

Tietosuojaneuvoston sitova päätös (65 artikla)



**Yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan
a alakohdan mukaisesti annettu sitova päätös 1/2021
kiistassa, joka on syntynyt Irlannin valvontaviranomaisen
tekemästä WhatsApp Ireland -yhtiötä koskevasta
päättöehdotuksesta**

Annettu 28. heinäkuuta 2021

Sisällysluettelo

1	Tiivistelmä kiistasta	6
2	Ehdot sitovan päätöksen antamiselle	9
2.1	Osallistuvien valvontaviranomaiset esittämät vastalauseet päätösehdotukseen	9
2.2	Johtava valvontaviranomainen ei noudata päätösehdotuksesta esitettyjä merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita tai katsoo, etteivät vastalauseet ole merkityksellisiä ja perusteltuja	9
2.3	Päätelmä tietosuojaneuvoston toimivallasta	10
3	Oikeus hyvään hallintoon	10
4	Sitovan päätöksen rakenne	11
5	Johtavan valvontaviranomaisen toteamat yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomiset	12
5.1	Rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettuihin etuihin liittyviä tietoja koskevan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista koskevat toteamukset	12
5.1.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	12
5.1.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	14
5.1.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	14
5.1.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	15
6	Häviöllisen tiivistämisen menettely	21
6.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	21
6.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	22
6.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	28
6.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	29
6.4.1	Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta	29
6.4.2	Tosiseikkojen arviointi	33
7	Osallistuvien valvontaviranomaisten toteamat mahdolliset muut (tai vaihtoehtoiset) yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomiset	37
7.1	Tutkimuksen soveltamisalaan liittyvät vastalauseet	37
7.1.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	37
7.1.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	37
7.1.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	38
7.1.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	40
7.2	Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan / 5 artiklan 2 kohdan lisärikkomista koskevat vastalauseet	41
7.2.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	41
7.2.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	41
7.2.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	42
7.2.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	43

7.3	Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan artiklan lisärikkomista koskevat vastalauseet	48
7.3.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	48
7.3.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	49
7.3.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	49
7.3.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	50
7.4	Häviöllisen tiivistämisen menettelyä koskevat vastalauseet	52
7.4.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	52
7.4.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	52
7.4.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	53
7.4.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	53
8	Johtavan valvontaviranomaisen päättämät korjaavat toimenpiteet ja erityisesti määräysehdotus käsittelyn saattamisesta säännösten mukaiseksi	56
8.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	56
8.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	56
8.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	57
8.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	58
8.4.1	Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta	58
8.4.2	Tosiseikkojen arviointi	59
9	Korjaavat toimenpiteet ja erityisesti hallinnollisen sakon laskeminen	62
9.1	Ennakoasiat: edeltävän tilikauden liikevaihto	62
9.1.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	62
9.1.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	62
9.1.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	63
9.1.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	65
9.2	Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinta	69
9.2.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	69
9.2.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	69
9.2.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	70
9.2.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	72
9.3	Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltaminen	75
9.3.1	Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi	75
9.3.2	Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista	77
9.3.3	Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista	80
9.3.4	Tietosuojaneuvoston analyysi	82
9.4	Hallinnollisen sakon uudelleenarviointi	96

10	Sitova päätös	97
11	Loppuhuomautukset	100

Euroopan tietosuojaneuvosto, joka

ottaa huomioon luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä 'yleinen tietosuoja-asetus'¹, 63 artiklan ja 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

ottaa huomioon ETA-sopimuksen sekä erityisesti sen liitteen XI ja pöytäkirjan 37, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 6 päivänä heinäkuuta 2018 annetulla ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 154/2018²,

ottaa huomioon työjärjestyksensä 11 ja 22 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Euroopan tietosuojaneuvoston, jäljempänä '**tietosuojaneuvosto**', pääasiallisena tehtävänä on varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukainen soveltaminen unionissa. Siksi yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan nojalla johtavan valvontaviranomaisen on tehtävä yhteistyötä muiden osallistuvien valvontaviranomaisten kanssa konsensuksen saavuttamiseksi, johtavan valvontaviranomaisen ja osallistuvien valvontaviranomaisten on vaihdettava keskenään kaikki olennaiset tiedot ja johtavan valvontaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava asiaa koskevat olennaiset tiedot muille osallistuville valvontaviranomaisille. Johtavan valvontaviranomaisen on viipymättä toimitettava päätösehdotus muille valvontaviranomaisille lausuntoa varten ja otettava niiden näkemykset asianmukaisesti huomioon.

(2) Jos jokin valvontaviranomaisista esittää päätösehdotukseen perustellun ja merkityksellisen vastalauseen yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan ja 60 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja mikäli johtava valvontaviranomainen ei aio noudattaa vastalauseita tai ei pidä sitä perusteltuna ja merkityksellisenä, johtavan valvontaviranomaisen on toimitettava asia yleisen tietosuoja-asetuksen 63 artiklassa tarkoitettulle yhdenmukaisuusmekanismille.

(3) Euroopan tietosuojaneuvosto tekee yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla sitovan päätöksen kaikista seikoista, joista merkityksellinen ja perusteltu vastalause on esitetty ja erityisesti siitä, onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu.

(4) Euroopan tietosuojaneuvosto antaa sitovan päätöksen jäsenten kahden kolmasosan enemmistöllä yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 2 kohdan nojalla, luettuna yhdessä tietosuojaneuvoston työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohdan kanssa, kuukauden kuluessa siitä, kun puheenjohtaja ja toimivaltainen valvontaviranomainen ovat päättäneet, että asiakirjoissa ei ole puutteita. Määräaikaa voidaan jatkaa kuukaudella asian monimutkaisuuden vuoksi joko puheenjohtajan omasta aloitteesta tai silloin, jos vähintään kolmasosa neuvoston jäsenistä pyytää sitä.

(5) Jos tietosuojaneuvosto ei ole kyennyt tekemään päätöstä tämän lisäajan kuluessa, se tekee päätöksensä kahden viikon kuluessa lisäajan päättymisestä jäsentensä yksinkertaisella enemmistöllä yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

¹ EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1.

² Viittauksilla "jäsenvaltioihin" tarkoitetaan koko päätöksessä ETA:n jäsenvaltioita ja viittauksilla "EU:hun" ETA-aluetta.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN SITOVAN PÄÄTÖKSEN

1 TIIVISTELMÄ KIISTASTA

1. Tämä asiakirja sisältää Euroopan tietosuojaneuvoston yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti antaman sitovan päätöksen. Päätös koskee kiistaa, joka on syntynyt **Irlannin valvontaviranomaisen**, johon viitataan tässä yhteydessä myös **johtavana valvontaviranomaisena**, tekemästä päätösehdotuksesta ja useiden **osallistuvien valvontaviranomaisten** siitä myöhemmin esittämistä vastalauseista. Kyseiset osallistuvat valvontaviranomaiset ovat **Saksan liittovaltion valvontaviranomainen** (*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*), **Baden-Württembergista vastaava Saksan valvontaviranomainen** (*Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg*), **Ranskan valvontaviranomainen** (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), **Unkarin valvontaviranomainen** (*Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*), **Italian valvontaviranomainen** (*Garante per la protezione dei dati personali*), **Alankomaiden valvontaviranomainen** (*Autoriteit Persoonsgegevens*), **Puolan valvontaviranomainen** (*Urząd Ochrony Danych Osobowych*) ja **Portugalin valvontaviranomainen** (*Comissão Nacional de Proteção de Dados*). Kyseessä oleva päätösehdotus liittyy oma-aloitteiseen tutkimukseen, jäljempänä '**tutkimus**', jonka Irlannin valvontaviranomainen aloitti 10. joulukuuta 2018. Tutkimuksessa selvitettiin, noudattiko WhatsApp Ireland Limited, jonka ainoa toimipaikka on Dublinissa, Irlannissa, jäljempänä '**WhatsApp IE**', yleisen tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.
2. Irlannin valvontaviranomaisen tutkimuksessa käsiteltiin vain WhatsApp IE:n kuluttajapalveluja, eikä se liity WhatsAppin yrityspalveluun³. Irlannin valvontaviranomainen päätti aloittaa tutkimuksen, koska yksittäisiltä rekisteröidyiltä (sekä käyttäjiltä että muilta kuin käyttäjiltä⁴) saaduissa useissa valituksissa viitattiin yleisesti WhatsApp IE:n tekemiin tietojenkäsittelytoimiin ja koska Saksan valvontaviranomainen oli esittänyt yleisen tietosuoja-asetuksen 61 artiklan mukaisen keskinäistä avunantoa koskevan pyynnön, joka liittyi huoliin läpinäkyvyydestä⁵. Irlannin valvontaviranomainen kuitenkin selvensi, että kyseinen tutkimus oli oma-aloitteinen tutkimus eikä se koskenut mitään tiettyä tai yksittäistä valitusta, huolenaihetta tai pyyntöä ja että niitä ei ollut otettu tutkimuksessa huomioon, jos niitä oli käsitelty erillisissä valitusmenettelyissä⁶.
3. Irlannin valvontaviranomainen totesi päätösehdotuksessaan katsovansa, että Irlannin valvontaviranomainen on toimivaltainen toimimaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna johtavana valvontaviranomaisena WhatsApp IE:n toteuttamien rajatylittävien käsittelytoimien osalta⁷.
4. Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto niiden tapahtumien kulusta, jotka johtivat asian toimittamiseen yhdenmukaisuusmekanismille.

Joulukuu 2018 – syyskuu 2019	Irlannin valvontaviranomaisen tässä nimenomaisessa tutkimuksessa noudattamaan erityiseen menettelyyn kuului ensinnäkin Irlannin valvontaviranomaisen tutkijan, jäljempänä ' tutkija ', tekemä arviointi.
---------------------------------------	---

³ Päätösehdotus, 17 kohta.

⁴ Huom. Käsitettä "muu kuin käyttäjä" käytetään kauttaaltaan Irlannin valvontaviranomaisen tutkimuksessa ja tässä päätöksessä tarkoittamaan yksittäistä rekisteröityä, jolla ei ole WhatsApp-tiliä.

⁵ Päätösehdotus, 3 kohta.

⁶ Päätösehdotus, 3–5 kohta.

⁷ Päätösehdotus, 16 kohta.

	<p>Tutkimuksen soveltamisala ja oikeusperusta esiteltiin tutkimuksen käynnistämistä tiedottavassa ilmoituksessa, joka lähetettiin WhatsApp IE:lle 10. joulukuuta 2018. WhatsApp IE:n kanssa käydyn tietojen ja näkemysten vaihdon jälkeen tutkija kirjasi esitetyt toteamukset 30. toukokuuta 2019 päivättyyn luonnokseen tutkimusraportista.</p> <p>WhatsApp IE vastasi tutkimusraportin luonnoksen sisältöön 1. heinäkuuta 2019 päivätyillä huomautuksilla.</p> <p>Tutkija antoi lopullisen tutkimusraportin, jäljempänä 'loppuraportti', 9. syyskuuta 2019 ja toimitti sen yhdessä tutkimusaineiston kanssa Irlannin valvontaviranomaisen päätöksentekijälle, joka tekee päätökset siitä, onko yleistä tietosuojasetusta rikottu, sekä mahdollisesta korjaavien toimivaltuuksien käytöstä, jäljempänä 'päätöksentekijä'.</p>
<p>Lokakuu 2019 – lokakuu 2020</p>	<p>Irlannin valvontaviranomainen ilmoitti WhatsApp IE:lle päätöksentekovaiheen alkamisesta 4. lokakuuta 2019.</p> <p>Irlannin valvontaviranomainen toimitti WhatsApp IE:lle 21. toukokuuta 2020 alustavan päätösehdotuksen, johon oli kirjattu sen alustavat näkemykset yhdestä tai useammasta yleisen tietosuojasetuksen rikkomisesta.</p> <p>Irlannin valvontaviranomainen toimitti WhatsApp IE:lle 20. elokuuta 2020 täydentävän päätösehdotuksen korjaavien toimivaltuuksien mahdollisesta käytöstä. WhatsApp IE toimitti huomautukset alustavasta päätösehdotuksesta, jäljempänä 'WhatsAppin huomautukset alustavasta ehdotuksesta', 6. heinäkuuta 2020 ja täydentävästä päätösehdotuksesta, jäljempänä 'WhatsAppin huomautukset täydentävästä ehdotuksesta', 1. lokakuuta 2020.</p> <p>Irlannin valvontaviranomainen otti molemmat huomautukset huomioon laatiessaan lopullisia versioita alustavasta ja täydentävästä päätösehdotuksesta ja liitti ne lopulliseen päätösehdotukseen, jäljempänä 'päätösehdotus'.</p>
<p>Joulukuu 2020 – tammikuu 2021</p>	<p>Päätösehdotus jaettiin osallistuville valvontaviranomaisille 24. joulukuuta 2020. Osallistuvat valvontaviranomaiset esittivät useita vastalauseita yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan 4 kohdan mukaisesti (erityisesti Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen, Baden-Württembergista vastaava Saksan valvontaviranomainen sekä Ranskan, Unkarin, Italian, Alankomaiden, Puolan ja Portugalin valvontaviranomaiset). Lisäksi vaihdettiin useita huomioita.</p>
<p>Tammikuu 2021 – maaliskuu 2021</p>	<p>Irlannin valvontaviranomainen arvioi kaikki saadut vastalauseet ja huomiot ja kehotti WhatsApp IE:tä esittämään huomautuksia tietystä esitettyjen vastalauseiden osajoukosta, joka koski erityisen anonymisointiprosessin tehokkuutta. WhatsApp IE toimitti nämä huomautukset 10. maaliskuuta 2021.</p>
<p>Huhtikuu 2021</p>	<p>Irlannin valvontaviranomainen antoi vastauksensa vastalauseisiin, myös ehdotuksia kompromissinäkemyksiksi, ja toimitti ne osallistuville valvontaviranomaisille 1. huhtikuuta 2021 yhdessä asiakirjassa, jäljempänä 'Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus'. Osallistuville viranomaisille toimitettiin samana päivänä myös WhatsApp IE:n huomautukset anonymisointiprosessista. Irlannin valvontaviranomainen pyysi asianomaisia osallistuvia valvontaviranomaisia kertomaan näkemyksensä 20. huhtikuuta 2021 mennessä. Irlannin valvontaviranomainen toimitti Alankomaiden valvontaviranomaisen pyynnöstä 19. huhtikuuta 2021 osallistuville valvontaviranomaisille alustavasti tarkistetun</p>

version päätösehdotuksen ensimmäisestä osasta. Siinä selvennettiin, mitä kompromissinäkemyksiä koskevat ehdotukset merkitsisivät käytännössä.
Italian valvontaviranomainen perui yhden vastalauseensa Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaukseen antamassaan vastauksessa. Irlannin valvontaviranomaisen mukaan osallistuvien valvontaviranomaisten vastauksista kävi selväksi, että yhtäkään ehdotettua kompromissinäkemystä eivät voineet kaikki asianomaiset osallistuvat valvontaviranomaiset hyväksyä. Irlannin valvontaviranomainen päätti olla noudattamatta mitään vastalauseista ja antaa ne tietosuojaneuvoston päätettäväksi yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.
WhatsApp IE:tä pyydettiin 23. huhtikuuta 2021 käyttämään oikeuttaan tulla kuulluksi kaikesta aineistosta, jonka Irlannin valvontaviranomainen aikoi antaa tietosuojaneuvostolle, ja se antoi huomautuksensa 28. toukokuuta 2021, jäljempänä 'WhatsAppin 65 artiklan mukaiset huomautukset' .

