eksempelvis da de i 2022 erkendte deres skyld i en sag om

¹⁷⁴ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). *J. Econ. Lit.*, 38(1), 45-76.

¹⁷⁵ GDPR art. 32

¹⁷⁶ Datatilsynet. (2018). Vejledning om håndtering af brud på persondatasikkerheden

¹⁷⁷ Walsh, G., Bartikowski, B., & Beatty, S. (2014). Impact of Customer-based Corporate Reputation on Non-monetary and Monetary Outcomes: The Roles of Commitment and Service Context Risk. *British Journal of Management*, 25.

hvidvaskning, hvor bødens størrelse lå på 3,5 milliarder.¹⁷⁸ Sagen blev omtalt i adskillige medier, som Berlingske, Finans, Tv2 m.fl. Banken var i 2019 – som følge af den verserende hvidvask-sag – nødt til at nedjustere deres indtægter, da de som følge af mediernes søgelys pga. manglende etik var nødt til at investere massivt i compliance.¹⁷⁹ Udover dette faldt Danske Bank aktien også fra en kurs på 257 kroner i sommeren 2017 til en kurs på 105,5 kroner i sommeren 2019.¹⁸⁰

Yderligere blev Danske Bank også indstillet til en bøde i 2022 for overtrædelse af GDPR, da de ikke havde slettet oplysninger i overensstemmelse med GDPR.¹⁸¹ Deres behandling af så mange oplysninger om så mange registrerede kunne potentielt lede til en enorm skade for mange registrerede i tilfælde af et databrud.

Hvidvaskningssagen med Danske Bank, samt en overtrædelse af GDPR viser, at lovovertredelser af sådan en kaliber medfører et omdømmetab.¹⁸²¹⁸³ Et engelsk studie viser også, at sådanne sanktioner kan føre til omdømmetab i banksektoren, og sådanne tab faktisk kan være op til 9 gange højere end selve bøden.¹⁸⁴

En sideeffekt af omdømmetabet er også tabet af kundetilid. Som det sås med Danske Bank faldt tilliden fra kunderne også til banken. Hvem vil have sine penge til at stå i en bank, der er dømt for hvidvask og har en verserende sag om manglende overholdelse af GDPR?

Igen er det her vigtigt at have for øje, at en bank som Danske Bank behandler alle kategorier af oplysninger, hvorimod en virksomhed som Texas Andreas Petersen – plæneklipperfirma – kun behandler almindelige personoplysninger, så deres indstilling til bøde af DT har baseret på ovenstående ikke den samme negative effekt.¹⁸⁵

Udover det viser flere studier også, at der er en sammenhæng mellem cyber-angreb og tab af markedsværdi for virksomheder. Et amerikansk studie viser, at et cyber-angreb og dermed databrud kan resultere i op til 1,1% i tab af markedsværdi for virksomheder.¹⁸⁶

De effekter medfører også tabet af salg i sidste ende. Det amerikanske studie viser også, at virksomhederne, der har været udsat for cyber-angreb og dermed databrud har haft en nedgang på 3,2% i deres årlige salgsvækst.¹⁸⁷ Man kan sagtens alligevel blive udsat for cyber-angreb, selvom man overholder GDPR. Dog er der en større sandsynlighed for at blive ramt af et cyber-angreb, hvis ens tekniske foranstaltninger ikke lever op til det rette niveau i overensstemmelse med GDPR, som det sås ved EDC.¹⁸⁸

¹⁷⁸ <https://anklagemyndigheden.dk/da/milliard-boede-til-danske-bank-i-hvidvask-sag>

¹⁷⁹ <https://www.dr.dk/nyheder/penge/danske-banks-indtaegter-faldt-i-nyt-regnskab>

¹⁸⁰ <https://www.dr.dk/nyheder/penge/danske-bank-afsloeringer-faar-utilfredse-aktionaerer-til-lugte-blod-nye-oplysninger-er>

¹⁸¹ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2022/apr/danske-bank-indstilles-til-boede>

¹⁸² <https://borsen.dk/nyheder/finans/danske-banks-omdomme-i-et-enormt-dybt-hul>

¹⁸³ <https://finans.dk/finans/ECE13693514/historisk-lavpunkt-danske-banks-image-har-aldrig-vaeret-daarligere/>

¹⁸⁴ Armour, John and Mayer, Colin and Polo, Andrea, Regulatory Sanctions and Reputational Damage in Financial Markets (October 2, 2015). Oxford Legal Studies Research Paper No. 62/2010, European Corporate Governance

¹⁸⁵ <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2023/okt/texas-andreas-petersen-indstilles-til-boede>

¹⁸⁶ <https://www.nber.org/digest/jun18/economic-and-financial-consequences-corporate-cyberattacks>

¹⁸⁷ <https://www.nber.org/digest/jun18/economic-and-financial-consequences-corporate-cyberattacks>

¹⁸⁸ <https://finans.dk/erhverv/ECE16632311/glemte-at-slette-gdprbombe-nu-undersoeger-datatilsynet-edc-efter-kaempe-lack/>

Et engelsk studie bakker også ovenstående op med, at der er klare tab forbundet med manglende compliance af GDPR, og disse ikke-monetære tab faktisk er større end, hvad man både kan få i bøde, samt hvad man kan vinde på ikke at overholde GDPR.¹⁸⁹

En yderligere faktor af manglende overholdelse af GDPR og eventuelle cyber-angreb kan medføre driftsforstyrrelser. Dette kan indebære afbrydelser af daglige aktiviteter, behovet for betydelige operationelle ændringer for at opfylde juridiske krav eller endda midlertidige nedlukninger i alvorlige tilfælde. Sådanne forstyrrelser kan føre til tabt produktivitet og yderligere driftsomkostninger for at adressere eller afbøde problemerne, som det især sås med Bauhaus i 2021.¹⁹⁰

Det kan konkluderes, at de ikke-monetære omkostninger godt kan kvantificeres i et vist omfang. Dog kan der ikke laves et generelt niveau for disse omkostningerne forbundet med overtrædelse af GDPR. Det er meget individuelt fra virksomhed til virksomhed.

Der er en sammenhæng mellem kategorierne af personoplysninger, som man som virksomhed behandler. Banksektoren er et godt eksempel på, hvor bøder og overtrædelse af love og forordninger har en betydelig ikke-monetær konsekvens. Hertil vurderes det også, at vægten af denne faktor i modellen er relativt betydelig sammenlignet med de andre.

6.2.5 Juridiske omkostninger (L)

Denne omkostning er kun relevant i Danmark og Estland. Da systemet i Danmark er som det er, hvor domstolene skal afgøre bødespørgsmålet, skal der tilmed være en faktor, der hedder juridiske omkostninger. Det vil altså indeholde selve sagens omkostning samt evt. juridisk bistand til at føre sagen. Hvor den juridiske analyse nærmere har lagt op til, at dette to-instans-system bringer usikkerhed og en mere kompleks retstilstand, så tilføjer den faktisk en positiv – set i et afskrækkelses perspektiv – faktor her.

Som økonomisk rationel virksomhed er det en yderligere faktor, der taler for overholdelse. Derfor kan det i mange af sagerne muligvis bedre betale sig at undgå det store forsvar, hvis omkostningerne til advokatbistand ville overstige selve bødens størrelse.

6.3 Er GDPR-bøderne i Danmark afskrækkende?

De ovenstående afsnit har givet en forståelse for hver af de faktorer, som spiller ind i den økonomiske model. Modellen i sig selv kan som tidligere nævnt bruges som et værktøj for virksomheder, når det med økonomiske rationelle øjne skal vurderes, hvorvidt det kan betale sig ikke at overholde GDPR. Her er etik, tilfredsstillelse ved overholdelse af lov, osv. lagt til side. Derfor kan modellen også vendes om og give et billede af, om bødeniveauet i Danmark har en afskrækkende effekt for virksomhederne.

Kvantificering af modelparametre:

- Gevinst ved ikke at overholde GDPR (g): Estimeret mellem 0 og 5% af omsætningen.
- Sandsynlighed for opdagelse (p): Ikke direkte kvantificerbar, dog antages tendensen at være stigende.
- Bødeindstillinger i Danmark (f): Gennemsnitligt 0,55% af virksomhedernes omsætning, dog et sted mellem 0% og 4%.

¹⁸⁹ <https://static.fortra.com/globalscape/pdfs/guides/gs-true-cost-of-compliance-data-protection-regulations-gd.pdf>

¹⁹⁰ <https://borsen.dk/nyheder/virksomheder/bauhaus-boss-tror-kun-det-sker-for-naboen>

- Ikke-monetære og juridiske omkostninger (C og L): Disse er vanskelige at kvantificere, da det varierer betydeligt mellem brancher og sager.

Ikke-overholdelse af GDPR: $0 - 5\% > p(0,55\% + C + L)$

Da faktorerne P, C og L ikke er direkte kvantificerbare, bliver de derfor også påvirket af en virksomheds risikovillighed i denne afvejning.

Hvis man er et taxa-selskab i Danmark som 4x35 med en omsætning på ca. 60 millioner kroner, og man står overfor den overvejelse, om man skal have et nyt ERP-system, er det interessant at bruge modellen. ERP-systemet koster 500.000 kroner¹⁹¹, hvilket svarer til 0,8% af omsætningen (g). Man vurderer i ledelsen, at sandsynligheden for opdagelse er 50% (p=0,5). Man kigger ind i et bødeniveau (f) på 0,55%, svarende til 330.000.

Når det sættes ind modellen viser det følgende: $500.000 > 0,50 * (330.000 + c + L)$

Det betyder, at virksomheden skal vurdere, at de ikke-monetære omkostninger og juridiske omkostninger skal overstige 670.000 kroner, ellers kan det på nuværende tidspunkt betale sig ikke at opgradere systemet. I dette tilfælde kan de ikke-monetære omkostninger vurderes til ikke at være høje, da man kun behandler almindelige personoplysninger, og ens markedsandel er relativt stor.

Det modsatte eksempel kunne være med en bank med samme omsætning, hvor de jf. analysen af faktor C kigger ind i væsentligt højere ikke-monetære omkostninger, og derfor vurderer, at disse omkostninger overstiger 670.000 kroner, hvorfor det rationelt kan betale sig at overholde.

Dette eksempel på anvendelsen af modellen viser, at modellen i sig selv er relativt simpel og brugbar, men at den samtidigt ikke tager højde for alle gevinster og omkostninger, samt faktoren tid. Modellen viser, at hvis bødeniveauet på 0,55% isoleres, har det ikke den ønskede afskrækkende effekt i mange tilfælde. Dette er også tilfældet, selvom sandsynligheden for opdagelse antages at være fuldstændig (p=1). Analysen viser tilmed også, at faktoren bøder, heller ikke har den største vægt i modellen.

Den giver et billede af den økonomisk rationelt nærliggende afvejning og beslutning, man som virksomhed bliver stillet, når bøderne ikke er højere i Danmark, hvilket er problematisk og imod grundtanken ved GDPR.

På baggrund af den økonomiske analyse kan det derfor også konkluderes, at bøderne efter art. 83 i GDPR ikke har en reel afskrækkende effekt i Danmark.

7 Den afskrækkende effekt

Baseret på ovenstående analyser bliver det derfor meget relevant at diskutere, om der alligevel findes en afskrækkende effekt i sanktionssystemet, og om bøderne alligevel kan medvirke til at afskrække.

Præambelen til GDPR understreger vigtigheden af, at sanktionerne skal være effektive, proportionale og afskrækkende.¹⁹² Denne passus indikerer også en forståelse fra lovgiverens side om, at der skal være et sanktionssystem, som kan motivere overholdelse af reglerne gennem risikoen for sanktioner. Det synes derfor rimeligt at antage, at lovgiver har været opmærksom på den bredere kontekst, hvor overholdelse ikke kun sker på grund af frygten for økonomiske bøder, men også på grund af ønsket om at undgå de bredere negative konsekvenser af ikke-overholdelse som f.eks. omdømmetab.