5. Irlannin valvontaviranomainen käynnisti 3. kesäkuuta 2021 kiistanratkaisumenettelyn käyttämällä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI)⁸. Kun johtava valvontaviranomainen oli toimitannut asian tietosuojaneuvostolle yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan 4 kohdan mukaisesti, tietosuojaneuvoston sihteeristö arvioi asiakirja-aineiston täydellisyyden tietosuojaneuvoston puheenjohtajan puolesta tietosuojaneuvoston työjärjestyksen 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tietosuojaneuvoston sihteeristö otti yhteyttä Irlannin valvontaviranomaiseen ja pyysi, että sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän välityksellä toimitetaan lisää asiakirjoja ja tietoja, sekä kehotti Irlannin valvontaviranomaista vahvistamaan asiakirjojen täydellisyyden. Irlannin valvontaviranomainen toimitti asiakirjat sekä tiedot ja vahvisti aineiston täydellisyyden. Erityisen tärkeä tietosuojaneuvoston sihteeristön tarkastelemista seikoista oli perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen oikeus tulla kuulluksi. Sihteeristö esitti 11. kesäkuuta 2021 Irlannin valvontaviranomaiselle lisäkysymyksiä vahvistaakseen muun muassa sen, että WhatsApp IE:lle oli annettu mahdollisuus käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi kaikista tietosuojaneuvoston päätöstä varten toimitetuista asiakirjoista. Irlannin valvontaviranomainen vahvisti samana päivänä, että näin oli. Se myös toimitti vahvistuksen kaikista asiakirjoista, jotka oli toimitettu yrityksen kuulemisoikeutta varten, sekä lisätodisteita WhatsApp IE:n ja Irlannin valvontaviranomaisen välisestä kirjeenvaihdosta⁹. Tästä on lisätietoa jäljempänä osassa 3.
6. Kun Irlannin valvontaviranomainen ja tietosuojaneuvoston puheenjohtaja olivat vahvistaneet aineiston täydellisyyden, tietosuojaneuvoston sihteeristö välitti aineiston 14. kesäkuuta 2021 tietosuojaneuvoston jäsenille.
7. Tietosuojaneuvoston puheenjohtaja päätti yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 3 kohdan sekä tietosuojaneuvoston työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti jatkaa tapauksen oletusarvoista yhden kuukauden määräaika kuukaudella asian monimutkaisuuden vuoksi.

⁸ Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI) on tietosuojaneuvoston työjärjestyksen 17 artiklassa tarkoitettu tieto- ja viestintäjärjestelmä.

⁹ Irlannin valvontaviranomaisen lähettämien asiakirjojen joukossa oli rekisterinpitäjältä saatuja kirjeitä, joissa vahvistettiin, että asiaankuuluvat asiakirjat oli vastaanotettu, ja toimitettiin rekisterinpitäjän huomautuksia.

2 EHDOT SITOVAN PÄÄTÖKSEN ANTAMISELLE

8. Yleiset ehdot tietosuojaneuvoston sitovan päätöksen antamiselle esitetään yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan 4 kohdassa ja 65 artiklan 1 kohdan a alakohdassa¹⁰.

2.1 Osallistuvien valvontaviranomaiset esittämät vastalauseet päätösehdotukseen

9. Tietosuojaneuvosto ilmoittaa, että osallistuvat valvontaviranomaiset esittivät päätösehdotusta koskevia vastalauseita tietosuojaneuvoston työjärjestyksen 17 artiklassa tarkoitettua sisäistä tieto- ja viestintäjärjestelmää käyttäen. Vastalauseet esitettiin yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan 4 kohdan nojalla.
10. Tarkemmin sanottuna osallistuvat valvontaviranomaiset esittivät vastalauseita seuraavista asioista: yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkominen; päätösehdotuksessa tehty päätelmä, jonka mukaan muiden kuin käyttäjien tietoihin sovelletaan erityiskäsittelyä anonymisoituina tietoina, ja tämän erilaisen käytännön seuraukset; yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisen toteamatta jääminen; tutkimuksen soveltamisala ja/tai yleisen tietosuojasetuksen mahdolliset lisärikkomiset; Irlannin valvontaviranomaisen antama säännösten noudattamista koskeva määräys; ehdotetun sakon laskeminen ja erityisesti alustavat asiat, yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinta ja yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa lueteltujen tekijöiden huomioon ottaminen.

2.2 Johtava valvontaviranomainen ei noudata päätösehdotuksesta esitettyjä merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita tai katsoo, etteivät vastalauseet ole merkityksellisiä ja perusteltuja

11. Irlannin valvontaviranomainen toimitti osallistuville valvontaviranomaisille 1. huhtikuuta 2021 yhdistelmävastauksen, jossa esitetään Irlannin valvontaviranomaisen arviointi osallistuvien valvontaviranomaisten esittämistä vastalauseista. Siinä myös kerrotaan, katsoiko se vastalauseiden olevan ”merkityksellisiä ja perusteltuja”, ja ehdotetaan joitakin kompromissinäkemystä.
12. Vastatessaan Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaukseen Italian valvontaviranomainen peruutti yhden vastalauseensa, koska se katsoi Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastauksessa antamien selitysten olevan vakuuttavia. Tätä vastalauseita ei siksi katsota käsiteltävänä olevan kiistan osaksi.
13. Irlannin valvontaviranomaisen mukaan osallistuvilta valvontaviranomaisilta jäljellä oleviin vastalauseisiin saaduista vastauksista kävi ilmi, että yksikään ehdotettu kompromissinäkemys ei ollut hyväksyttävä kaikille asianomaisille osallistuville valvontaviranomaisille. Yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan 4 kohdan mukaisesti Irlannin valvontaviranomainen toimitti asian tietosuojaneuvoston yhdenmukaisuusmekanismille kiistanratkaisua varten yleisen tietosuojasetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. Irlannin valvontaviranomainen kertoi tietosuojaneuvoston sihteeristölle osoittamassaan kirjeessä, että se toimitti kiistan tietosuojaneuvostolle yleisen tietosuojasetuksen

¹⁰ Yleisen tietosuojasetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti tietosuojaneuvosto antaa sitovan päätöksen, kun valvontaviranomainen on esittänyt johtavan viranomaisen päätösehdotukseen merkityksellisen ja perustellun vastalauseen ja johtava valvontaviranomainen ei ole noudattanut vastalauseita tai jos johtava valvontaviranomainen on hylännyt tällaisen vastalauseen, koska se ei ollut merkityksellinen tai perusteltu.

asetuksen 65 artiklan mukaisesti¹¹, koska se päätti olla noudattamatta osallistuvien valvontaviranomaisten esittämiä vastalauseita.

2.3 Pöytäkirja tietosuojaneuvoston toimivallasta

14. Kyseinen tapaus täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdassa luetellut vaatimukset, koska useat valvontaviranomaiset esittivät vastalauseita johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotukseen yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja koska johtava valvontaviranomainen ei joko noudattanut vastalauseita tai hylkäsi ne sillä perusteella, että ne eivät olleet merkityksellisiä tai perusteltuja.
15. Tietosuojaneuvostolla on täten toimivalta antaa sitova päätös, joka koskee kaikkia seikkoja, joista merkityksellinen ja perusteltu vastalause on esitetty, sekä erityisesti kysymystä siitä, onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu¹².

3 OIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON

16. Tietosuojaneuvoston on toimissaan noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklaa (oikeus hyvään hallintoon). Tämä otetaan huomioon myös tietosuojaneuvoston työjärjestyksen 11 artiklan 1 kohdassa¹³. Lisätietoja on annettu yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohtaa koskevissa tietosuojaneuvoston ohjeissa¹⁴.
17. Yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 2 kohdan mukaisesti tietosuojaneuvoston päätös ”on perusteltava ja osoitettava johtavalle valvontaviranomaiselle sekä kaikille asianomaisille valvontaviranomaisille, joita se sitoo”. Yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 2 kohta perustuu siihen, että tietosuojaneuvoston sitovalla päätöksellä pyritään ratkaisemaan kahden tai useamman kansallisen valvontaviranomaisen välillä syntynyt kiista¹⁵. Sitä ei osoiteta suoraan millekään kolmannelle osapuolelle. Koska tietosuojaneuvoston päätös kuitenkin sitoo tässä tapauksessa johtavaa valvontaviranomaista ja se voi olla ratkaiseva menettelyn tulokselle kansallisella tasolla, se voi vaikuttaa niiden henkilöiden etuihin, jotka olivat osa menettelyä, jonka vuoksi päätösehdotus tehtiin. Tämä koskee esimerkiksi rekisterinpitäjää, jolle johtavan valvontaviranomaisen lopullinen päätös osoitetaan.¹⁶
18. Jotta voidaan käsitellä mahdollisuutta siihen, että tietosuojaneuvoston päätös voi vaikuttaa haitallisesti WhatsApp IE:hen, tietosuojaneuvosto arvioi, oliko yritykselle tarjottu tilaisuus käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi johtavan valvontaviranomaisen johtamasta menettelystä. Se arvioi myös erityisesti, oliko WhatsApp IE:lle annettu tilaisuus saada tosiasiallisesti tietoon näkemyksensä

¹¹ Kirje tietosuojaneuvoston sihteeristölle oli päivätty 2. kesäkuuta 2021. Kiista toimitettiin sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään 3. kesäkuuta 2021.

¹² Yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohta. Osa valvontaviranomaisista esitti huomautuksia vastalauseiden sijaan. Tietosuojaneuvosto ei huomionnut näitä.

¹³ Euroopan tietosuojaneuvoston työjärjestys, annettu 25. toukokuuta 2018, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna ja 8. lokakuuta 2020 hyväksyttynä.

¹⁴ EDPB Guidelines 03/2021 on the application of Article 65(1)(a) GDPR, hyväksytty 13. huhtikuuta 2021 (julkiseen kuulemiseen tarkoitettu versio), jäljempänä ’ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta’, 94–108 kohta.

¹⁵ Ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 97 kohta.

¹⁶ Ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 98 ja 99 kohta.

tietosuojaneuvoston ratkaistavana olevasta kiistasta sekä kaikista tässä menettelyssä saaduista asiakirjoista, jotka tietosuojaneuvoston on otettava huomioon päätöksensä tekemiseksi¹⁷.

19. Koska Irlannin valvontaviranomainen on kuullut WhatsApp IE:tä tietosuojaneuvoston ratkaistavana olevan kiistan aiheesta sekä kaikista asiakirjoista, jotka tässä menettelyssä on otettu vastaan ja joita tietosuojaneuvosto käyttää päätöksensä tekemiseksi, myös päätösehdotuksesta esitetyistä vastalauseista¹⁸, ja johtava valvontaviranomainen on toimittanut tietosuojaneuvostolle tietosuojaneuvoston työjärjestyksen¹⁹ 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti WhatsApp IE:n kirjalliset havainnot tässä nimenomaisessa päätösehdotuksessa esitetyistä ongelmista, tietosuojaneuvosto katsoo, että EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklaa on noudatettu.

4 SITOVAN PÄÄTÖKSEN RAKENNE

20. Tietosuojaneuvosto arvioi ensin jokaisesta esitetystä vastalauseesta, voidaanko se katsoa yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitetuksi ja merkityksellisen ja perustellun vastalauseen käsitteestä annetuissa ohjeissa²⁰ selvennettyksi ”*merkitykselliseksi ja perustelluksi vastalauseeksi*”.
21. Jos tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimuksia, tietosuojaneuvosto ei ota kantaa vastalauseessa tämän nimenomaisen tapauksen osalta esitettyihin asiakysymyksiin. Tietosuojaneuvosto analysoi niissä kaikissa vastalauseissa esitetyt asiakysymykset, jotka se katsoo merkityksellisiksi ja perustelluiksi²¹.
22. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että asianomainen päätösehdotus ja osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseet huomioon ottaen tämä päätös ei estä tietosuojaneuvostoa tekemästä muita arviointeja, jotka koskevat muita tapauksia, myös silloin kun osapuolet ovat samat.

¹⁷ Ks. myös ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 105 ja 106 kohta. Tämän osalta vahvistettiin, että WhatsApp IE:llä oli mahdollisuus käyttää kuulemisoikeuttaan alustavasta päätösehdotuksesta, täydentävästä päätösehdotuksesta, valvontaviranomaisten esittämistä vastalauseista ja huomautuksista, Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastauksesta, osallistuvien valvontaviranomaisten sen osalta vaihtamista huomautuksista ja Irlannin valvontaviranomaisen päätösehdotuksen ensimmäisen osan alustavasti muutetusta otteesta. Irlannin valvontaviranomainen vahvisti ottaneensa WhatsApp IE:n huomautukset alustavasta päätösehdotuksesta ja täydentävästä päätösehdotuksesta huomioon liittäessään ne yhdistelmävastauksen luonnokseen. WhatsApp IE:lle toimitettiin jäljennös yhdistelmävastauksen luonnoksesta 24. joulukuuta 2020. WhatsApp IE sisällytti lisähuomautuksia yhdistelmävastauksen luonnoksesta myös huomautuksiinsa, jotka se antoi vastauksena aineistoon, joka annettaisiin tietosuojaneuvostolle tätä yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan mukaista menettelyä varten. WhatsApp IE vahvisti 9. kesäkuuta 2021 päivätyssä kirjeessä yksiselitteisesti, että WhatsApp IE:lle oli tarjottu tilaisuus esittää näkemyksensä yhdistelmävastauksen luonnoksesta.

¹⁸ Ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 105 kohta.

¹⁹ Euroopan tietosuojaneuvoston työjärjestys, annettu 25. toukokuuta 2018, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna ja 8. lokakuuta 2020 hyväksyttynä.

²⁰ EDPB Guidelines 9/2020 on the concept of relevant and reasoned objection, versio 2 hyväksytty 9. maaliskuuta 2021, jäljempänä ’**ohjeet merkityksellisestä ja perustellusta vastalauseesta**’.

²¹ Ks. EDPB Guidelines 03/2021 on the application of Article 65(1)(a) GDPR, hyväksytty 13. huhtikuuta 2021 (julkiseen kuulemiseen tarkoitettu versio), jäljempänä ’**ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta**’, 63 kohta (*tietosuojaneuvosto arvioi kunkin esitetyn vastalauseen osalta, täyttääkö vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, ja jos se täyttää, käsittelee vastalauseen tosiseikkoja sitovassa päätöksessä*).

5 JOHTAVAN VALVONTAVIRANOMAISEN TOTEAMAT YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN RIKKOMISET

5.1 Rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettuihin etuihin liittyviä tietoja koskevan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista koskevat toteamukset

5.1.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

23. Irlannin valvontaviranomainen analysoi päätösehdotuksessaan WhatsApp IE:n antamia tietoja siinä määrin kuin ne koskivat yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetun oikeusperusteen käyttämistä arvioitaessa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan noudattamista²². Irlannin valvontaviranomainen arvioi sen jälkeen tietoja myös yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimusten perusteella²³. Irlannin valvontaviranomainen havaitsi oikeusperustetta koskevassa tiedonannossa otteita, joissa viitattiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuun oikeusperusteeseen (oikeutetut edut) seuraavasti²⁴:

Henkilötietojen käsittelyssä käytetään tietyissä tapauksissa myös muita oikeusperusteita:

...

Yhtiön oikeutetut edut tai kolmannen osapuolen oikeutetut edut, jos rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet eivät ole niitä painavampia, jäljempänä 'oikeutetut edut':

Yhtiö ei ehkä pysty käsittelemään sellaisten alaikäisten (useimmissa EU-maissa alle 18-vuotiaiden) henkilötietoja, jotka eivät pysty täysivaltaisesti tekemään oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoista sopimusta, koska siihen tarvitaan sopimus. Jos tällainen henkilö kuitenkin käyttää yhtiön palveluja, yhtiön oikeutetun edun mukaista on

-) tarjota, parantaa, mukauttaa ja tukea yhtiön palveluja niitä koskevissa tiedoissa kuvatun mukaisesti*
-) edistää turvallisuutta ja*
-) olla rekisteröityyn yhteydessä esimerkiksi palveluun liittyvissä kysymyksissä.*

Oikeutetut edut, joihin tässä käsittelyssä vedotaan, ovat seuraavat:

-) Luodaan, tarjotaan, tuetaan ja pidetään yllä innovatiivisia palveluja ja ominaisuuksia, joiden avulla alaikäiset henkilöt pystyvät ilmaisemaan itseään, viestimään, etsimään ja käsittelemään heidän etujensa kannalta merkityksellisiä tietoja ja asioita, rakentamaan yhteisöä ja hyödyntämään työkaluja ja ominaisuuksia, jotka edistävät heidän hyvinvointiaan.*
-) Suojataan yhtiön alusta ja verkosto, todennetaan tilit ja toiminta, torjutaan haitallista käytöstä, havaitaan ja estetään roskaposti ja muut huonot kokemukset ja pidetään yhtiön palvelut ja kaikki Facebook-yhtiön tuotteet vapaana haitallisesta tai asiattomasta sisällöstä, ja tutkitaan epäilyttävää toimintaa tai yhtiön ehtojen tai käytäntöjen loukkauksia ja suojellaan alaikäisten henkilöiden turvallisuutta, muun muassa estetään hyväksikäyttöä tai muut haitat, joille kyseiset henkilöt voivat olla erityisen alttiita.*

Kaikki henkilöt, myös alaikäiset:

-) **Mittausten, analytiikan ja niiden muiden yrityspalvelujen tarjoaminen, joissa yhtiö käsittelee tietoja rekisterinpitäjänä.** Oikeutetut edut, joihin tässä käsittelyssä vedotaan, ovat seuraavat:*
 - o Annetaan paikkansapitäviä ja luotettavia raportteja yrityksille ja muille kumppaneille, varmistetaan suorituskykyä koskevat täsmälliset tilastot ja hinnoittelu ja osoitetaan arvo, jonka yhtiön kumppanit saavat yhtiön palvelujen käyttämisestä.*
 - o Yritysten ja muiden kumppanien etujen mukaisesti autetaan niitä ymmärtämään asiakkaitaan ja parantamaan liiketoimintaansa, hyväksymään yhtiön hinnoittelumallit ja arvioimaan niiden omien palvelujen ja viestien tehokkuutta ja levittämistä ja ymmärtämään, miten ihmiset ovat niiden kanssa vuorovaikutuksessa käyttäessään yhtiön palveluja.*

²² Päätösehdotus, 341 kohta.

²³ Päätösehdotus, 397–399 kohta.

²⁴ Tekstiin on upotettu useita linkkejä (esim. Facebook-yhtiön tuotteita ja WhatsApp IE:n palveluja koskevissa kohdissa), joita seuraamalla saa lisätietoja.

-) **Markkinaviestinnän tarjoaminen rekisteröidylle.** Oikeutetut edut, joihin tässä käsittelyssä vedotaan, ovat seuraavat:
- o Tuodaan esiin Facebook-yhtiön tuotteita ja toteutetaan suoramarkkinointia.
-) **Jaetaan tietoa muille, muun muassa lainvalvontaviranomaisille, ja vastataan lakisääteisiin pyyntöihin.** Tietosuojaselosteen lainsäädäntöä ja suojelua koskevassa kohdassa on lisätietoa. Oikeutetut edut, joihin tässä käsittelyssä vedotaan, ovat seuraavat:
- o Estetään ja torjutaan petoksia, Facebook-yhtiön tuotteiden luvaton käyttöä, yhtiön ehtojen ja käytäntöjen loukkauksia tai muuta haitallista tai lainvastaista toimintaa. Suojellaan yhtiötä (myös sen oikeuksia, omaisuutta tai tuotteita), käyttäjiä tai muita, myös osana tutkintoja ja lakisääteisiä tutkimuksia. Estetään kuolema tai uhkaava ruumiinvamma.
-) **Jaetaan tietoa Facebook-yhtiöille turvallisuuden edistämiseksi.** Lisätietoa on tietosuojaselosteen kohdassa, jossa käsitellään työskentelyä muiden Facebook-yhtiöiden kanssa. Oikeutetut edut, joihin tässä käsittelyssä vedotaan, ovat seuraavat:
- o Turvataan järjestelmät ja torjutaan roskapostia, uhkia, hyväksikäyttöä tai rikkomista koskevia toimia ja edistetään turvallisuutta kaikissa Facebook-yhtiön tuotteissa.

24. Päätösehdotuksessa tuotiin kyseisten tietojen esittämistavan osalta esiin, että tiedot annettiin luettelukohtina määritettyjen tavoitteiden alla, jolloin käyttäjä pystyy selkeästi havaitsemaan, mitkä oikeutetut edut liittyvät kuhunkin määritettyyn tavoitteeseen²⁵.
25. Tutkijan näkemyksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimus on kumulatiivinen vaatimus, jonka vuoksi 13 artiklan 1 kohdan c ja d alakohtaa käytetään yhdessä, jotta rekisterinpitäjää voidaan vaatia esittämään käsittelyn tarkoitukset oikeutettua etua koskevan oikeusperusteen osalta käsittelytoimien suorittamista koskevan oikeutetun edun ohella²⁶.
26. Tutkija ehdotti yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisen toteamista yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisen ohella²⁷. Päätöksentekovaiheessa Irlannin valvontaviranomainen omaksui kaavamaisemman lähestymistavan (tutkintavaiheeseen verrattuna²⁸) sen arvioinnissa, missä määrin WhatsApp IE noudatti yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan vaatimuksia, arvioimalla annetut tiedot erikseen yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan jokaisen kohdan vaatimusten perusteella. Tämän lähestymistavan perusteella päätöksentekijä totesi yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan noudattamatta jättämisen mutta ei yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista. Päätösehdotuksessa todettiin, että tavoitteet on eriteltävä tarkemmin, kun arvioidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan noudattamista²⁹.
27. Irlannin valvontaviranomainen huomautti päätösehdotuksessa, että itse tiedot on annettu mielekkäästi ja käyttäjä pystyy ymmärtämään oikeutetut edut. Irlannin valvontaviranomainen totesi, että oli riittävän selkeästi esitetty, ovatko oikeutetut edut WhatsApp IE:n vai kolmannen osapuolen,

²⁵ Päätösehdotus, 398 kohta.

²⁶ Päätösehdotus, 392 kohta.

²⁷ Päätösehdotus, 393–394 kohta.

²⁸ Tutkija ehdotti alun perin yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisen toteamista yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisen toteamisen ohella ja totesi, että oikeusperustetta koskevassa tiedonannossa yhdistettiin henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset oikeutettuihin etuihin, joihin vedottiin henkilötietojen käsittelyssä, mutta ei annettu erityistä tietoa käsittelytoimista tai siihen liittyvistä toimien ryhmästä. Päätösehdotus, 392–394 kohta.

²⁹ Päätösehdotus, 398 ja 345–354 kohta.

koska annetuissa tiedoissa viitattiin oikeutetun edun *omistajaan* (esim. *yhtiön oikeutetun edun mukaista on...*)³⁰.

28. Irlannin valvontaviranomainen selitti päätösehdotuksessaan, että WhatsApp IE on noudattanut täysin yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia velvollisuuksiaan, ja katsoi, että annetut tiedot ovat selkeitä ja läpinäkyviä ja että rekisteröity saa niistä mielekkään yleiskuvan oikeutetuista eduista, joihin hänen henkilötietojensa käsittelyssä vedotaan³¹.

5.1.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

29. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** esitti vastalauseeseen, jossa todetaan, että päätösehdotuksessa ei käsitellä asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista. Vastalauseessa väitetään, että päätösehdotuksessa ei tutkita kysymystä siitä, onko WhatsApp IE:n jokaisesta oikeutetusta edusta antaman kuvauksen sisältö riittävän selkeä ja ymmärrettävä aikuisille rekisteröidyille yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti, koska Irlannin valvontaviranomainen keskittyi pääasiassa siihen, ovatko tiedot riittävän selkeitä lapsille. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan ei ole asianmukaista vedota moniin eri oikeutettuihin etuihin ja esittää ne yleisluontoisesti. Rekisterinpitäjän pitää sen sijaan varmistaa, että oikeutettujen etujen kuvaus on riittävän selkeä ja läpinäkyvä, jotta rekisteröity ymmärtää sen. Baden-Württembergista vastaava Saksan valvontaviranomainen esitti vastalauseeseen, jossa vain ilmaistiin tuki Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen esittämille vastalauseille.
30. **Puolan valvontaviranomainen** toteaa vastalauseessaan, että *epämääräinen viittaus laajasti ymmärrettyyn rekisterinpitäjän oikeutettuun etuun tai yritysten ja muiden kumppanien etuihin ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimusta*. Puolan valvontaviranomaisen mukaan läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa³² todetaan yksiselitteisesti, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi rekisterinpitäjän on kerrottava, mikä etu on kyseessä. Ei myöskään ole selvää, minkä kolmansien osapuolten oikeutettua etua kuvataan³³.
31. **Italian valvontaviranomaisen** esittämässä vastalauseessa viitataan annettujen tietojen selkeyden puutteeseen, sillä niissä yhdistetään henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset kyseisen henkilötietojen käsittelyn osalta tarkoitettuihin oikeutettuihin etuihin antamatta nimenomaista tietoa kyseessä olevasta käsittelystä. Siinä myös todetaan, että alaikäisiin henkilöihin vaikuttavien oikeutettujen etujen osalta käytetty kieli ei ole asianmukaista, koska asianomaisessa osassa käytetty sanasto, sävy ja tietojen tyyli eivät eroa muissa osissa käytetyistä.

5.1.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

32. Kuten on jo mainittu, Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta näitä vastalauseita³⁴. Kaikkia kolmea vastalauseetta koskevassa yhdistelmävastauksessaan Irlannin valvontaviranomainen huomautti, että vastalauseiden aihe kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen

³⁰ Päätösehdotus, 398 kohta. Päätöksentekijä pani merkille huolet, joita tutkija esitti selkeyden puutteesta siinä, ovatko oikeutetut edut rekisterinpitäjän vai kolmannen osapuolen, mutta ei ollut samaa mieltä huolista.

³¹ Päätösehdotus, 399 kohta.

³² Tietosuojatyöryhmä, asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat WP260 rev.01, annettu 29. marraskuuta 2017, viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 11. huhtikuuta 2018, jäljempänä '**läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat**'. Tietosuojaneuvosto hyväksyi ensimmäisessä täysistunnessaan yleiseen tietosuoja-asetukseen liittyvät tietosuojatyöryhmän ohjeet.

³³ Päätösehdotus, 264 kohta.

³⁴ Ks. edellä 13 kohta.

4 artiklan 24 kohdan soveltamisalaan. Irlannin valvontaviranomainen katsoi kuitenkin, että vastalauseet eivät ole riittävän perusteltuja, ainakaan siinä määrin, että ne riittäisivät kumoamaan sen päätösehdotuksessa esittämän kannan, koska vastalauseiden toteamuksia on tuettava selittämällä asianmukaisesti niiden tukena olevat perustelut³⁵. Irlannin valvontaviranomainen katsoi myös, että vastalauseita esittäneiden osallistuvien valvontaviranomaisten olisi pitänyt tukea riittävästi eri päätelmiään, jotta johtava valvontaviranomainen voisi harkita näkemystensä ja perustelujensa korvaamista osallistuvien valvontaviranomaisten näkemyksillä ja perusteluilla.

33. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseeseen osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoi, että koska sitä ei ollut perusteltu riittävästi, Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause aiheuttaisi tarpeettoman riskitekijän, jota ei voida hyväksyä. Kyse on asianomaisen muutetun toteamuksen pätevydestä, jos se riitautettaisiin Irlannin tuomioistuimissa³⁶.
34. Puolan valvontaviranomaisen vastalauseeseen osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoi, että tutkijan toteamuksia ei voida ottaa uudelleen käyttöön, koska se saisi aikaan tilanteen, jossa WhatsApp IE:n todettaisiin rikkoneen yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklaa kahdesti saman käytöksen vuoksi, koska yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 artiklan c kohdan rikkominen on jo todettu³⁷.
35. Italian valvontaviranomaisen vastalauseeseen osalta Irlannin valvontaviranomainen korosti esittäneensä selkeästi perustelunsa ehdotukselle sen toteamiselle, että yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on noudatettu. Vastalauseessa ei myöskään ole riittävästi perusteluja vastakkaisen toteamuksen tueksi³⁸.

5.1.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

5.1.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

36. Tietosuojaneuvosto katsoo, että **Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen** vastalause koskee sitä, *"onko yleistä tietosuojasetusta rikottu"*, koska sen mielestä Irlannin valvontaviranomaisen olisi pitänyt todeta yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkominen. Koska näytetään toteen, että jos vastalauseetta noudatettaisiin, se johtaisi erilaiseen päätelmään siitä, onko yleistä tietosuojasetusta rikottu vai ei, ja siksi vastalause on katsottava *"merkitykselliseksi"*³⁹. Vastalause on katsottava myös *"perustelluksi"*, koska vastalauseessa esitetään useita tosiseikkoihin perustuvia ja oikeudellisia perusteluja oikeudelliseen arvioon ehdotetulle muutokselle. Erityisesti mainitaan selvyuden puutteesta, koska WhatsApp IE vetoaa useisiin erilaisiin oikeutettuihin etuihin, mutta WhatsApp IE ei pysty varmistamaan, että kaikki luetellut oikeutetut edut kuvataan riittävän selkeästi ja läpinäkyvästi, jotta rekisteröity ymmärtää ne. Vastalauseessa annetaan useita esimerkkejä, joissa oikeutettuja etuja ei kuvata läpinäkyvästi ja ymmärrettävästi, minkä vuoksi tiedonsaantioikeutta ei pystytä varmistamaan. Vastalauseessa myös huomautetaan, että päätösehdotuksessa keskityttiin epäasianmukaisesti siihen, ovatko tiedot riittävän selkeitä lapsille.
37. Sen osalta, että vastalauseeseen on oltava *"perusteltu"*, WhatsApp IE totesi, että Saksan liittotasavallan vastalause ei täyttänyt tätä vaatimusta, koska sen lausunnot *eivät ole täsmällisiä eivätkä ne riitä täyttämään vaatimusrajaa*, ja vastalauseessa *turvaudutaan WhatsApp IE:n toimittamien tietojen perusteettomiin kuvauksiin ja kahteen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimusten*

³⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 31 kohta.

³⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 33 kohta.

³⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 34 kohta.

³⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 36 kohta.

³⁹ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 13 kohta.

*väärinymmärrykseen*⁴⁰. Tietosuojaneuvosto katsoo vastalauseen olevan riittävän perusteltu ja muistuttaa, että vastalauseen tosiseikat arvioidaan erikseen, kun on todettu, että vastalause täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset⁴¹. Yksilöiden oikeuksille ja vapauksille aiheutuvien riskien merkityksen osoittamista koskevan vaatimuksen osalta WhatsApp IE katsoi, että vastalause ei täyttänyt tätä rajaa, koska sen mukaan siitä ei ollut annettu todisteita⁴². Tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi yksilöiden oikeuksille ja vapauksille aiheutuvien riskien merkitys, koska siinä tuodaan esiin rekisteröidyille koituvat seuraukset, kuten se, että he eivät pysty käyttämään kokonaisvaltaisesti muita rekisteröidyn oikeuksiaan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen tietojen puuttumisen vuoksi.

38. Tietosuojaneuvosto pani merkille Baden-Württembergista vastaavan Saksan valvontaviranomaisen vastalauseen mutta päätti, että koska siinä vain tuettiin Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseetta, vastalause ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimuksia.
39. Koska **Puolan valvontaviranomaisen** vastalauseessa ollaan eri mieltä Irlannin valvontaviranomaisen toteamuksesta, jonka mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohtaa ei ole rikottu, tietosuojaneuvosto katsoo sen olevan merkityksellinen, koska se koskee sitä, ”*onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu*”⁴³. Vastalause on myös riittävän perusteltu, koska siinä katsotaan, että epämääräinen viittaus laajasti ymmärrettyyn rekisterinpitäjän oikeutettuun etuun tai yrityksen ja muiden kumppanien etuihin ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua ja läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa selitettyä vaatimusta. Lisäksi vastalauseessa viitataan tutkijan alkuperäisiin havaintoihin, jotka ovat vastakkaisia päätöksentekijän havainnoille. WhatsApp IE totesi, että vastalauseessa *ei osoiteta yhteyttä yhdistelmävastauksen sisältöön ja päätöksentekijän tekemään arviointiin* ⁴⁴ *eikä siinä selitetä eriävän tulkinnan syytä*⁴⁵. Tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalauseessa selitetään selkeästi eriävä tulkinta Irlannin valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa tekemistä päätelmistä ja esitetään sitä varten riittävät perustelut. Päätösehdotuksen rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille aiheuttamien riskien merkityksen osoittamista koskevan vaatimuksen osalta WhatsApp IE väitti, että Puolan valvontaviranomaisen vastalauseessa ei anneta todisteita tukemaan sen väitettä, jonka mukaan päätösehdotuksen seurauksena *rekisteröidyt eivät pysty käyttämään muita yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä oikeuksia eivätkä pysty hallitsemaan henkilötietojensa liikkumista*⁴⁶. Tietosuojaneuvosto katsoo, että Puolan valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille aiheuttamien riskien merkitys, sillä he joutuvat riittämättömien tietojen vuoksi tilanteeseen, jossa he eivät pysty käyttämään muita yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä oikeuksia eivätkä pysty hallitsemaan henkilötietojaan.
40. **Italian valvontaviranomaisen** vastalauseessa katsotaan, että päätösehdotuksessa ei käsitellä asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista koskevaa tilannetta. Siksi sen katsotaan olevan merkityksellinen samasta syystä kuin edellä mainittujen vastalauseiden. WhatsApp IE katsoi huomautuksissaan, että vastalause ei ole merkityksellinen, koska se perustuu osittain *lausuntoon, jota Irlannin valvontaviranomainen ei ole päätösehdotuksessaan*

⁴⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.5 kohta.