¹⁹¹ <https://digitaliseringsfonden.dk/hvad-koster-det-at-implementere-et-erp-system/>

¹⁹² GDPR præambel – betragtning 153

I forlængelse af det kan det fra den økonomiske analyse også udledes, at samspillet mellem bøderne og de ikke-monetære omkostninger kan vise sig at have en afskrækkende effekt, hvis det vurderes, at omkostningssiden er stor nok. Men er det tilstrækkeligt, for at bøderne efter art. 83 i Danmark har en afskrækkende effekt?

Først og fremmest skal virksomhederne være klar over rationale bag offentlig retshåndhævelse, og lave denne afvejning baseret på gevinster og omkostninger. Man skal forstå, at konsekvensen af ikke-overholdelsen af GDPR indeholder mere end blot de bøder, som man kan pålægges. Dog lader det til, at det er selve bøderne, som får fokus i medierne¹⁹³. Derfor vurderes det, at overvejselsen ofte bliver, at gevinsten ved ikke-overholdelse skal være større end bøden.

Hvis man som virksomhed tager højde for rationale, og man samtidigt ikke overvejer etik og fremtidige konsekvenser i beslutningsprocessen, findes der på trods af dette en omkostningsside i Danmark, der *kan* virke afskrækkende. Problemet ved denne omkostningsside er, at den største konsekvens ved ikke-overholdelse i de fleste tilfælde findes i de ikke-monetære omkostninger. Havde vi et samfund, hvor samtlige borgere var uden etik og moral, ville disse omkostninger heller ikke være så høje. Det skyldes primært, at de ikke-monetære omkostningers størrelse afhænger af de registreredes reaktion på en virksomheds overtrædelse af GDPR.

Den eneste faktor ved modellen, som DT og domstolene direkte har indflydelse på, er bøderne. Bøderne er derfor nødt til i sig selv at have en form for afskrækkelse, da det vurderes, at virksomhederne primært kigger på bøderne isoleret set. Ud fra ordlyden i art. 83 skal det også være bøderne, der har en afskrækkende effekt. Når man sammenholder dette med, at faktoren bøder i modellen, ikke har den tungeste vægt, tegner det også et billede af, at bøderne i sig selv ikke er det, man som virksomhed skal frygte mest ved overtrædelse af GDPR. Umiddelbart vil det heller ikke være hensigtsmæssigt at have et system, hvor bøderne i sig selv ikke er store, men man regner med, at de andre omkostninger forbundet med ikke-overholdelse er nok til at afskrække virksomhederne. Bøderne skal i sig selv kunne afskrække virksomhederne fra at overtræde GDPR, og ikke blot være den sidste dråbe i samspillet af omkostninger, der får virksomhederne til at overholde GDPR.

Da virksomhederne i Danmark i gennemsnit bliver indstillet til bøde på 0,55% af deres omsætning, samt både den juridiske og økonomiske vinkel lægger op til, at de nuværende indstillinger og bøder er lave, kan det konkluderes, at bøderne efter art. 83 i Danmark både som medspiller og isoleret set ikke har en reel afskrækkende effekt.

8 Konklusion

På baggrund af den juridiske del blev det belyst, at bøderne kan gives for overtrædelser af GDPR jf. art 83, og kan udmåles op til enten 2% eller 4% efter overtrædelsen jf. art. 83, stk. 4 og 5. I Danmark er bøderne et strafferetligt anliggende, hvorfor DT typisk indstiller til en bøde, hvorefter domstolene pålægger bøden. Det er dog ikke uden problemer, da praksis viser at indstillingerne til bøderne fra DT og de reelle bøder givet af byretterne har været så forskellige, hvilket naturligvis har skabt en inkonsistens og en usikkerhed i bødeudmålingen på området. DT anvender i høj grad deres egen vejledning og udenlandsk praksis ved deres udmåling af bøderne. Byretterne har derimod i højere grad taget udgangspunkt i de hidtil højeste bøder, som var på 25.000 kroner. Byretterne har i den forbindelse i tilfældene ikke taget hensyn til DT's indstilling i forhold til bødeudmålingen, og de har lagt større vægt på de formildende omstændigheder. Dette er konkluderet på baggrund af sagerne

¹⁹³ <https://finans.dk/tech/ECE14823321/heftig-rabat-paa-gdprboeder-bekymrer-eksperterne-en-boede-paa-100000-kroener-goer-ikke-indtryk-paa-nogen/>

vedrørende Ilva, 4x35 og Arp-Hansen, hvor DT indstillede til bøder på over 1.000.000 kroner, men virksomhederne blev dømt til at betale maksimalt 100.000 kroner. Derfor er alle tre domme også anket til de respektive landsretter.

Da det er domstolene, der har kompetencen til at pålægge bøderne, har retstilstanden skulle følge deres domme, hvilket indikerede et meget lavt bødeniveau.

Dette rejste spørgsmålet om, hvorvidt DT's indstillinger reelt har nogen effekt på bødeudmålingen.

Det vurderes og konkluderes, at retstilstanden fremover i Danmark er, at domstolene skal vise større hensyn til DT's indstillinger, hvilket harmonerer med art. 83, stk. 9, præambelen og EDPB's vejledning. Dette retnings skift skyldes, at Østre Landsret har lagt vægt på disse i deres afgørelse ved sagen om Arp-Hansen, hvorfor det er med til at skabe præcedens for dette.

Derfor vurderes bødeniveauet i Danmark også ud fra DT's indstillinger, og det er dette niveau, der skal vurderes for dets afskrækkende effekt. Analysen fandt frem til, at virksomhederne i gennemsnit bliver indstillet til en bøde på 0,55% af deres omsætning. Samtidigt viser analysen også, at der kan siges at være et nogenlunde beløbsmæssigt niveau i bødestørrelsen, men ikke i den relative bødestørrelse målt op mod omsætningen.