⁴¹ Ks. edellä alaviite 21.

⁴² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.9 kohta.

⁴³ Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohta.

⁴⁴ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.2 kohta.

⁴⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.6 kohta.

⁴⁶ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.10 kohta.

*tehnyt*⁴⁷, eikä se ole perusteltu⁴⁸. Virheellisen viittauksen lauseeseen, jota ei ole päätösehdotuksessa⁴⁹, ei voida missään tapauksessa voida katsoa riittävän sen toteamiseen, että vastalause ei ole merkityksellinen, etenkin siksi, että vastalauseessa vedotaan tähän vain *osittain* ja siinä esitetään selkeästi eriävä tulkinta päätelmästä, joka päätösehdotuksessa on tehty yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisesta. Tietosuojaneuvosto katsoo vastalauseeseen olevan perusteltu myös siksi, että siinä katsotaan annettujen tietojen olevan epäselviä, koska kyseessä olevista käsittelytoimista ei anneta nimenomaista tietoa. Vastalauseessa todetaan, että Italian valvontaviranomainen on eri mieltä Irlannin valvontaviranomaisten käyttämisestä perusteluista. Päätösehdotuksen rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille aiheuttamien riskien merkityksen osoittamista koskevan vaatimuksen osalta WhatsApp IE väitti, että Italian valvontaviranomainen ei esittänyt todisteita sen väitteensä tueksi, jonka mukaan päätösehdotuksen seurauksena käyttäjien perusoikeus saada tietoa heikkenisi huomattavasti⁵⁰. Tietosuojaneuvosto katsoo, että Italian valvontaviranomaisen esittämässä vastalauseessa osoitetaan selkeästi yksilöiden oikeuksille ja vapauksille aiheutuvien riskien merkitys, koska siinä huomautetaan, että jos päätösehdotusta ei tässä tilanteessa muuteta, se heikentäisi käyttäjien perusoikeutta saada tietoa.

41. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan, Puolan ja Italian valvontaviranomaisten yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisen olemassaolosta esittämät vastalauseet ovat yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettuja merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita.

5.1.4.2 Tosiseikkojen arviointi

42. Yleisen tietosuojasetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti tietosuojaneuvosto antaa kiistanratkaisumenettelyn yhteydessä sitovan päätöksen kaikista seikoista, joista on esitetty merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita, erityisesti kysymyksestä siitä, onko yleistä tietosuojasetusta rikottu.
43. Tietosuojaneuvosto katsoo, että tässä alajaksossa merkityksellisiksi ja perustelluiksi katsotut vastalauseet⁵¹ edellyttävät arviointia siitä, pitääkö päätösehdotusta muuttaa yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan noudattamista koskevan toteamuksen osalta. Arvioidessaan esitettyjen vastalauseiden tosiseikkoja tietosuojaneuvosto ottaa myös huomioon Irlannin valvontaviranomaisen kannan vastalauseisiin ja WhatsApp IE:n huomautukset.
44. Huomautuksissaan WhatsApp IE väitti, että se antaa selkeät ja läpinäkyvät kuvaukset oikeutetuista eduista, joihin vedotaan⁵², ja kuvaa niitä yksityiskohtaisesti⁵³, että sillä ei ollut velvollisuutta täsmentää kolmansia osapuolia lisää yleisölle tarkoitetuissa läpinäkyvyyttä koskevissa asiakirjoissaan eikä sen tarvinnut selittää liiketoimintakäytäntöjään rekisteröidyille tai selittää, miksi oikeutetut edut, joihin vedotaan, ovat rekisteröityjen oikeutettuja etuja painavampia⁵⁴. WhatsApp IE totesi myös, että se oli

⁴⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.3 kohdan A alakohta. Lausunto oli seuraava: *Alaikäisiin vaikuttavien oikeutettujen etujen osalta käytetyssä terminologiassa viitataan yli 16-vuotiaisiin henkilöihin, ja se on siten asianmukainen.*

⁴⁸ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.7 kohta.

⁴⁹ Tämän osalta on joka tapauksessa syytä panna merkille, että Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa tiedostettiin, että tämä nimenomainen lausunto oli *WhatsAppin esittämä väite ja Irlannin valvontaviranomainen ei näytä esittäneen riittäviä perusteluja kannalleen tämän osalta.*

⁵⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 20.11 kohta.

⁵¹ Nämä vastalauseet ovat Saksan liittotasavallan, Puolan ja Italian valvontaviranomaisten yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisesta esittämiä vastalauseita.

⁵² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 21.2 kohdan A alakohta.

⁵³ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 21.3 kohdan A alakohta.

⁵⁴ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 21.2 kohdan B alakohta.

antanut huolellisesti kaikki yleisölle tarkoitettut tiedot saataville mahdollisimman yksinkertaisesti viestimällä erittäin selkeästi niin, että vähintään 16-vuotiaat henkilöt ymmärtävät, ja käyttämällä käyttäjäystävällistä, yksinkertaista ja selkeää kieltä⁵⁵.

45. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että tutkija totesi alun perin yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisen yhdessä yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisen kanssa, koska käsittelyn tarkoitusten yhdistämisessä oikeutettuihin etuihin vedottiin henkilötietojen käsittelyyn ja koska asianomaisesta käsittelytoimesta tai asianomaisista käsittelytoimista ei ollut nimenomaista tietoa⁵⁶.
46. Kuten edellä 5.1.1 kohdassa kuvataan, Irlannin valvontaviranomainen ei todennut yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista. Se huomautti päätösehdotuksessaan, että käyttäjä pystyi WhatsApp IE:n antamien tietojen perusteella ymmärtämään, mistä ja kenen oikeutetuista eduista on kyse⁵⁷.
47. Päätösehdotuksessaan Irlannin valvontaviranomainen vetosi pääosin tutkijan toteamuksiin, jotka koskivat tietoja, joita annettiin oikeutetun edun *omistajasta*, ja tapaa, jolla kyseiset kuvaukset esitettiin⁵⁸, eivätkä niinkään sitä, miten tietoa annettiin nimenomaisista käsittelytoimista. Irlannin valvontaviranomainen viittasi tekijöihin 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan arvioinnissa mutta ei kiinnittänyt sen enempää huomiota tutkijan lausuntoihin näkemyksestä, jonka mukaan käsittelyn mahdollisessa yhdistämisessä oikeutettuihin etuihin vedottiin henkilötietojen käsittelyyn ja että asianomaisesta käsittelytoimesta tai asianomaisista käsittelytoimista ei annettu nimenomaista tietoa.
48. Puolan⁵⁹ ja Italian valvontaviranomaisten⁶⁰ mielestä on hyväksyttävä tutkijan alkuperäinen toteamus siitä, että kuvattu oikeutettujen etujen ja nimenomaisten käsittelytoimien välisen yhteyden puuttuminen rikkoo yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohtaa.
49. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen totesi, että Irlannin valvontaviranomainen ei ollut tutkinut kunnolla, onko kunkin oikeutetun edun kuvaus selkeä aikuisille rekisteröidyille. Se myös esitti oikeusperustetta koskevasta tiedonannosta esimerkkejä osista, joiden ei katsottu olevan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimusten mukaisia⁶¹. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan *mittausta, analytiikkaa ja muita yrityspalveluja* koskevassa kohdassa kuvattuja oikeutettuja etuja ei kuvata läpinäkyvästi ja ymmärrettävästi. Tämän osan ensimmäisessä valkoisessa luetelmakohdassa ilmoitetaan edusta *antaa paikkansapitäviä ja luotettavia raportteja yrityksille ja muille kumppaneille*, mutta siitä ei käy ilmi, keitä nämä ”muut kumppanit” ovat. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mielestä kuvaus edusta *osoittaa arvo, jonka yhtiön kumppanit saavat yhtiön palvelujen käyttämisestä*, on liian epämääräinen⁶².
50. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että vaikka oikeutettu etu (yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta) on käsittelyn oikeusperuste, rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutetuista eduista on annettava rekisteröidyille tietoa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti.

⁵⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 21.4 kohdan A alakohta.

⁵⁶ Päätösehdotus, 393 kohta.

⁵⁷ Päätösehdotus, 398-399 kohta.

⁵⁸ Päätösehdotus, 398 kohta.

⁵⁹ Ks. edellä 30 kohta.

⁶⁰ Ks. edellä 31 kohta.

⁶¹ Ks. edellä 29 kohta.

⁶² Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 6.

51. Kuten läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa muistutetaan, läpinäkyvyys on tietosuoja-asetuksessa ennemmin käyttäjäkeskeinen kuin oikeudellinen käsite, ja se näkyy useissa artikloissa rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille asetettavina käytännön vaatimuksina⁶³. Läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa selitetään edelleen, että (tiedottamista koskevista) käytännön vaatimuksista säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklassa, ja huomautetaan, että tiedon laatu, saatavuus ja ymmärrettävyys ovat kuitenkin aivan yhtä tärkeitä seikkoja kuin rekisteröidyille läpinäkyvyyden varmistamiseksi toimitettavan tiedon varsinainen sisältö⁶⁴.
52. Läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa todetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan osalta, että rekisteröidylle on kerrottava, mikä etu on kyseessä⁶⁵.
53. Tämän vuoksi tietosuojaneuvosto muistuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan sanamuodosta. Siinä todetaan, että *”jos käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan falakohtaan”*, rekisteröidylle on toimitettava tieto *”rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen”* oikeutetuista eduista.
54. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohta (kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohta) liittyy luonteeltaan nimenomaan tiettyyn käsittelyyn⁶⁶. Tietosuojaneuvosto muistuttaa tässä yhteydessä myös siitä, kuinka laajasti yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kappaleessa kuvataan läpinäkyvyyttä koskevia velvollisuuksia.
55. Tietosuojaneuvosto katsoo myös, että näiden rekisterinpitäjän tehtävien tarkoituksena on, että rekisteröidyt voivat käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan⁶⁷, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua vastustamisoikeutta. Sen mukaan rekisteröidyn on ilmoitettava henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvän vastustuksensa perusteet. Irlannin valvontaviranomainen on käsitellyt tätä päätösehdotuksessa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan vaatimusten osalta. Siinä Irlannin valvontaviranomainen aivan oikein määrittää, että
- a) rekisterinpitäjä kerää tavallisesti yksittäiseltä rekisteröidyltä eri henkilötietoluokkia eri aikoina, eri tavoilla ja eri tarkoituksiin*
- b) rekisterinpitäjän on aina tehtävä enemmän kuin yksi käsittelytoimi, jotta käsittelytoimen ilmoitettu tarkoitus voidaan saavuttaa, ja*
- c) rekisterinpitäjä voi kerätä tiettyä tietoluokkaa useisiin eri tarkoituksiin, joilla jokaisella on eri oikeusperuste*⁶⁸.
56. Tietosuojaneuvosto katsoo, kuten päätösehdotuksessa on todettu⁶⁹, että täydellisten tietojen antaminen jokaisesta käsittelytoimesta on ainoa toimintamalli, jolla voidaan varmistaa, että rekisteröidyt voivat
- (a) käyttää oikeuttaan valita, haluavatko he käyttää jotakin rekisteröidyn oikeuksistaan vai eivät, ja jos haluavat, mitä oikeutta

⁶³ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 4 kohta (sivut 5 ja 6). Tästä kappaleesta muistutettiin myös päätösehdotuksen 291 kohdassa.

⁶⁴ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 4 kohta (sivu 5).

⁶⁵ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, liite, sivu 36.

⁶⁶ Ks. myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 60 ja 61 kappale.

⁶⁷ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 4 kohta (sivu 5).

⁶⁸ Päätösehdotus, 299 kohta.

⁶⁹ Päätösehdotus, 300 kohta (ks. myös aiempi 299 kohta).

(b) arvioida, täyttävätkö he tietyn oikeuden käyttöoikeuteen liittyvän jonkin ehdon vai eivät

(c) arvioida, onko heillä oikeus siihen, että asianomainen rekisterinpitäjä panee tietyn oikeuden täytäntöön, vai ei

(d) arvioida, onko heillä peruste valitukseen vai ei, kuten että he pystyvät arvioimaan tarkoituksenmukaisesti, haluavatko he käyttää oikeuttaan tehdä valitus valvontaviranomaiselle vai eivät.

57. Tietosuojaneuvosto panee kuitenkin merkille, että samat perustelut on otettava huomioon myös silloin, kun arvioidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia tietoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti annettujen tietojen osalta tietosuojaneuvosto on siksi samaa mieltä vastalauseista, koska nimenomaiset tiedot siitä, mitkä oikeutetut edut liittyvät kuhunkin käsittelytoimeen ja mihin yhteisöön kukin oikeutettu etu liittyy, ovat välttämättömiä, jotta rekisteröity voi käyttää asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan⁷⁰. Ilman näitä tietoja rekisteröity ei pysty käyttämään asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan.
58. Annettavien tietojen on siksi täytettävä nämä vaatimukset, jotta ne olisivat yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia.
59. Tietosuojaneuvosto panee merkille, että yleisesti ottaen oikeusperustetta koskeva tiedonanto koostuu luettelosta useita tavoitteita, joiden osalta WhatsApp IE on esittänyt useita oikeutettuja etuja, tavallisesti luettelumakohdin esitettynä, kuten Irlannin valvontaviranomainen totesi. Tietosuojaneuvosto katsoo, että WhatsApp IE ei ole yksilöinyt oikeusperustetta koskevassa tiedonannossa annettuja tietoja asianomaisen käsittelytoimen osalta, esimerkiksi tietoja siitä, mitä henkilötietoluokkia käsitellään kussakin käsittelyssä kunkin oikeutetun edun perusteella. Oikeusperustetta koskevassa tiedonannossa ei ole tällaisia nimenomaisia tietoja kyseessä olevista käsittelytoimista⁷¹.
60. Tämä on osallistuvien valvontaviranomaisten merkityksellisissä vastalauseissa esitettyjen perustelujen mukaista, ja tietosuojaneuvosto panee merkille, että tämä kuvattu tietojen puuttuminen vaikuttaa kielteisesti rekisteröityjen kykyyn käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua vastustamisoikeutta⁷².
61. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että useat oikeusperustetta koskevan tiedonannon kappaleet, myös ne, jotka koskevat alaikäisiä, joista osaan viitattiin Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa (kuten *Mittausten, analytiikan ja muiden yrityspalvelujen tarjoaminen*), eivät täytä selkeydeltä ja ymmärrettävyydeltä vaadittua rajaa, jota tässä tapauksessa edellytetään yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa⁷³.
62. Tietosuojaneuvosto panee merkille samankaltaisuudet läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa läpinäkymättömistä (*huono käytäntö*) tiedoista annettujen esimerkkien⁷⁴ ja WhatsApp IE:n

⁷⁰ Päätösehdotus, 392–393 kohta.

⁷¹ Myös Irlannin valvontaviranomainen totesi tämän alun perin tutkintavaiheessa. Päätösehdotus, 393 kohta.

⁷² Tämä vastaa myös päätösehdotuksessa käsiteltyjä toteamuksia yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisesta.

⁷³ Päätösehdotus, 341 kohta.