Det kan på baggrund heraf konkluderes, at bøderne i Danmark ligger i den lave end af selve rammen på de 0% til 4%, hvilket ikke er afskrækkende.

Derfor blev det analyseret med afsæt i en økonomisk model, hvorvidt dette bødeniveau fra et økonomisk synspunkt er tilstrækkeligt til at sikre overholdelsen af GDPR. Modellen hedder $g > p(f + c + l)$, som belyser det rationale, der er ved offentlig retshåndhævelse og afskrækkelse. Tankgangen bag dette rationale og teori er, at en rationel, risikoneutral person ved en eventuel overtrædelse af lov vil afveje de økonomiske gevinster og omkostningerne.

G er gevinsten ved ikke-overholdelse af GDPR, som f.eks. sparede omkostninger. P er sandsynligheden for opdagelse og indstilling af DT. F er selve bøderne. C er de ikke monetære omkostninger, som f.eks. omdømmetab. L er de juridiske omkostninger ved en retssag, som f.eks. sagsomkostninger.

Modellen viser, at rationalet bag ikke-overholdelse af GDPR indeholder et element af risikovillighed, hvilket er ikke harmonerer med grundtanken i GDPR om en risikobaseret tilgang og ansvarlighed.

Modellen viser dog, at der er mange tilfælde, hvor virksomhederne er bedst stillet økonomisk ved at overholde GDPR, selvom virksomhederne bruger mellem 0% og 5% af den årlige omsætning på overholdelse. Dog skyldes det primært de ikke-monetære omkostninger. Disse omkostninger er i mange tilfælde de højeste ved ikke-overholdelse og dermed den tungeste vægt i modellen. Derfor belyser modellen også, at det faktisk ikke er bøderne på 0,55% af omsætningen, som man som virksomhed i mange tilfælde skal frygte, hvilket er problematisk, da det er den eneste faktor, som DT og domstolene har direkte indflydelse på.

Derfor har analysen af retstilstanden og den økonomiske model aktualiseret en diskussion af, hvor den afskrækkende effekt skal findes. Selve omkostningssiden ved modellen kan i mange tilfælde have en afskrækkende effekt, men det følger af art. 83, at selve bøderne skal have en afskrækkende effekt.

På baggrund af afhandlingen konkluderes det, at bøderne i Danmark i sig selv ikke har en afskrækkende effekt, da indstillingerne til bøderne i gennemsnit ligger på 0,55% af virksomhedernes omsætning, samt at bøde-faktoren i modellen ikke har den tungest vægt, og dermed ikke den mest afskrækkende effekt af faktorerne.

9 Perspektivering

Afhandlingen og dens fokus på retstilstanden i Danmark og dermed bøderne efter art. 83 er særdeles relevant, da den databeskyttelsesretlige retspraksis i Danmark først for alvor er ved at sætte sig.

Fokusset på den forskellige tilgang, der er mellem DT og byretterne, er særdeles interessant, da DT har den faglige kompetence til at indstille til bøder på baggrund af deres viden, men domstolene har den reelle kompetence til at afsige bøderne. Derfor bliver det interessant at følge bøderne i de kommende domme, samt størrelsen på bøderne i de kommende indstillinger. Det forventes på baggrund af afhandlingen, at bøderne kommer til at følge DT's indstillinger mere, men det retter stadig ikke op på problematikken – i et afskrækkelsesperspektiv – at indstillingerne ikke i sig selv af afskrækkende. Derfor forventes det, at der i løbet af de kommende år vil blive lavet nogle mere betydelige indstillinger. Det skyldes primært, at denne retstilstand ikke er uden problemer, og det på sigt kan medføre, at Danmark går hen og bliver et databeskyttelsesretligt safe-haven, hvor det kan være en fordel at lægge sin mere risikovillige aktivitet, fordi bøderne faktisk ikke er afskrækkende.

I forbindelse med opgaven er der blevet sendt et spørgeskema ud til virksomhederne i Ringkøbing-Skjern Kommune. Svarene fra 18 virksomheder viser, at de bruger i gennemsnit mellem 0% og 0,5% af deres omsætning på overholdelse af GDPR. Undersøgelsen viser også, at de selv mener, at de i gennemsnit lever op til lidt over halvdelen af, hvad der forventes af GDPR, selvom man godt er klar over, at det kan medføre en bøde i værste fald.¹⁹⁴

Litteraturliste

Artikler

- Andersen, K. B. H. (2023). En fælles databeskyttelsesret: Betydningen af europæiske medlemsstaters praksis i dansk databeskyttelsesret. *Ugeskrift for Retsvaesen*(14), 51-62, Article U.2023B.51.
- Armour, John and Mayer, Colin and Polo, Andrea, Regulatory Sanctions and Reputational Damage in Financial Markets (October 2, 2015). Oxford Legal Studies Research Paper No. 62/2010, European Corporate Governance Institute (ECGI) - Finance Working Paper No. 300/2010, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1678028> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1678028>
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Cooter, R. D. (1991). Economic Theories of Legal Liability. *Journal of Economic Perspectives*, 5(3), 11-30.
- Cooter, R. D., & Gilbert, M. D. (2022). Theory of enforcement. I R. D. Cooter & T. Ginsburg (Red.), *Public Law and Economics*. Edward Elgar Publishing.
- Jolls, C., Sunstein, C. R., & Thaler, R. H. (2000). A Behavioral Approach to Law and Economics. In C. R. Sunstein (Ed.), *Behavioral Law and Economics* (pp. 13-58). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175197.002>
- Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). The Economic Theory of Public Enforcement of Law. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 45-76. <https://doi.org/10.1257/jel.38.1.45>

¹⁹⁴ Bilag 6

- Shavell, S. (1985). Criminal Law and the Optimal Use of Nonmonetary Sanctions as a Deterrent. *Columbia Law Review*, 85(6), 1232-1262.
- Stigler, G. J. (1958). The Economies of Scale. *The Journal of Law & Economics*, 1, 54–71. <http://www.jstor.org/stable/724882>
- Walsh, G., Bartikowski, B., & Beatty, S. (2014). Impact of Customer-based Corporate Reputation on Non-monetary and Monetary Outcomes: The Roles of Commitment and Service Context Risk. *British Journal of Management*, 25.