⁷⁴ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, s. 9. Suuntaviivoissa mainittuja esimerkkejä huonoista käytännöistä: ”henkilötietoja voidaan käyttää uusien palvelujen kehittämiseen (epäselvää, millaisista palveluista on kyse ja mitä hyötyä tiedoista on niiden kehittämisessä), henkilötietoja voidaan käyttää tutkimustarkoituksiin (epäselvää,

oikeusperustetta koskevan tiedonannon välillä. Tiedonannossa on esimerkiksi seuraava kappale: Mittausten, analytiikan ja niiden muiden yrityspalvelujen tarjoaminen, joissa yhtiö käsittelee tietoja rekisterinpitäjänä.⁷⁵ *Oikeutetut edut, joihin tässä käsittelyssä vedotaan, ovat seuraavat: Yritysten ja muiden kumppanien etujen mukaisesti autetaan niitä ymmärtämään asiakkaitaan ja parantamaan liiketoimintaansa, hyväksymään yhtiön hinnoittelumallit ja arvioimaan niiden omien palvelujen ja viestien tehokkuutta ja levittämistä ja ymmärtämään, miten ihmiset ovat niiden kanssa vuorovaikutuksessa käyttäessään yhtiön palveluja.*⁷⁶

63. Rekisteröidyt eivät näissä olosuhteissa pysty käyttämään rekisteröidyn oikeuksiaan, koska on epäselvää, mitä *muilla yrityspalveluilla* tarkoitetaan, koska WhatsApp IE ei anna näitä tietoja tai ei esitä yhteyttä nimenomaiseen oikeutettuun etuun. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että on epäselvää, mihin yrityksiin tai kumppaneihin WhatsApp IE viittaa.
64. Tietosuojaneuvosto panee myös merkille, että oikeutetun edun kuvaukset käsittelyn perustana, kuten se, että *luodaan, tarjotaan, tuetaan ja pidetään yllä innovatiivisia palveluja ja ominaisuuksia*⁷⁷, eivät täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytettyä selkeyden rajaa, koska niissä ei kerrota yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisesti rekisteröidyille, mitä tietoja käytetään mihin *palveluihin*, etenkin alaikäisten rekisteröityjen osalta.
65. WhatsApp IE vetoaa myös oikeutettuun etuun siitä, että *turvataan järjestelmät ja torjutaan roskapostia, uhkia, hyväksikäyttöä tai rikkomuksia koskevia toimia ja edistetään turvallisuutta kaikissa Facebook-yhtiön tuotteissa*. Siksi *jaetaan tietoa Facebook-yhtiöille turvallisuuden edistämiseksi*⁷⁸. Edellä mainitun esimerkin tapaan rekisteröity ei saa nimenomaisesta käsittelytoimesta tietoa, jonka avulla rekisteröity voisi asianmukaisesti käyttää rekisteröidyn oikeuksiaan⁷⁹.
66. Näin ollen tietosuojaneuvosto katsoo, että Irlannin valvontaviranomaisen päätösehdotuksen toteamus siitä, että WhatsApp IE on noudattanut täysin yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimuksia, ei ole yhdenmukainen WhatsAppin rekisteröidyille antamien tietojen kanssa, kuten osallistuvien valvontaviranomaisten esittämässä merkityksellisissä vastalauseissa todetaan. Tietosuojaneuvosto määrää Irlannin valvontaviranomaisen muuttamaan toteamusta siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohtaa ei ole rikottu, ja sisällyttämään kyseisen rikkomisen lopulliseen päätökseensä tietosuojaneuvoston määrittämien puutteiden perusteella.

6 HÄVIÖLLISEN TIIVISTÄMISEN MENETTELY

6.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

67. Johtava valvontaviranomainen keskittyy päätösehdotuksensa osassa 1 muita kuin käyttäjiä koskevaan läpinäkyvyyteen, esittää havaintonsa yhteystietotoiminnosta ja sen toiminnasta sekä esittää arviointinsa perustana olevan tosiseikkoihin pohjautuvan kehysten⁸⁰. Tässä yhteydessä Irlannin valvontaviranomainen panee merkille, että WhatsApp IE on käsittelyn rekisterinpitäjä⁸¹. Se toteaa

millaiseen tutkimukseen viitataan) ja *henkilötietoja voidaan käyttää yksilöllisten palvelujen tarjoamiseen (epäselvää, mitä 'yksilöllinen' tässä yhteydessä tarkoittaa)*".

⁷⁵ Päätösehdotus, 341 kohta.

⁷⁶ Päätösehdotus, 341 kohta.

⁷⁷ Päätösehdotus, 341 kohta.

⁷⁸ Päätösehdotus, 341 kohta.

⁷⁹ Ks. "Esimerkkejä hyvistä käytännöistä", läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, s. 9.

⁸⁰ Päätösehdotus, 40 kohta.

⁸¹ Päätösehdotus, 147 kohta.

lisäksi, että häviöllisen tiivistämisen (*Lossy Hashing*) menettelyä varten WhatsApp IE käsittelee muiden kuin käyttäjien puhelinnumeroita ja että muiden kuin käyttäjien puhelinnumerot ovat henkilötietoja⁸²
⁸³.

68. Johtava valvontaviranomainen totesi päätösehdotuksessa (vastoin edellisiä toteamuksia)⁸⁴, että tietojen päivittämisen ja annettujen lisätietojen⁸⁵ sekä erityisesti ilmoitustiivisteeseen (*Notification hash*) olemassaoloa ja käyttöä koskevan selvennyksen vuoksi häviöllisen tiivistämisen menettelyn tulos ei ole henkilötietoa. Tämä uusi päätelmä ei vaikuttanut toteamukseen siitä, että WhatsApp IE ei noudattanut yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, mutta kyseisen rikkomisen soveltamisala pieneni, minkä vuoksi johtava valvontaviranomainen vähensi asiaankuuluvaa sakkoa 75–100 miljoonasta eurosta 30–50 miljoonaan euroon.

6.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

69. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** on vastalauseessaan eri mieltä johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksen toteamuksesta, johon viitataan edellä 68 kohdassa. Toisin kuin johtava valvontaviranomainen, Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että muiden kuin käyttäjien puhelinnumerot ovat henkilötietoja häviöllisen tiivistämisen jälkeenkin.
70. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mielestä on vaikeaa ymmärtää, miten WhatsApp IE:n ilmoitustiivisteestä esittämät uudet tosiseikat saivat Irlannin valvontaviranomaisen päätöksentekovaiheessa kumoamaan aiemman tutkintavaiheessa esitetyn toteamuksen, jossa todettiin, että kolmannet osapuolet voivat tunnistaa muun kuin käyttäjän välillisesti.
71. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että johtava valvontaviranomainen keskittyi virheellisesti WhatsApp IE:n esittämiin subjektiivisiin tekijöihin, koska *oikeudellinen arviointi siitä, onko kyse henkilötiedoista, ei tässä riipu pelkästään siitä, miten rekisterinpitäjä määrittää olemassa olevien tietojen käytön itseään varten kyseisellä hetkellä*⁸⁶.
72. Vastalauseessa esitetään, että kaikkia laskennallisesti mahdollisia numeroita ei todellakaan ole osoitettu. Siksi häviöllisessä tiivisteessä ei ole kyse vähintään 16 numerosta vaan enintään 16 numerosta. Jos häviöllisen tiivisteeseen ohella lisäksi tallennetaan lisätietoja, siihen liittyvien puhelinnumeroiden edustamien henkilöiden määrää voidaan pienentää, koska rekisteröidyt, jotka eivät vastaa näitä lisätietoja, voidaan sulkea pois. Jos, kuten Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esitti, tallennetaan myös sukupuoli, nämä 16 voidaan ainakin puolittaa.
73. Vastalauseessa esitetään, että muun kuin käyttäjän puhelinnumero voitaisiin ennallistaa täsmäyttämällä se vertailuarvoihin, ratkaisemalla se takaperin sateenkaaritaulukoiden avulla tai yhdistämällä useita yksityiskohtia, joilla on sama tiiviste-arvo.
74. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen toteaa, että tiivisteet ovat luonnostaan häviöllisiä, eikä häviötöntä tiivistämistä voida soveltaa tiivisteeseen käsitteeseen. Lisäksi häviöllisen tiivistämisen menettelyssä kuvattu suolaamisen rooli on epäselvä. Kun määrätty suola on julkistettu, se ei enää vaikeuttaisi väsyttämistä, eikä sitä pitäisi sanoa *suolaksi*. Se ei myöskään lisää näkyvästi prosessin turvallisuutta.

⁸² Päätösehdotus, 101 kohta.

⁸³ Koska nämä toteamukset eivät kuulu käsiteltävänä olevaan kiistaan, tietosuojaneuvosto ei käsittele toteamuksia eikä myöskään WhatsApp IE:n esittämää kantaa.

⁸⁴ Päätösehdotus, 103 kohta.

⁸⁵ Päätösehdotus, 40 kohta.

⁸⁶ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 11.

75. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että päätöksentekijän selvitys perustuu ainoastaan häviölliseen tiivisteeseen, vaikka luetteloon on tallennettu muita merkityksellisiä muuttujia. Sen vuoksi arviointi ei ole täydellinen ja siksi tulos on virheellinen. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan menettely ei sitä vastoin johda siihen, että tiedot eivät ole henkilötietoja, koska häviölliset tiivisteet tallennetaan muiden kuin käyttäjien luetteloon.
76. Lisäksi esitetään, että johtava valvontaviranomainen ei ole tutkinut ilmoitustiivistettä. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan myös ilmoitustiiviste riittää yhteyksien tunnistamiseen ilman häviöllisten tiivisteiden luetteloa. Sen sijaan henkilötiedot lähetetään jopa 15 sivulliselle käyttäjälle.
77. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan paikkansapitävän arvioinnin perusteella pitäisi kysyä, käsitelläänkö tietoja lain mukaisesti. Se katsoo, että tarpeellisuutta edellyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaista oikeusperustetta ei voitaisi soveltaa. Siksi paikkansapitävä arviointi todennäköisesti johtaisi suurempiin sakkoihin. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo tarpeellisuuden osalta, että menettely ei ole tarpeen synkronointia varten eikä se ole *tietosuojan kannalta suotavaa*, koska tiedot tallennetaan toistaiseksi ilman konkreettisia hyötyjä käyttäjille ja muille kuin käyttäjille. Lisäksi on epäselvää, milloin häviöllisten tiivisteiden luettelo poistetaan.
78. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo vastalauseensa lopuksi, että päätös saa aikaan suuren riskin merkittävästä puutteesta rekisteröityjen suojelussa, koska muiden kuin käyttäjien oikeuksiin puututaan yhteystietotoiminnon vuoksi jo voimakkaasti (myös siksi, että muilla kuin käyttäjillä on tuskin tosiasiaa mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan), ja jos käsitellyllä ei olisi seurauksia, se kannustaisi muita osapuolia ottamaan samankaltaisia menettelyjä käyttöön.

79. **Ranskan valvontaviranomainen** esittää vastalauseessaan, että huolimatta tiedoista, joita päätösehdotuksessa on annettu WhatsApp IE:n raporttiluonnokseen vastauksena antamista huomautuksista, ja edellä 68 kohdassa yhteenvetona esitetyistä tiedoista, puhelinnumeron häviöllinen tiiviste on edelleen henkilötieto, ja siksi siihen sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta.
80. Ranskan valvontaviranomaisen mukaan kuvattu prosessi on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua pseudonymisointia. Se ei ole anonymisointia, koska lisätietoja käyttämällä WhatsApp IE voisi tunnistaa rekisteröidyn, johon häviöllinen tiiviste viittaa. Kun häviöllinen tiiviste tallennetaan yhdessä sen käyttäjän tietojen kanssa, jolta yhteysluettelo kerättiin, voidaan päästä käyttäjän yhteyksiä koskevaan kaavioon ja hankkia muun kuin käyttäjän puhelinnumero tai yhdistää käyttäjät toisiinsa, kun muu kuin käyttäjä luo tilin.
81. Ranskan valvontaviranomainen esittää myös, että vähintään 16 numeroksi kuvattu toisiinsa liittyneiden numeroiden määrä on teoreettinen. Todellisuudessa tämä luku on huomattavasti pienempi, koska WhatsApp IE:llä on lisätietoja, joilla voidaan hakea häviölliseen tiivisteeseen liittyvä rekisteröity. Se huomauttaa myös, että algoritmi [REDACTED] katsotaan vanhentuneeksi.
82. Vastalauseessa esitetään myös, että johtavan valvontaviranomaisen näkemys tietojen anonyymisyydestä sai sen alentamaan suunnitellun sakon määrää⁸⁷, millä on vaikutusta päätöksen varoittavaan vaikutukseen.
83. Ranskan valvontaviranomainen toteaa lopuksi, että päätösehdotus aiheuttaa riskin rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille. Päätöksellä ei voida varmistaa EU:n asukkaiden henkilötietojen

⁸⁷ Ks. päätösehdotus, 747 kohdan c alakohta.

suojelun todellista kunnioittamista, koska se alentaa sakkoa. Se myös sulkisi häviöllisen tiivisteeseen yleisen tietosuoja-asetuksen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle ja estäisi sen käytön valvonnan tulevissa käsittelyissä etenkin, jos tietoja siirrettäisiin kolmannelle osapuolelle.

84. **Portugalin valvontaviranomainen** on vastalauseessaan eri mieltä johtavan valvontaviranomaisen edellä kohdassa 68 viitatussa toteamuksesta, jonka mukaan muun kuin käyttäjän puhelinnumero ei ole enää häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen henkilötieto. Lisäksi sen tulkinta yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan soveltamisesta muiden kuin käyttäjien luetteloon häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen eroaa Irlannin valvontaviranomaisen tulkinnasta.
85. WhatsApp IE:n huomautuksista Portugalin valvontaviranomainen toteaa, että käsittelyn tarkoitus ei määritä sitä, katsotaanko tiedot henkilötiedoiksi. Silläkään ei ole väliä, saako WhatsApp IE etua muiden kuin käyttäjien tunnistamisesta. Sen sijaan on selvitettävä, täyttääkö tieto yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa esitetyt ehdot. Tässä tapauksessa kyse on Portugalin valvontaviranomaisen mukaan henkilötiedoista, koska muut kuin käyttäjät on melko varmasti mahdollista erottaa muista palauttamalla heidän puhelinnumeronsa.
86. Ensiksi Portugalin valvontaviranomainen esittää, että häviöllisen tiivisteeseen tunnistettavuusaste on kaikkea muuta kuin merkityksetön. Häviöllinen tiiviste voi täsmätä enintään eikä vähintään 16 numeroon. Prosessi on lisäksi toistuva ja suola on pysyvä, joten samaan puhelinnumeroon toistuvasti sovelletusta prosessista saadaan aina sama häviöllinen tiiviste, jossa ei ole satunnaisuutta.
87. Jos WhatsApp IE saa tietoonsa 15 puhelinnumeroa, joilla on sama häviöllinen tiiviste, Portugalin valvontaviranomaisen mukaan jäljellä oleva puhelinnumero paljastuu kokonaan. Tämä tapahtuu erityisesti siksi, että yrityksellä jo olevan tietomäärän ansiosta se saadaan selville tarvitsematta turvautua kolmansiiin osapuoliin, jotka tarkistaisivat monet alun perin poistetuista numeroista. Siksi jotkut muut kuin käyttäjät voidaan erottaa toisista palauttamalla heidän puhelinnumeronsa.
88. Portugalin valvontaviranomainen katsoo, että tästä syystä häviöllinen tiivistäminen ei takaa tosiasiallisesti tietojen anonymisointia, koska edellä mainitut keinot ovat myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappaleessa tarkoitettulla tavalla kohtuullisia, koska ne ovat WhatsApp IE:n käytettävissä välittömästi eivätkä ne vaadi kohtuuttomasti aikaa ja kustannuksia.
89. Portugalin valvontaviranomainen korostaa myös, että käyttäjien välinen sekä käyttäjien ja muiden kuin käyttäjien välinen laaja yhteysverkosto, joka WhatsApp IE:llä on käytettävissään, on merkittävä lisätietolähde, joka lisää tunnistettavuuden mahdollisuuksia. Lisäksi se korostaa, että kuten johtava valvontaviranomainen jo mainitsi, lainvalvontaviranomaisten mahdollisuus päästä käsiksi tähän henkilösuhteiden tietolähteeseen silloin, kun häviöllisen tiivistämisen menettelyä sovelletaan puhelinnumeroihin, vahvistaa tunnistettavuuden.
90. Lopuksi Portugalin valvontaviranomainen katsoo, että *häviölliset tiivisteet ovat henkilötietoja, koska tunnistamisen mahdollisuus on niissä suuri, sillä WhatsApp IE:n hallussa on valtava tietomäärä, ja niiden avulla voidaan kohtuullisin keinoin luoda poistetut puhelinnumerot uudelleen*⁸⁸.
91. Tämän vuoksi Portugalin valvontaviranomainen katsoo, että kyseessä oleviin tietoihin sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta myös yleisen tietosuoja-asetuksen 12 ja 14 artiklan velvollisuuksien osalta. Se on siksi eri mieltä johtavan valvontaviranomaisen päätelmistä, joiden mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklaa ei ole rikottu häviölliseksi tiivisteeksi muunnettujen puhelinnumeroiden osalta ja jotka koskevat sakon alentamista päätösehdotuksen 747 kohdan c alakohdassa. Vastalauseen

⁸⁸ Portugalin valvontaviranomaisen vastalause, 46 kohta.

mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomista olisi laajennettava myös häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen tehtävään käsittelyyn, ja siinä tuodaan erityisesti esiin muiden kuin käyttäjien luettelon säilyttämisaika.

92. Lopuksi Portugalin valvontaviranomainen toteaa, että päätösehdotuksen toteamus aiheuttaa vakavan riskin rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille, koska se sulkee yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen ulkopuolelle tietoja erityisesti, kun käsittely aiheuttaa lainmukaisuudesta huolia, joita olisi määrä käsitellä lähitulevaisuudessa. Päätös loisi myös erittäin häiritsevän ennakkotapauksen, joka koskee tietosuojan sääntelykehityksen ydintä.

93. **Unkarin valvontaviranomainen** toteaa vastalauseessaan, että päätösehdotuksen mukaan muiden kuin käyttäjien puhelinnumerot katsotaan henkilötiedoiksi ennen häviöllisen tiivistämisen menettelyä ja sen jälkeen, toisin kuin edellä 68 kohdassa viitatussa johtavan valvontaviranomaisen päätelmässä.
94. Unkarin valvontaviranomainen katsoo siksi, että päätösehdotuksessa esitetty tilanne, jossa WhatsApp IE voisi pyydettäessä kyetä tunnistamaan muun kuin käyttäjän välillisesti⁸⁹, on todellinen, koska tiivistetyssä muodossa tallennettu puhelinnumero (jonka tiivistämistä varten WhatsApp IE tietää ja pystyy siten purkamaan sen salauksen) on pseudonymisoitua henkilötietoa. Näin se pystyy luomaan uudelleen yhteyden tiettyyn henkilöön. Unkarin valvontaviranomaisen mukaan puhelinnumero on pelkästään teknistä tietoa, mutta yhteys muihin tekee siitä WhatsApp IE:lle henkilötietoa.
95. Unkarin valvontaviranomainen muistuttaa myös, että rekisterinpitäjällä ei tarvitse olla kaikkia uudelleentunnistamiseen tarvittavia tietoja, jotta tiedot eivät olisi anonyymeja, kunhan se pääsee tietoihin, joiden perusteella uudelleentunnistus voidaan tehdä. Se katsoo, että anonymisoiduilla tiedoilla ei ole mahdollista tehdä yksittäisille käyttäjille kohdennettuja päätöksiä. Jos tämä on mahdollista kyseessä olevassa tapauksessa, on virheellistä todeta tietojen olevan anonyymeja. Siksi olisi vakava virhe todeta, että yleistä tietosuoja-asetusta ei sovelleta tietoihin, joita käytetään toimeen, jossa käyttäjät voidaan loppujen lopuksi tunnistaa yksilöllisesti. Edellä mainitun vuoksi Unkarin valvontaviranomainen toteaa, että häviöllisen tiivistämisen menettelyssä muiden kuin käyttäjien puhelinnumerot ovat henkilötietoja.
96. Unkarin valvontaviranomainen toteaa lisäksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaisten tietojen antaminen muille kuin käyttäjille WhatsApp IE:n verkkosivustolla ei ole asianmukaista, koska heillä ei ehkä ole tietoa palvelun olemassaolosta. Ei ole myöskään mahdollista todistaa, että muut kuin käyttäjät ovat täysin tietoisia siitä, että WhatsApp IE:n tekemä käsittely vaikuttaa heihin, koska heidän ei voida odottaa olevan kiinnostuneita WhatsAppin verkkosivustosta.
97. Unkarin valvontaviranomainen esittää lisäksi, että muiden kuin käyttäjien tietojen käsittely on kohtuutonta ja loukkaa siten tietojen minimoinnin periaatetta. Vasta kun muusta kuin käyttäjästä tulee käyttäjä, käsittelyllä on tarkoitus, eli vasta silloin WhatsApp IE:llä on todellinen syy tallentaa muiden kuin käyttäjien puhelinnumero. Vastalauseen mukaan sama voitaisiin myös saada aikaan, jos WhatsApp IE vertailisi määräajoin käyttäjien puhelinnumeroiden tiivistetietokantaa yhteystietoluetteloon voidakseen nähdä, tuntee käyttäjä henkilön, joka on rekisteröitynyt edellisen tarkastuksen jälkeen. WhatsApp IE:n ei tarvitsisi silloin tallentaa jatkuvasti kaikkien muiden kuin

⁸⁹ Tämä tilanne esitetään päätösehdotuksen 66 kohdassa, ja siinä viitataan mahdollisuuteen, että WhatsApp IE voisi, jos toimivaltainen viranomainen sitä pyytäisi, kyetä tunnistamaan kyseessä olevan muun kuin käyttäjän välillisesti soveltamalla mihin tahansa viranomaisen antamaan puhelinnumeroon uuden käyttäjän prosessia, jolloin se voisi tunnistaa olemassa olevat käyttäjät, joilla on numero osoitekirjoissaan.

käyttäjien tietoja. Unkarin valvontaviranomainen ehdottaa siksi, että myös yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohta katsotaan rikotuksi.

98. Unkarin valvontaviranomainen katsoo lopuksi, että tämän toteamatta jättäminen heikentäisi rekisteröityjen tietosuojaoikeuksia, koska virheellisen ennakkotapauksen luominen haittaisi yksilöiden oikeuksien täytäntöönpanoa ja käyttämistä.

99. **Alankomaiden valvontaviranomainen** on vastalauseessaan eri mieltä päätelmästä, jonka mukaan muiden kuin käyttäjien tiedot eivät ole tiivistämismenettelyn jälkeen enää henkilötietoja, ja vastustaa edellä 68 kohdassa esitettyä päätösehdotuksen toteamusta. Sen mielestä prosessi johtaa pseudonymisointeihin eikä anonymisointeihin tietoihin.
100. Alankomaiden valvontaviranomaisen mukaan päätösehdotuksen teknisessä osassa on virheitä, ja siinä luotetaan liikaa WhatsApp IE:n lausuntoihin oletetuista teknisistä vaikeuksista hankkia puhelinnumero takaisin häviöllisestä tiivisteestä. Alankomaiden valvontaviranomainen huomauttaa, että päätösehdotuksessa viitataan virheellisesti yhteen tiivisteeseen, joka kuuluu vähintään 16 numerolle, kun oikeasti sen pitäisi olla *enintään*. Se myös esittää esimerkkinä, että useissa tapauksissa WhatsApp IE käsittelee vain yhtä puhelinnumeroa 16 mahdollisesta. Silloin, kun useita numeroita todellakin kuuluu samaan vaihteluväliin, monet niistä voivat olla jo selvillä yhteystietotoiminnossa.
101. Alankomaiden valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että WhatsApp IE:n soveltama tiivistämisyjärjestelmä on altis väsytyshyökkäykselle. Alankomaissa esimerkiksi on annettu 54 miljoonaa matkapuhelinnumeroa. Hakutaulukon luominen kestää noin kolme minuuttia vuonna 2017 julkaistulla laitteistolla. Se on Alankomaiden valvontaviranomaisen mukaan hyvinkin WhatsApp IE:n suorituskyvyn rajoissa. Alankomaiden valvontaviranomainen on huolissaan myös siitä, että kaikissa toimissa käytetään yhtä pysyvää suola-arvoa, jonka vuoksi väsytyshyökkäyksen tekeminen on helppoa. Alankomaiden valvontaviranomaisen mukaan WhatsApp IE voi näin ollen päästä tiivisteeseen yhteen tai useampaan matkapuhelinnumeroon ilman kohtuuttomia ponnisteluja.
102. Alankomaiden valvontaviranomainen katsoo myös, että WhatsApp IE on erittäin todennäköisesti tietoinen siitä, että häviöllinen tiiviste on pseudonyymi tunniste, koska kuvatussa käytännössä niiden asiakkaiden tiedot, joilla on sovellus, täsmäytetään WhatsApp IE:n asiakkaan laitteen puhelinmuistion tietoihin, jolloin voidaan löytää muita puhelinnumeroita, jotka täsmäävät käyttäjien kanssa.
103. Vastalauseen mukaan lainvalvontaviranomainen voisi lisäksi rikostutkinnan osana pyytää WhatsApp IE:tä soveltamaan häviöllisen tiivistämisen menettelyä puhelinnumeroon. Se voisi sitten pyytää WhatsApp IE:tä antamaan kaikki kyseiseen tiivisteeseen liittyvät käyttäjät (mahdollisina tunnettuina osallisina). Näitä mahdollisia osallisia voitaisiin sitten tutkia lisää.
104. Alankomaiden valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että sosiaalisen median verkostojen kaavioanalyysin viimeaikaisen kehityksen vuoksi määrän lisääminen tai uudelleentunnistus voi osoittautua mahdolliseksi. Jos yhteen tiivisteeseen kuuluu useita puhelinnumeroita, tätä kaaviota voidaan käyttää erottamaan samanlaiset tiivisteet eri henkilöille.
105. Alankomaiden valvontaviranomainen katsoo, että virheellisen arvioinnin perusteella todetaan, että käsittelytoimien vaikutus muihin kuin käyttäjiin on melko vähäinen ja että vaikka todettaisiin, että muita kuin käyttäjiä koskevaa läpinäkyvyyttä ei noudateta, pelkästään hienoinen käytäntöjen muutos riittäisi korjaamaan rikkomisen. Sitä vastoin Alankomaiden valvontaviranomaisen mukaan muun kuin käyttäjän tietojen käsittely ei pääty kyseisten häviöllisen tiivistämisen menetelmien käyttämisen jälkeen ja yleistä tietosuojasetusta on sovellettava edelleen (myös asiaankuuluvan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla). Siihen voi hyvinkin kuulua useampia tietosuojakäytännön

muutoksia kuin päätösehdotuksen liitteessä C on suunniteltu. Alankomaiden valvontaviranomainen ilmaisee siksi huolensa siitä, että johtava valvontaviranomainen ei ehkä ole suunnitellut asianmukaisia toimia sitä varten, että WhatsApp IE toteuttaisi muita kuin käyttäjiä koskevan läpinäkyvyyden.

106. Alankomaiden valvontaviranomainen toteaa, että näin ollen 68 kohdassa tarkoitettu päätösehdotuksen päätelmä tarkoittaisi, että myöhempi käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan ja että WhatsApp IE:n on varmistettava, että se noudattaa yleistä tietosuoja-asetusta ja että muiden kuin käyttäjien oikeuksille ja eduille aiheutuvia riskejä vähennetään. Se vaikuttaisi erityisesti niiden velvollisuuksien laajuuteen, joita WhatsApp IE:llä on johtavan valvontaviranomaisen määräysehdoituksen mukaan, koska yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan perusteella on syytä panna merkille, että myös muiden kuin käyttäjien pitäisi saada tietoa tietojensa käsittelystä WhatsApp IE:ssä, vaikka he eivät olisi palvelun asiakkaita.
107. Alankomaiden valvontaviranomainen esittää myös, että WhatsApp IE:n olisi tiedotettava muille kuin käyttäjille näiden tietojen myöhemmästä käsittelystä yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaisesti. Jos esimerkiksi kolmas osapuoli aikoo käyttää muun kuin käyttäjän tiivistettyjä tietoja, yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa määrätään, että siitä on ilmoitettava rekisteröidyille annettavissa tiedoissa.
108. Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalauseen mukaan myös niiden rekisteröityjen mahdollinen piiri, joihin rikkominen vaikuttaa, on johtavan valvontaviranomaisen määrittämää merkittävästi suurempi. Se katsoo, että edellä mainittu päätelmä vaikuttaa myös johtavan valvontaviranomaisen ehdottamien korjaavien toimenpiteiden laajuuteen. Alankomaiden valvontaviranomainen katsoo, että se voi lisätä rikkomisten vaikutusta ja vakavuutta, ja siksi ankarammat seuraamukset voivat olla perusteltuja.
109. Alankomaiden valvontaviranomainen korostaa, että päätösehdotus saa aikaan riskin siitä, että muiden kuin käyttäjien henkilötietoja ei enää häviöllisen tiivistämisen jälkeen suojattaisi soveltamalla yleistä tietosuoja-asetusta. Muilla kuin käyttäjillä olisi hyvin vähän mahdollisuuksia käyttää rekisteröidyn oikeuksiaan, eikä yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä lakisääteisiä rajoituksia tallentamisesta, siirtämisestä tai käytöstä sovellettaisi häviöllisen tiivistämisen jälkeen.
110. Alankomaiden valvontaviranomainen katsoo, että se loisi lisäksi muille organisaatioille ja muita olosuhteita varten oikeudellisen ennakkotapauksen siitä, mikä käytännössä riittää henkilötietojen anonymisoimiseen. Muut rekisterinpitäjät voivat käsitellä henkilötietoja noudattamatta yleistä tietosuoja-asetusta, koska ne olettavat, että niillä on anonyymeja tietoja edellä mainitun menettelyn perusteella, vaikka ne itse asiassa käsittelevät henkilötietoja.

111. **Italian valvontaviranomainen** ilmaisi vastalauseessaan olevansa eri mieltä Irlannin valvontaviranomaisen päätöksentekovaiheessa tekemästä päätelmästä (joka erosi tutkintavaiheessa tehdyistä), jonka mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklaa ei ole rikottu, kun muiden kuin käyttäjien tietoja käsitellään niin sanotun häviöllisen tiivistämisen menettelyn soveltamisen jälkeen.
112. Italian valvontaviranomaisen mukaan muiden kuin käyttäjien tiedot, jotka WhatsApp IE on kerännyt käyttäjien osoitemuistioista käyttäjien suostumuksella, on katsottava henkilötiedoiksi sekä silloin, kun ne tallennetaan selkotehtinä että niin sanotun häviöllisen tiivistämisen soveltamisen jälkeen. Se katsoo, että salattuja tietoja on pidettävä pseudonymisoituina, ei anonymisoituina, ja näin ollen ne ovat kiistämättä henkilötietoja.
113. Tähän päätelmään ei Italian valvontaviranomaisen mukaan vaikuta WhatsApp IE:n huomautus, jonka mukaan *käänteismallinnukseen perustuva salauksen purku, jota WhatsApp IE käyttää esittääkseen*

käyttäjille niiden muiden kuin käyttäjien puhelinnumerot, jotka ovat liittyneet palveluun, ei mahdollista yksittäisen numeron tunnistamista, koska se on saatu 16 puhelinnumeron joukosta⁹⁰, eikä lausunto siitä, että käyttäjille ilmoitetaan ilmoitustivisteeseen eikä häviöllisen tiivistämisen avulla. Italian valvontaviranomaisen mukaan tämä on pikemminkin lisäperuste katsoa, että henkilötietoja todellakin käsitellään.

114. Italian valvontaviranomainen katsoo, että nämä näkökohdat ovat merkityksellisiä sille, rikotaanko yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklaa, sekä hallinnollisen sakon laskemiselle (koska Irlannin valvontaviranomainen alensi sakkoa tästä asiasta tekemiensä päätelmien perusteella).
115. Italian valvontaviranomainen katsoo lopuksi, että päätös aiheuttaa merkittävän riskin rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille, koska se heikentää näiden oikeutta saada tietoa ja koska korjaava toimenpide ei ole oikeasuhteinen.