Bøger

- Bingham, T. (2010). *The Rule of Law*. Penguin Books.
- Devlin, A. (2015). *Fundamental principles of law and economics*. Routledge.
- Evald, J. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab* (3. udgave). Djøf forlag.
- Tvarnø, C. D., & Nielsen, R. (2021). *Retskilder og retsteorier* (6. udgave). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Domme og indstillinger

- Rettens nr. 5405/2020, (Retten på Frederiksberg 2023).
- Rettens nr. 1-1471/2021, (Retten i Lyngby 2022).
- Rettens nr. 13-3662/2020, (Retten i Århus 2021).
- Sag C-383/23, ILVA
- Tilsyn med IDdesigns behandling af personoplysninger, Journalnummer 2018-41-0015 (Datatilsynet 2019).
- Tilsyn med Taxa 4x35's behandling af personoplysninger, Journalnummer: 2018-41-0016 (Datatilsynet 2019).
- SS-494/2022, (Østre Landsret 2023).

Love, forordninger, direktiver og traktater

- Danmarks Riges Grundlov (Grundloven). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>
- Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>
- Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (Generel forordning om databeskyttelse) (GDPR). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>
- Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>
- Lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017. L 68 Forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20172018/68>

Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven). Lov nr. 502 af 23. maj 2018. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/502>

Rapporter

Dansk Erhverv. (2018). *EU's Persondataforordning koster danske virksomheder ca. 8 mia. kr.*

Datatilsynet. (2018). *Datatilsynets Årsrapport.*

Datatilsynet. (2022). *Datatilsynets Årsrapport.*

Datatilsynet. (2024). *Tilsyn med effekt: Datatilsynets strategi for en data- og risikobaseret indsats, 2024-2026.*

Finansministeriet. (2022). *Danmarks digitaliseringsstrategi: Sammen om den digitale udvikling. S. Complete.*

Ponemon Institute. (2017). *The True Cost of Compliance with Data Protection Regulations.* Sponsored by Globalscape. <https://www.globalscape.com/resources/whitepapers/true-cost-compliance-data-protection-regulations>

Vejledninger og meddelelser

European Data Protection Board. (2023). *Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR.*

Datatilsynet (2021). *Bødevejledning - Udmåling af bøder til virksomheder.*

Datatilsynet. (2018). *Vejledning om håndtering af brud på persondatasikkerheden.*

Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Databeskyttelse - Straffesager, (2022).

Websteder

Anklagemyndigheden. (2022). *Milliard-bøde til Danske Bank i hvidvasksag.* <https://anklagemyndigheden.dk/da/milliard-boede-til-danske-bank-i-hvidvasksag>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Berlingske. (2023). *Statsadvokat kræver større GDPR-bøde til taxaselskab.* <https://www.berlingske.dk/samfund/statsadvokat-kræver-stoerre-gdpr-boede-til-taxaselskab>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Børsen. (2021). *Bauhaus-boss tror kun det sker for naboen.* <https://borsen.dk/nyheder/virksomheder/bauhaus-boss-tror-kun-det-sker-for-naboen> (Sidst besøgt 02/06-2024)

Børsen. (2023). *Danske Banks omdømme i et enormt dybt hul.* <https://borsen.dk/nyheder/finans/danske-banks-omdomme-i-et-enormt-dybt-hul>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

CA A-kasse. (2024). *Compliance Officer. CA Løntjek.* <https://www.ca-loentjek.dk/loen/stillinger/Compliance-Officer>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Center for Cybersikkerhed. (2024). *Cybertruslen mod Danmark.* <https://www.cfcs.dk/da/cybertruslen/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Danmarks Statistik. (2024). *GF3: Generel firmastatistik efter branche (DB07 19-grp), enhed og firmastørrelse (fuldtidsansatte).* <https://www.statistikbanken.dk/GF3>. (Sidst besøg 02/06-2024)

Danmarks Statistik. (2024). *REGN2: Regnskabsstatistik for private byerhverv efter branche, regnskabsposter og størrelse.* <https://www.statistikbanken.dk/REGN2>. (Sidst besøg 02/06-2024)

Danmarks Radio. (2023, 9/2). Forsigtig forbruger eller fuldblods datakriger – sådan får du internettet til at vide mindre om dig. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/forsigtig-forbruger-eller-fuldblods-datakriger-saadan-faar-du-internettet-til-vide>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Danmarks Radio. (2023). Danske Bank afsløringer får utilfredse aktionærer til at lugte blod: Nye oplysninger er kommet frem. <https://www.dr.dk/nyheder/penge/danske-bank-afsloeriger-faar-utilfredse-aktionærer-til-lugte-blod-nye-oplysninger-er>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Danmarks Radio. (2023). Danske Banks indtægter faldt i nyt regnskab. <https://www.dr.dk/nyheder/penge/danske-banks-indtaegter-faldt-i-nyt-regnskab>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Danske Bank. (2022). Årsregnskab 2021: Stabil fremgang skabt af god kundeaktivitet, stærk performance på kapitalmarkederne og solid kreditkvalitet <https://danskebank.com/da/news-og-insights/nyhedsarkiv/company-announcements/2022/sm03022022a>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2020). Arp-Hansen Hotel Group A/S indstilles til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2020/jul/arp-hansen-hotel-group-as-indstilles-til-boede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2024). Behandling af klagesager. <https://www.datatilsynet.dk/borger/klage/behandling-af-klagesager->. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2024). Bødesager. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/boedesager>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2022). Danske Bank indstilles til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2022/apr/danske-bank-indstilles-til-boede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2024). Privathospitalet Capio A/S indstilles til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2024/feb/privathospitalet-capio-as-indstilles-til-boede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2023). EDPB har vedtaget uddybende retningslinjer om udmåling af bøder til private virksomheder. <https://www.datatilsynet.dk/internationalt/internationalt-nyt/2023/jun/edpb-har-vedtaget-uddybende-retningslinjer-om-udmaaling-af-boeder-til-private-virksomheder>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2022). Gyldendal indstilles til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2022/jun/gyldendal-indstilles-til-boede-> (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2020). JobTeam indstillet til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2020/maj/jobteam-indstillet-til-boede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2024). Klager. <https://www.datatilsynet.dk/borger/klage>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Datatilsynet. (2023). Landsretten giver bøde på 1 mio. kr. til hotelkæde. <https://www.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2023/sep/landsretten-giver-boede-paa-1-mio-kr-til-hotelkaede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