6.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

116. Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta mitään vastalauseista⁹¹. Yhdistelmävastauksessa Irlannin valvontaviranomainen kuitenkin ilmoitti katsovansa vastalauseet merkityksellisiksi ja perustelluiksi. Se tiedostaa yhteisen ongelman eli sen, että tiedot on katsottava pseudonimisoiduiksi eikä anonymisoiduiksi, ja ottaa huomioon ehdotetut tavat, joilla tunnistaminen voitaisiin saada aikaan. Johtava valvontaviranomainen arvioi myös osallistuvien valvontaviranomaisten suolasta esittämiä huolenaiheita, sitä, että häviöllisessä tiivisteessä esitetty 16 numeron määrä ei ole käytännössä vähimmäis- vaan enimmäismäärä, sekä sitä, että WhatsApp IE:llä on käytettävissään laaja käyttäjien ja muiden kuin käyttäjien yhteysverkosto⁹².
117. Edellä sanotun perusteella johtava valvontaviranomainen katsoo, että vaikka teoreettisesti on mahdollista katsoa 39 tavun tiivistearvo anonymiksi, tiivistearvon käsittelyssä erikseen ei oteta huomioon riskejä, joita on käsittely-ympäristössä ja jotka voisivat mahdollistaa rekisteröityjen tunnistamisen uudelleen⁹³. Vastauksena WhatsApp IE:n huomautuksiin, joissa vastalauseet kumotaan teoreettisina ja esitetään, että vastalauseissa ei yksilöidä, miksi WhatsApp IE voisi haluta tunnistaa muut kuin käyttäjät uudelleen, johtava valvontaviranomainen toteaa, että ei ole epätavallista käyttää hypoteettisia skenaarioita uudelleentunnistamisen riskien määrittämiseen ja että motivaatio ei vaikuta tekniseen kykyyn tunnistaa tietojoukko uudelleen. Se kuitenkin toteaa motivaation olevan merkityksellinen arvioitaessa, käytettäisiinkö määritettyjä keinoja todennäköisesti.
118. Johtava valvontaviranomainen viittaa lisäksi tietosuojatyöryhmän lausuntoon 5/2014⁹⁴ ja huomauttaa, että koska säilytetyssä tietojoukossa on yhteyksiä tiivistearvosta palvelun käyttäjiin, siinä on *olematonta suurempi riski siitä, että jotkut muut kuin käyttäjät voitaisiin tunnistaa uudelleen päättelemällä, yhdistämällä tai erottamalla heidät muista*⁹⁵. Se huomauttaa kuitenkin myös, että useissa osallistuvien valvontaviranomaisten esittämissä skenaarioissa lisätieto on itse muun kuin käyttäjän puhelinnumero, minkä vuoksi kyse on jonkin verran kehäpäätelmästä. Se katsoo myös, että riskitön lähestymistapa johtaa todennäköisesti siihen, että hyvin harvoissa, jos missään, prosessissa

⁹⁰ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 3.

⁹¹ Kirje tietosuojaneuvoston sihteeristölle, päivätty 2. kesäkuuta 2021, s. 2.

⁹² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁹³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 56 kohta.

⁹⁴ Tietosuojatyöryhmä, lausunto 5/2014 anonymisointitekniikoista, annettu 10 huhtikuuta 2014, WP216, jäljempänä 'tietosuojatyöryhmän lausunto 5/2014'.

⁹⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 56 kohdan e alakohta.

saadaan aikaan anonymisointi. Johtava valvontaviranomainen pohtii, onko sellainen tulos ollut lainsäätäjän tavoitteena.

119. Johtava valvontaviranomainen toteaa edellä sanotun perusteella lopuksi, että yksikään osallistuvista valvontaviranomaisista ei ole antanut vankkoja perusteita sille, että prosessi ei riitä tietojen anonymisoimiseen. WhatsApp IE:n vastauksia ei puolestaan ole yksilöity riittävästi, jotta ne tukisivat havaintoa siitä, että prosessi riittää kaikissa tapauksissa tietojen anonymisointiin⁹⁶. Se on siksi samaa mieltä huolenaiheista, joita osallistuvat valvontaviranomaiset ilmaisivat siitä, että mahdollisella toteamuksella olisi erittäin merkittävä vaikutus ennakkotapauksena, mutta on edelleen huolissaan siitä, kestäisikö osallistuvien valvontaviranomaisten esittämien vaihtelevien hypoteesien mukainen vastakkainen toteamus, jos se riitautettaisiin oikeudessa.
120. Lisäksi on syytä panna merkille, että ennen kuin kiista annettiin tietosuojaneuvoston käsiteltäväksi, johtava valvontaviranomainen ehdotti kompromissina, että päätösehdotusta muutettaisiin niin, että siinä säilytetään vain toteamus siitä, että WhatsApp IE käsittelee muiden kuin käyttäjien henkilötietoja, jolloin niihin sovellettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklaa, ja poistetaan kaikki muut viittaukset häviöllisen tiivistämisen menettelyyn, myös kaikkiin siihen liittyviin toteamuksiin.

6.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

6.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

121. **Saksan liittovaltion valvontaviranomaisen** vastalauseessa ollaan eri mieltä päätöksentekijän toteamuksesta, jonka mukaan muun kuin käyttäjän puhelinnumeroon sovellettu häviöllisen tiivistämisen menettely ei muodosta henkilötietoja, koska siinä on useita tekijöitä, joiden perusteella rekisteröidyt voidaan tunnistaa. Saksan liittovaltion valvontaviranomainen toteaa, että jos tätä vastalauseetta noudatetaan, se johtaa erilaiseen päätelmään edellä mainittujen tietojen luonteesta. Se myös herättäisi kysymyksiä käsittelyn lainmukaisuudesta, mikä voi johtaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan lisärikkomisen havaitsemiseen sekä todennäköisesti erilaisiin hallinnollisiin toimenpiteisiin. Koska siis vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on suora yhteys, tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.
122. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esittää tosiseikkoja koskevat ja lainopilliset virheet, joita on päätösehdotuksen analyysissä häviöllisen tiivistämisen menettelystä. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan siihen, miten päätösehdotusta pitäisi muuttaa. Siinä esitetään, että koska *päätösehdotuksessa katsotaan, että mitään tarpeellisuutta edellyttävää yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeusperustetta ei voida soveltaa pseudonymisoitujen tietojen käsittelyyn, se johtaisi erilaiseen tulokseen ja siten todennäköisesti erilaisiin hallinnollisiin toimenpiteisiin ja suurempaan sakkoon*⁹⁷.
123. Vastalauseessa todetaan, että jos päätösehdotusta ei nyt muuteta, se aiheuttaisi suuren riskin rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille, koska se, että tietojen ei virheellisesti katsota olevan henkilötietoja, loisi *huomattavan aukon rekisteröityjen suojeluun koko Euroopassa*. Lisäksi se *kannustaisi muita palveluntarjoajia / vastuullisia osapuolia ottamaan käyttöön samanlaisen menettelyn* ja siten estäisi rekisteröityjä käyttämästä oikeuksiaan⁹⁸. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on perusteltu.

⁹⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 57 kohta.

⁹⁷ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 11.

⁹⁸ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12.

124. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen esittämä vastalause on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.
125. WhatsApp IE katsoo, että mikään häviöllisen tiivistämisen menettelyä koskeva vastalause ei ole merkityksellinen eikä riittävän perusteltu täyttääkseen yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusrajan. Edellä mainittujen vastalauseiden perustelujen osalta WhatsApp IE toistaa sen, mitä se on jo huomautuksissaan selittänyt siitä, miksi muiden kuin käyttäjien puhelinnumeroita ei voida tunnistaa uudelleen⁹⁹. Näissä vastalauseissa osoitetusta riskin merkityksestä WhatsApp IE toteaa, että vastalauseissa esitetään vain *epämääräisiä ja perusteettomia huolia*, koska häviöllisesti tiivistettyjä tietoja ei katsota henkilötiedoiksi. Tietosuojaneuvosto katsoo kuitenkin vastalauseiden olevan riittävän perusteltuja ja muistuttaa, että vastalauseen tosiseikat arvioidaan erikseen, kun on todettu, että vastalause täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset¹⁰⁰. Koska esitetyissä perusteluissa siis käsitellään vastalauseiden tosiseikkoja, se ei vaikuta tietosuojaneuvostoon, kunhan itse 4 artiklan 24 kohdan vaatimusraja on arvion mukaan saavutettu. Tämä koskee kaikkia tässä alajaksossa analysoitavia vastalauseita.
126. **Ranskan valvontaviranomaisen** vastalauseessa todetaan, että se on eri mieltä edellä 68 kohdassa tarkoitettua johtavan valvontaviranomaisen päätelmästä. Siinä esitetään, että toteamus, jonka mukaan häviöllinen tiiviste ei ole henkilötieto, sai johtavan valvontaviranomaisen alentamaan alun perin määrätyn sakon määrää, ja siksi siinä ilmaistaan huolia siitä, onko johtavan valvontaviranomaisen ehdottama suunniteltu toiminta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista. Koska vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on suora yhteys, tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.
127. Tietosuojaneuvosto katsoo vastalauseen olevan myös *perusteltu* siksi, että siinä osoitetaan päätösehdotuksen asiavirheitä. Tämän osalta Ranskan valvontaviranomaisen vastalauseessa korostetaan, että päätösehdotuksessa katsottiin, että yleistä tietosuoja-asetusta ei sovellettu, koska häviöllisen tiivistämisen menettelystä oli tuloksena tietojen anonymisointi, vaikka ne pitäisi määrittää pseudonymisoiduiksi tiedoiksi. Tietosuojaneuvosto katsoo lisäksi, että Ranskan valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille aiheuttamien riskien merkitys, koska Ranskan valvontaviranomainen esittää, että jos vastalauseetta ei noudateta, päätös *vaarantaisi rekisteröityjen oikeuksien todellisen kunnioittamisen*. Vastalauseessa viitataan myös siihen, että sakolla ei ole varoittavaa vaikutusta. Viimeiseksi Ranskan valvontaviranomainen katsoo, että tämän päätöksen tekeminen sulkisi nämä tiedot yleisen tietosuoja-asetuksen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle ja estäisi myöhemmin tämän tyyppisten tietojen kaiken tulevan valvonnan¹⁰¹.
128. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Ranskan valvontaviranomaisen esittämä vastalause on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.
129. **Portugalin valvontaviranomaisen** vastalauseessa katsotaan, että koska häviöllisen tiivistämisen menettelyn läpikäyviä tietoja ei ole anonymisoitu, se johtaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan

⁹⁹ WhatsApp IE väittää erityisesti, että osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseet eivät ole riittävän perusteltuja, koska ne perustuvat *i) prosessin virheellisiin määritelmiin, ii) hypoteettisiin ja perusteettomiin skenaarioihin, joissa muuta kuin käyttäjää ei pystytä tunnistamaan niin, että läpäistäisiin asiassa Breyer esitetty testi, ja iii) virheellisiin lausuntoihin siitä, että WhatsApp Irlandin käytössä olisi tiettyjä tietoja ja keinoja, joilla muu kuin käyttäjä voitaisiin tunnistaa* (WhatsApp:n huomautukset 65 artiklasta, 24.2–24.8 kohta).

¹⁰⁰ Ks. edellä alaviite 21.

¹⁰¹ Ranskan valvontaviranomaisen vastalause, s. 1–2.

uuteen rikkomiseen, koska muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelemisestä häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen ei ole tietoja. Portugalin valvontaviranomainen toteaa olevansa eri mieltä johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa tekemistä päätelmistä. Tämä vastalause koskee siksi sitä, *onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu*. Koska vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on lisäksi suora yhteys, tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.

130. Tietosuojaneuvosto huomauttaa lisäksi, että Portugalin valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan päätösehdotuksen lainopillisiin virheisiin eli siihen, että johtava valvontaviranomainen katsoo, että häviöllisen tiivistämisen menettelyn tulos ei muodosta henkilötietoja ja että siksi yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklaa ei rikota häviöllisen tiivistämisen menettelyn soveltamisen jälkeen. Portugalin valvontaviranomainen selittää lisäksi, miten toteamus siitä, että häviöllisellä tiivistämisellä ei taata tietojen anonymisointia, johtaisi erilaiseen päätelmään (eli yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan uuteen rikkomiseen). Tietosuojaneuvosto katsoo myös, että Portugalin valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille aiheuttamien riskien merkitys, koska Portugalin valvontaviranomainen selittää sen osalta, että tämä johtaa *niiden rekisteröityjen oikeussuojan ja takeiden poistamiseen, jotka voidaan tunnistaa, sekä erittäin häiritsevään ennakkotapaukseen, joka koskee tietosuojan sääntelykehityksen ydintä eli henkilötietojen käsitettä*¹⁰².
131. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Portugalin valvontaviranomaisen esittämä vastalause on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.
132. **Unkarin valvontaviranomaisen** vastalause koskee sekä sitä, *onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu*, että sitä, *onko johtavan valvontaviranomaisen ehdottama suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*. Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaa koskevien toteamusten puuttumiseen ja vastustetaan päätösehdotuksessa tehtyjä päätelmiä siitä, mikä on asianmukainen menetelmä, jolla WhatsApp IE:n on tarjottava tietoja muille kuin käyttäjille. Koska vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on suora yhteys, tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.
133. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että Unkarin valvontaviranomainen perusteli asianmukaisesti, että päätösehdotusta on muutettava. Tämän osalta Unkarin valvontaviranomainen huomautti, että tiedot on arvioitu virheellisesti anonyymeiksi tiedoiksi, että ei ole näyttöä siitä, että muille kuin käyttäjille ilmoitetaan heidän puhelinnumerosa käsittelystä ja että näiden tietojen käsittely on kohtuutonta sen tarkoituksen kannalta, jota varten niitä käsitellään. Unkarin valvontaviranomainen selittää siten, miten toteamus siitä, että häviöllisen tiivistämisen menettelyllä ei taata tietojen anonymisointia, johtaisi erilaiseen päätelmään (eli yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan uuteen rikkomiseen ja siihen, että muille kuin käyttäjille on ilmoitettava asianmukaisesti tästä käsittelystä). Tietosuojaneuvosto katsoo lisäksi, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkitys, koska Unkarin valvontaviranomainen selittää, että se heikentäisi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten rekisteröityjen oikeuksien täytäntöönpanokelpoisuutta ja sen vuoksi rekisteröidyt, jotka eivät ole käyttäjiä, eivät voisi käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan. Valvontaviranomainen myös selittää, että se *voisi luoda virheellisen ennakkotapauksen ennalta arvaamattomalle rekisteröityjen määrälle*¹⁰³.

¹⁰² Portugalin valvontaviranomaisen vastalause, 55 kohta.