- Datatilsynet. (2024). Netcompany indstilles til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2024/jan/netcompany-indstilles-til-boede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Datatilsynet. (2021). Ny vejledning skal give større gennemsigtighed om GDPR-bøder. <https://www.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2021/jan/ny-vejledning-skal-give-stoerre-gennemsigtighed-om-gdpr-boeder>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Datatilsynet. (2023). Texas Andreas Petersen A/S indstilles til bøde. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2023/okt/texas-andreas-petersen-indstilles-til-boede>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Digitaliseringsfonden. (2023). Hvad koster det at implementere et ERP-system?. <https://digitaliseringsfonden.dk/hvad-koster-det-at-implementere-et-erp-system/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Finans. (2023). Glemte at slette GDPR-bombe: Nu undersøger Datatilsynet EDC efter kæmpelæk. <https://finans.dk/erhverv/ECE16632311/glemte-at-slette-gdprbombe-nu-undersoeger-datatilsynet-edc-efter-kaempelaek/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Finans. (2023). Hefdig rabat på GDPR-bøder bekymrer eksperterne: En bøde på 100.000 kroner gør ikke indtryk på nogen. <https://finans.dk/tech/ECE14823321/heftig-rabat-paa-gdprboeder-bekymrer-eksperterne-en-boede-paa-100000-kroner-goer-ikke-indtryk-paa-nogen/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- European Data Protection Board. (2023). 1.2 billion euro fine for Facebook as a result of EDPB binding decision. https://www.edpb.europa.eu/news/news/2023/12-billion-euro-fine-facebook-result-edpb-binding-decision_en. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Finans. (2023). Historisk lavpunkt: Danske Banks image har aldrig været dårligere. <https://finans.dk/finans/ECE13693514/historisk-lavpunkt-danske-banks-image-har-aldrig-vaeret-daarligere/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Forbrugerrådet Tænk. (2019, 27/6). Databeskyttelse: Sådan får du kontrollen over dine data. Hentet fra <https://taenk.dk/forbrugerviv/elektronik-og-digitale-tjenester/databeskyttelse-saadan-tager-du-kontrollen-med-dine>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- IT-Branchen. (2020). GDPR-kravene koster over 300 mio. kr. om året. <https://itb.dk/nyheder/gdpr-kravene-koster-over-300-mio-kr-om-aaret/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Indkomsten.dk. (2024). Hvad tjener en Jurist?. <https://indkomsten.dk/hvad-tjener-en-jurist/>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- NBER. (2018). The Economic and Financial Consequences of Corporate Cyberattacks. <https://www.nber.org/digest/jun18/economic-and-financial-consequences-corporate-cyberattacks>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- NJORD Law Firm. (2022). Kun to sager er endt med bøde fire år efter GDPR trådte i kraft. <https://www.njordlaw.com/da/kun-sager-er-endt-med-boede-fire-aar-efter-gdpr-traadte-i-kraft>. (Sidst besøgt 02/06-2024)
- Santesson, T. (2021). Se hvad andre med samme titel som dig tjener. Djøfbladet. <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2021/11/se-hvad-andre-med-samme-titel-som-dig-tjener>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

Skjern Bank. (2024). Regnskabstal fra Skjern Bank.
<https://www.skjernbank.dk/banken/investor/regnskab>. (Sidst besøgt 02/06-2024)

<https://www.rserhverv.dk/> (Sidst besøgt 02/06-2024)

Bilag

Bilag 1 – Overblik over indstillinger

Kilde: <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/boedesager>

Offentlige					
Navn	Beløb	Endeligt	Dato	Dato 2	Overtrædelse
Gladsaxe kommune	100.000,00 kr.	- kr.	mar-20		Manglende behandlingssikkerhed
Hørsholm kommune	50.000,00 kr.	- kr.	mar-20		Manglende behandlingssikkerhed
Lejre kommune	50.000,00 kr.	50.000,00 kr.	jun-20	mar-22	Art. 32
Guldborgssund kommune	50.000,00 kr.	50.000,00 kr.	dec-20	apr-22	Databrud
Vejle kommunne	200.000,00 kr.	- kr.	jun-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Region Syddanmark	500.000,00 kr.	- kr.	jul-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Udlændingestyrelsen	150.000,00 kr.	- kr.	jul-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Region Midtjylland	400.000,00 kr.	- kr.	jul-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Favrskov kommune	75.000,00 kr.	75.000,00 kr.	sep-21	nov-23	Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Region Syddanmark	500.000,00 kr.	- kr.	sep-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Frederiksberg kommune	100.000,00 kr.	- kr.	dec-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Nationalt genom center	50.000,00 kr.	- kr.	mar-22		Manglende DPIA
Civilstyrelsen	100.000,00 kr.	- kr.	maj-22		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Lolland kommune	50.000,00 kr.	- kr.	aug-22		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Odsherred kommune	100000-200000	- kr.	jan-24		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Hvidovre kommune	200.000,00 kr.	- kr.	jan-24		Manglende sikkerhedsforanstaltninger
Gennemsnit (alle)	171.666,67 kr.				

Kilde: <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/boedesager>

Private						
Navn	Beløb	Endeligt	Dato	Dato 2	Overtrædelse	Kategori efter datatilsynets vejledning
Taxa 4x35	1.200.000,00 kr.	100.000,00 kr.	01-03-2019	01-01-2023	Art. 5, stk. 1, litra c & e	5
Id-Design (Ilva)	1.500.000,00 kr.	100.000,00 kr.	jun-19	feb-21	Art. 5, stk. 1, litra e	5
Jobteam	50.000,00 kr.	Frifundet	maj-20	dec-22	Art. 5, stk. 1, litra a	5
Arp-Hansen	1.100.000,00 kr.	1.000.000,00 kr.	jul-20	sep-23	Art. 5, stk. 1, litra e	5
PrivatBo	150.000,00 kr.	- kr.	aug-20	maj-22	Art. 32	3
Nordbornholms Byggeforening	400.000,00 kr.	100.000,00 kr.	jul-21	jan-22	Videregivelse af strafbare forhold	6
Medicals nordic	600.000,00 kr.	- kr.	jul-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger	3
Kræftens bekæmpelse	800.000,00 kr.	- kr.	sep-21		Manglende sikkerhedsforanstaltninger	3
Danske Bank	10.000.000,00 kr.	- kr.	apr-22		Art. 5, stk. 1, litra c	5
Gyldendal	1.000.000,00 kr.	- kr.	jun-22		Art. 5, stk. 1, litra c	5
Sirius Advokater	500.000,00 kr.	- kr.	jul-22		Manglende sikkerhedsforanstaltninger	3
"Privat virksomhed"	150.000,00 kr.	- kr.	dec-22		Videregivelse af strafbare forhold	6
Danske Shoppingcentre	350.000,00 kr.	- kr.	dec-22		Art. 5, stk. 1, litra c	5
Texas Andreas pedersen	200.000,00 kr.	- kr.	okt-23		Videregivelse af personoplysninger	5
Det kongelige teater	250.000,00 kr.	- kr.	jan-24		Art. 5, stk. 1, litra e	5
Netcompany	15.000.000,00 kr.	- kr.	jan-24		Manglende sikkerhedsforanstaltninger	3
Capio	1.500.000,00 kr.	- kr.	feb-24		Manglende tilyn med databehandlere	5
Gennemsnit (alle)	2.044.117,65 kr.					
Gennemsnit (eksl. Netcompany & Danske Bank)	650.000,00 kr.					

Bilag 2 – Overblik over bøder ift. omsætning

Navn	Beløb	Omsætning	Indstilling til bøde	Omsætningsår	Procentdel af omsætning
Taxa 4x35	1.200.000,00 kr.	57.131.000,00 kr.	mar-19	2017	2,10%
Id-Design (Ilva)	1.500.000,00 kr.	6.570.364.000,00 kr.	jun-19	2017	0,02%
JobTeam	50.000,00 kr.	N/A	jul-20	N/A	N/A
Arp-Hansen	1.100.000,00 kr.	1.298.119.000,00 kr.	jul-20	2018	0,08%
PrivatBo	150.000,00 kr.	15.888.000,00 kr.	aug-20	2018	0,94%
Nordbornholms Byggeforening	400.000,00 kr.	23.894.293,00 kr.	jul-21	2016	1,67%
Medicals Nordic	600.000,00 kr.	N/A	jul-21	N/A	N/A
Kræftens bekæmpelse	800.000,00 kr.	94.844.000,00 kr.	sep-21	2018	0,84%
Danske Bank	10.000.000,00 kr.	42.383.000.000,00 kr.	apr-22	2020	0,02%
Gyldendal	1.000.000,00 kr.	900.000.000,00 kr.	jun-22	2021	0,11%
Sirius Advokater	500.000,00 kr.	N/A	jul-22	2019	N/A
"Privat virksomhed"	150.000,00 kr.	N/A	dec-22	N/A	N/A
Danske Shoppingcentre	350.000,00 kr.	882.000.000,00 kr.	dec-22	2021	0,04%
Texas Andreas pedersen	200.000,00 kr.	N/A	okt-23	2022	N/A
Det kongelige teater	250.000,00 kr.	1.519.221.000,00 kr.	jan-24	2021	0,02%
Netcompany	15.000.000,00 kr.	2.704.742.000,00 kr.	jan-24	2021	0,55%
Capio	1.500.000,00 kr.	659.599.000,00 kr.	feb-24	2023	0,23%
Gennemsnit af bøder af omsætning		0,55%			
Gennemsnit af bøder af omsætning art. 83, stk. 4		0,78%			
Gennemsnit af bøder af omsætning art. 83, stk. 5		0,48%			

Kilde til omsætning

Rettens nr. 5405/2020
Rettens nr. 13-3662/2020
N/A
Rettens nr. 1-1471/2021
https://www.proff.dk/regnskab/privatbo-a.m.b.a.-af-1993-i-likvidation/frederiksberg/ejendomsforvaltning-og-udvikling/GK4U0100B0
Rettens nr. 1-792/2021
N/A
https://mediebibliotek.cancer.dk/m/4dfaac08ba17b31c/original/Arsrapport-2018.pdf
https://danskebank.com/-/media/danske-bank-com/file-cloud/2021/2/udrag-af-annual-report-2020.pdf?rev=fad25da4666848b298da1b6e8d6c636&hash=F19C97D2620C420D38CE9C70FF95E0CC
https://ir.gyldendal.dk/da/key-figures
N/A
N/A
https://proff.dk/firma/danske-shoppingcentre-ps/taastrup/ejendomshandel-og-udleje/0M2IYE10MV
https://proff.dk/regnskab/texas-andreas-petersen-as/odense-s/producer/13F5R3I016D
https://proff.dk/firma/det-kongelige-teater/k%C3%B8benhavn-k/pedeltjenester/H01M3FI01TI
https://proff.dk/firma/netcompany-as/k%C3%B8benhavn-k/internetdesign-og-programmering/08TJ75I0C2C
https://proff.dk/firma/capio-as/hellerup/sundhedsv%C3%A6sen/GPIPYXIO6Y3

Bilag 3 – Regn2

Regnskabsstatistik for private byerhverv efter regnskabsposter, størrelse og tid

Enhed: -		2015	2018
Firmaer (antal)	I alt	210053	225082
	0-9 ansatte	192933	206382
	10-19 ansatte	8624	9337
	20-99 ansatte	7072	7758
	100 ansatte og derover	1424	1605
Omsætning (mio. kr.)	I alt	3.547.507.000.000,00 kr.	4.042.991.000.000,00 kr.
	Gennemsnit	8.444.314,05 kr.	8.981.151,31 kr.
<p>Data er ekskl. landbrug, fiskeri, havne mv., pengeinstitutter, forsikring, almene boligselskaber, offentlig administration mv. Fra år 2014 er branchedækning udvidet til også at omfatte forsyningsvirksomhed, regional- og fjerntog samt radio- og tv-stationer. Bemærk statistikken omfatter kun markedsaktivitet.</p>			

Bilag 4 – GF3

Generel firmastatistik efter tid, firmastørrelse (fuldtidsansatte) og enhed			https://www.statistikbanken.dk/20346	
GF3				
	Firmaer (antal)	Omsætning (mio kr.)	Gennemsnit	Procentdel af omsætning
2021	Ingen ansatte	149898	299875	2.000.527,03 kr. 1,23%
	Under 10 ansatte	154138	693660	4.500.253,02 kr. 0,53%
	10-19 ansatte	11873	396564	33.400.488,50 kr. 0,37%
	20-49 ansatte	7721	545799	70.690.195,57 kr. 0,20%
	50-99 ansatte	2525	521050	206.356.435,64 kr. 0,07%
	100 ansatte og derover	2290	2712847	1.184.649.344,98 kr. 0,08%
			Gennemsnit	0,41%

Tal for 2018 er blevet rettet d. 19/11-2020 som følge af fejl i Regnskabsstatistikken for private byerhverv. Rettelserne vedrører primært variablene omsætning og andre driftsindtægter og er især koncentreret indenfor Ejendomshandel og udlejning (branchegruppen 68003, Udlejning af erhvervsjendomme).

Bilag 5 – Datatilsynets aktivitet

Kilde: Datatilsynets Årsberetninger og årsrapporter fra 2018-2022 (https://www.datatilsynet.dk/om-datatilsynet/aarsberetninger-og-aarsrapporter)

Generelt	2018	2019	2020	2021	2022	Gennemsnit
Klager	1376	2259	2507	2237	1817	2039,2
Anmeldelser af databrud	2717	7237	8767	8542	8816	7215,8
Sager på Datatilsynets eget initiativ	225	256	402	512	513	381,6
Sager på Datatilsynets eget initiativ (Mest relevante)						
Sager på baggrund borgerhenvendelser, medieomtale el.	11	49	73	68	79	
Tips, orienteringer mv., fra borgere, private, mv.	61	134	137	152	120	
Tilsyn ved private	12	30	18	72	35	
Tilsyn ved offentlige	135	38	64	58	94	
Sager vedr. håndhævelse, sanktioner, domme, mv.	0	0	106	157	120	

Bilag 6 – Spørgeskema

Type af virksomhed	Antallet af medarbejdere	Hvilken type virksomhed	Behandler i personoplysningsloven	Bliver jeres GDPR-opsætning ændret	Hvor mange timer ca. b	Hvor stor omkostning e	Hvor mange procent af	Overholdelsen af GDPR er meget ressourcekrævende	Vi har helt styr på hvilke Vi efterlever alle krav i GDPR
Forening	1-10	Mikro virksomhed	Ja	Begge	0 - 5 timer	0 kroner	0%		5
digitalt bureau	26-50	Lille virksomhed	Ja	In-house	0 - 5 timer	0 - 5000 kroner	0 - 0,5%		8
IT-virksomhed	1-10	Mikro virksomhed	Ja	In-house	0 - 5 timer	0 - 5000 kroner	0 - 0,5%		3
Produktionsvirksomhed	1-10	Mikro virksomhed	Ja	Outsourced	0 timer	0 - 5000 kroner	Det har jeg aldrig under		4
Sundhedsvirksomhed	1-10	Mikro virksomhed	Ja	In-house	0 - 5 timer	0 - 5000 kroner	nystartet så det ved jeg		6
Detailvirksomhed	1-10	Mikro virksomhed	Nej	In-house	0 timer	0 - 5000 kroner	0%		3
Servicevirksomhed	1-10	Mikro virksomhed	Ja	In-house	0 timer	0 kroner	0%		6
Produktionsvirksomhed	1-10	Lille virksomhed	Ja	In-house	0 timer	0 kroner	0%		7
Servicevirksomhed	11-25		Ja	Begge	15 - 20 timer	25000 - 30000 kroner			9
Servicevirksomhed	11-25	Mellemstor virksomhed	Ja	Begge	0 - 5 timer	0 - 5000 kroner			2
Forening	11-25	Mikro virksomhed	Ja	In-house	20 - 25 timer	20000 - 25000 kroner			9
Produktionsvirksomhed	76-100	Mellemstor virksomhed	Ja	In-house	0 - 5 timer	0 - 5000 kroner	0 - 0,5%		4
Produktionsvirksomhed	Over 250	Stor virksomhed	Ja	In-house	5 - 10 timer	5000 - 10000 kroner			9
Finansvirksomhed	11-25	Lille virksomhed	Ja	In-house	0 - 5 timer	5000 - 10000 kroner	0 - 0,5%		9
Produktionsvirksomhed	51-75	Lille virksomhed	Ja	In-house	5 - 10 timer	10000 - 15000 kroner	Over 4 %		5
Produktionsvirksomhed	1-10	Mikro virksomhed	Nej	In-house	0 - 5 timer	0 - 5000 kroner	0,5 - 1%		8
Finansvirksomhed	101-150	Mellemstor virksomhed	Ja	In-house	25 - 30 timer	35000 - 40000 kroner			8
Servicevirksomhed	101-150	Mellemstor virksomhed	Ja	In-house	0 - 5 timer	5000 - 10000 kroner			8
							Gennemsnit	6,05555556	6,27777778