¹⁰³ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

134. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Unkarin valvontaviranomaisen esittämä vastalause on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.
135. **Alankomaiden valvontaviranomaisen** vastalauseessa todetaan, että WhatsApp IE ei ilmoittanut muille kuin käyttäjille häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen toteutetuista käsittelytoimista, ja huomautetaan myös, että päätösehdotuksessa ei määrätty korjaavista toimenpiteistä. Vastalause koskee siis sekä sitä, *onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu*, että sitä, *onko suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*. Koska vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on suora yhteys, tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.
136. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että Alankomaiden valvontaviranomainen perusteli asianmukaisesti, että päätösehdotusta on muutettava. Tämän osalta Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalauseessa todetaan, että päätösehdotuksessa ei arvioida riittävästi WhatsApp IE:n antamaa lausuntoa, joka koskee puhelinnumeron takaisinsaamiseen häviöllisestä tiivisteestä liittyvää oletettua teknistä hankaluutta. Alankomaiden valvontaviranomainen selittää, miten toteamus siitä, että häviöllisen tiivistämisen menettelyllä ei taata tietojen anonymisointia, johtaisi erilaiseen päätelmään sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 12 ja 14 artiklan mukaisten velvollisuuksien soveltamisalan että korjaavien toimenpiteiden osalta (määräys käsittelyn saattamisesta säännösten mukaiseksi ja hallinnollisesta sakosta). Tietosuojaneuvosto katsoo lopuksi, että Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkitys, koska siinä selitetään, miten päätös estäisi rekisteröityjä, jotka eivät ole käyttäjiä, käyttämään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan, ja loisi oikeudellisen ennakkotapauksen¹⁰⁴.
137. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Alankomaiden valvontaviranomaisen esittämä vastalause on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.
138. **Italian valvontaviranomaisen** vastalause koskee sekä sitä, *onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu*, että sitä, *onko suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*. Vastalauseessaan Italian valvontaviranomainen todellakin katsoo, että päätösehdotusta olisi muutettava siten, että se sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan uuden rikkomisen, joka koskee häviöllisesti tiivistettyjen tietojen käsittelyä, ja ehdottaa, että olisi tutkittava uudelleen suunniteltuja korjaavia toimenpiteitä, joita vähennettiin alustavasti, koska kyseisiä tietoja ei katsottu henkilötiedoiksi. Koska vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on suora yhteys, tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.
139. Tietosuojaneuvosto huomauttaa lisäksi, että Italian valvontaviranomainen perusteli asianmukaisesti sen, että päätösehdotusta on muutettava, viittaamalla häviöllisesti tiivistettyjen tietojen virheelliseen luonnehdintaan anonyymeiksi tiedoiksi. Näin Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa selitetään, miten toteamus siitä, että häviöllisen tiivistämisen menettelyllä ei taata tietojen anonymisointia, johtaisi erilaiseen päätelmään (eli päätösehdotuksessa esitettyihin korjaaviin toimenpiteisiin ja yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan uuteen rikkomiseen). Tietosuojaneuvosto katsoo lopuksi, että Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille aiheuttamien riskien merkitys, koska siinä selitetään, että päätös johtaisi *muiden kuin käyttäjien tiedon saamista koskevan perusoikeuden vakavaan heikentämiseen*

¹⁰⁴ Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalause, s. 1–8.

sekä epäasianmukaisiin ja epäsuhtaisiin korjaaviin toimenpiteisiin ja sakkoihin, joita rekisterinpitäjälle on suunniteltu¹⁰⁵.

140. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Italian valvontaviranomaisen esittämä vastalause on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.

6.4.2 Tosiseikkojen arviointi

141. Tietosuojaneuvosto katsoo, että tässä alajaksossa merkityksellisiksi ja perustelluiksi katsotut vastalauseet¹⁰⁶ edellyttävät arviointia siitä, pystytäänkö käsiteltävänä olevassa asiassa anonymisoimaan henkilötiedot WhatsApp IE:n ilmoittamalla häviöllisen tiivistämisen menettelyllä, jolloin yleistä tietosuoja-asetusta ei enää sovellettaisi. Tässä yhteydessä tietosuojaneuvosto panee jo merkille, että WhatsApp IE tallentaa muun kuin käyttäjän häviöllisesti tiivistetyn puhelinnumeron taulukkoon, jäljempänä *'muiden kuin käyttäjien luettelo'*, joka yhdistää häviöllisen tiivisteiden niiden käyttäjien matkapuhelinnumeroihin, jotka ovat ladanneet yhteystietotoiminnoilla numeroita, jotka kuuluvat eri puhelinnumeroiden ryhmään kuin ne, jotka olisivat tuottaneet saman häviöllisen tiivisteiden¹⁰⁷.
142. WhatsApp IE:n mukaan häviöllisen tiivistämisen menettely koostuu seuraavista vaiheista:

[REDACTED]

143. WhatsApp IE selittää, että tätä taulukkoa käytetään valitsemaan olemassa olevat käyttäjät, joille niin sanottu ilmoitustiiviste lähetetään, kun uusi käyttäjä liittyy palveluun. Valinta tehdään suorittamalla häviöllisen tiivistämisen menettely uuden käyttäjän puhelinnumerolla ja lähettämällä sitten ilmoitustiiviste kaikille käyttäjille, jotka ovat ladanneet jonkin kokonaisuuden häviöllisen tiivisteiden edustamista numeroista, jotka liittyvät numeroon edellä mainitussa taulukossa. Kun käyttäjän laitteessa oleva WhatsApp IE:n sovellus vastaanottaa ilmoitustiivisteiden, se luo vastaavan

¹⁰⁵ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 2–3.

¹⁰⁶ Nämä ovat Saksan liittotasavallan, Ranskan, Unkarin, Italian ja Portugalin valvontaviranomaisten esittämiä vastalauseita.

¹⁰⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 3.3 kohta, vaihe 3.

¹⁰⁸ WhatsAppin huomautukset häviöllistä tiivistämistä koskeviin vastalauseisiin, jäljempänä **'WhatsAppin häviöllistä tiivistämistä koskevat huomautukset'**, 9 kohta.

ilmoitustiivisteen sen osoitemuistiossa olevista käyttäjistä ja selvittää, kuuluuko uusi käyttäjä osoitemuistion yhteystietoihin, jolloin se käynnistää samanaikaisen pyynnön¹⁰⁹.

144. Jotta voidaan arvioida, ovatko edellä kuvatut tiedot henkilötietoja, ja ottaen huomioon päätösehdotukseen ja vastalauseisiin liittyvät WhatsApp IE:n huomautukset, tietosuojaneuvosto muistuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa annetusta määritelmästä¹¹⁰ ja sen johdanto-osan 26 kappaleessa annetuista selvennyksistä¹¹¹.
145. WhatsApp IE:n on toisin sanoen analysoitava, onko tiedot käsitelty niin, että niitä ei enää voida käyttää luonnollisen henkilön suoraan tai välilliseen tunnistamiseen käyttämällä kaikkia keinoja ”, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää”¹¹². Kyseisessä analyysissä on otettava yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappaleen vaatimuksen mukaisesti huomioon objektiiviset tekijät, mutta siinä voidaan ja pitäisi käyttää myös hypoteeseja, joiden avulla voidaan ymmärtää, miten todennäköistä uudelleentunnistaminen olisi.
146. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa käytettävissä olevien tietojen perusteella muiden kuin käyttäjien riski tulla tunnistetuksi päättelemällä, yhdistämällä tai erottamalla heidät muista on ”olematonta suurempi”, kuten Irlannin valvontaviranomainen tiedostaa¹¹³. Riski on kuitenkin sellainen, ettei voida todeta, että kyseiset muut kuin käyttäjät ovat tunnistettavissa yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan määritelmän tarkoituksessa. Tietosuojaneuvosto panee merkille WhatsApp IE:n lausunnon siitä, että *alkuperäisten puhelinnumeroiden tunnistamiseen uudelleen siitä, mistä ne ovat peräisin, ei ole lainkaan riskiä ja vaikka uudelleentunnistamisen riski olisikin, anonymisointiprosessiin ja häviöllisen tiivisteen luomiseen sovellettavat tekijät osoittavat selkeästi, että tällaista riskiä on vähennetty alle sen, mikä lainsäädännössä asetetaan hyväksytyksi riskitasoksi*¹¹⁴. Tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo, kuten jäljempänä selvennetään, että kun otetaan huomioon WhatsApp IE:n käytettävissä olevat keinot ja tiedot sekä se, että niitä todennäköisesti käytetään, sen kyky erottaa rekisteröidyt muista on liian suuri, jotta tietojoukko voitaisiin katsoa anonyymiksi.
147. Tietosuojaneuvosto huomauttaa WhatsAppin väittäneen huomautuksissaan, että vastalauseissa ei esitetty, miksi WhatsApp IE voisi haluta erottaa muista muut kuin käyttäjät, joiden puhelinnumerot on tarkoituksellisesti otettu käsittelyyn, jonka tarkoituksena on anonymisointi¹¹⁵. Tietosuojaneuvosto korostaa, että määritelmässä ja yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappaleessa ei

¹⁰⁹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 3.3 kohta, WhatsAppin häviöllistä tiivistämistä koskevat huomautukset, 9 kohta.

¹¹⁰ Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohta: ”henkilötiedoilla’ [tarkoitetaan] kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä ’rekisteröity’, liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella”.

¹¹¹ Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappale: ”Pseudonymisoidut henkilötiedot, jotka voitaisiin yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä, olisi katsottava tiedoiksi, jotka koskevat tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Jotta voidaan määrittää, onko luonnollinen henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää mainitun luonnollisen henkilön tunnistamiseen suoraan tai välillisesti, kuten kyseisen henkilön erottaminen muista. Jotta voidaan varmistaa, voidaanko keinoja kohtuullisen todennäköisesti käyttää luonnollisen henkilön tunnistamiseen, olisi otettava huomioon kaikki objektiiviset tekijät, kuten tunnistamisesta aiheutuvat kulut ja tunnistamiseen tarvittava aika sekä käsittelyajankohtana käytettävissä oleva teknologia ja tekninen kehitys.”

¹¹² Tietosuojatyöryhmän lausunto 5/2014, sivu 5.

¹¹³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 56 kohdan e alakohta.

¹¹⁴ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 25.9 kohta.

¹¹⁵ WhatsAppin häviöllistä tiivistämistä koskevat huomautukset, 20 ja 29 kohta.

sellaisenaan anneta lainkaan ymmärtää, että rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen aiheet tai motivaatio olisivat merkityksellisiä tekijöitä, jotka olisi otettava huomioon arvioitaessa, onko kyseessä oleva tietojoukko katsottava henkilötiedoiksi vai ei¹¹⁶. Tietosuojaneuvosto on Irlannin valvontaviranomaisen kanssa samaa mieltä siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen eli sen kannalta, katsotaanko tiedot henkilötiedoiksi, on merkityksellistä, liittyvätkö tiedot henkilöön, joka voidaan tunnistaa suoraan tai välillisesti, ja onko rekisterinpitäjällä tai kolmannella osapuolella tekniset valmiudet rekisteröidyn erottamiseen muista tietojoukossa¹¹⁷. Tämä mahdollisuus voi toteutua riippumatta siitä, liittyykö tällaiseen tekniseen valmiuteen motivaatio tunnistaa rekisteröity uudelleen tai erottaa hänet muista.

148. Tietosuojaneuvosto korostaa lisäksi, että käsittelyn koko tausta on otettava huomioon, koska ”*kaikki objektiiviset tekijät*” vaikuttavat siihen, käytetäänkö ”*keinoja kohtuullisen todennäköisesti [...] luonnollisen henkilön tunnistamiseen*”¹¹⁸. Kyseessä olevassa nimenomaisessa tilanteessa häviöllisen tiivistämisen menettelyn luominen on vain yksi käsittelyn vaihe, eikä sitä voida käsitellä erikseen. Sen sijaan minkä tahansa käyttäjän puhelinnumero, joka aktivoi yhteystietotoiminnon ja jolla on ollut sillä hetkellä vähintään yksi muun kuin käyttäjän yhteystieto, yhdistetään häviölliseen tiivisteeseen, joka on luotu kyseisen muun kuin käyttäjän numerosta¹¹⁹. Tulokseksi saadaan *muiden kuin käyttäjien luettelo*, jonka WhatsApp IE tallentaa¹²⁰.
149. Kuten Irlannin valvontaviranomainen huomautti, tiivistearvon tarkastelussa erikseen ei oteta huomioon *käsittely-ympäristössä olevia riskejä, joiden nojalla kyseessä olevat rekisteröidyt voitaisiin tunnistaa uudelleen*¹²¹. Siksi on tärkeää arvioida, onko muista erottaminen mahdollista koko käsittelyn tuloksen perusteella, eikä arvioida käsittelyn yksittäisiä vaiheita. Uudelleentunnistamisen mahdollisuus edellyttää kaikkien rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen käytettävissä olevien tietojen ja resurssien ottamista huomioon. Tässä yhteydessä tietosuojaneuvosto ei ota huomioon sitä, että WhatsApp IE on vakuuttavasti osoittanut, että käsittely-ympäristöön sovelletaan sellaisia organisatorisia ja teknisiä toimenpiteitä, että uudelleentunnistamisen riskit ovat puhtaasti spekulatiivisia¹²².
150. WhatsApp IE toteaa huomautuksessaan, että kukin häviöllinen tiiviste edustaa vähintään 16 puhelinnumeron joukkoa¹²³. Tietosuojaneuvoston mielestä ja osallistuvien valvontaviranomaisten esittämien useiden vastalauseiden mukaan se ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Vaikka ei voida sulkea pois sitä, että joissakin tapauksissa häviölliseen tiivisteeseen liittyy 16 puhelinnumeroa, monissa tapauksissa häviöllinen tiiviste liittyy harvempiin puhelinnumeroihin, joskus jopa yhteen¹²⁴.
151. Ei ole esimerkiksi varmuutta, eikä ole todennäköistä, että kaikki vaihteluvälillä teoreettisesti saatavilla olevat puhelinnumerot on todella osoitettu rekisteröidylle. WhatsApp IE huomauttaa lisäksi aivan

¹¹⁶ Ks. myös tietosuojatyöryhmän lausunto 5/2014, sivu 10. (Tietosuojalainsäädännön soveltamisen kannalta ei ole väliä, mitä aikomuksia rekisterinpitäjällä tai tietojen vastaanottajalla on. Jos tiedot ovat tunnistettavissa, tietosuojasääntöjä sovelletaan.)

¹¹⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 56 kohdan d alakohhta.

¹¹⁸ Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappale.

¹¹⁹ Päätösehdotus, 40 kohta.

¹²⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 3.3 kohta, vaihe 3.

¹²¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 56 kohta.

¹²² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 25.12 kohta, WhatsAppin häviöllistä tiivistämistä koskevat huomautukset, 12 ja 17 kohta sekä niitä seuraavat kohdat.

¹²³ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 3.16 kohta.

¹²⁴ Epäselvyyksien välttämiseksi on huomautettava, että säilytetyissä 39 tavussa voi olla edustettuna yli 500 miljardia erillistä arvoa, minkä pitäisi käytännössä antaa riittävä varmuus siitä, että osumia ei voi käytännössä esiintyä merkittävästi.

oikein Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalauseen mukaisesti, että matkapuhelinnumeroiden määrä Alankomaissa on todellista väestömäärää suurempi. Tämä saa aikaan tilanteen, jossa häviöllinen tiiviste voikin viitata matkapuhelinnumeroiden tiettyyn määrään, mutta niihin liittyvien rekisteröityjen määrä on pienempi.

152. Lisäksi, kun otetaan huomioon, että WhatsApp IE käsittelee kaikki puhelinnumerot, jotka ovat sen käyttäjän yhteystietoja, joka ottaa yhteystietotoiminnon käyttöön, tietosuojaneuvosto huomauttaa, että on erittäin todennäköistä, että käyttäjällä on vähintään yksi muun kuin käyttäjän puhelinnumero yhteystietona¹²⁵. Näin ollen kunkin käyttäjän puhelinnumero on haettavissa *muiden kuin käyttäjien luettelosta*, ja näitä numeroita voidaan käyttää sulkemaan pois numerot, jotka voisivat mahdollisesti olla edustettuina häviöllisessä tiivisteessä¹²⁶. Esimerkiksi, jos yhtä lukuun ottamatta kaikkien puhelinnumeroiden, jotka johtaisivat tiettyyn häviölliseen tiivisteeseen, havaittaisiin olevan palvelun käyttäjiä, koska ne kuuluvat vähintään yhteen muiden kuin käyttäjien luetteloon, jäljellä oleva puhelinnumero tunnistetaan. Näin ollen ehdotettu k-anonymiteetti ei perustu 16:n k-arvoon, kuten WhatsApp IE toteaa, koska se edellyttäisi, että tämä arvo pitää paikkansa koko tietojoukon osalta.
153. Epäsällyksien välttämiseksi on huomautettava, että tietosuojaneuvosto viittaa tietosuojatyöryhmän anonymisointitekniikoista antamaan lausuntoon¹²⁷, jossa selvennetään, että itse k-anonymisoinnissa vain vältetään muista erottaminen, mutta siinä ei välttämättä puututa yhdistettävyyden tai päättelyn riskeihin. Lisäksi on syytä panna merkille, että WhatsApp IE pystyy myös hyödyntämään palvelujen käyttäjien laitteilla olevia tietoja, myös osoitemuistiota¹²⁸.
154. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että ilmeisesti häviöllisen tiivistämisen menettelyn tuloksen avulla voidaan päätellä tietoja muista kuin käyttäjistä niiden puhelinnumeroiden osalta, joita nimenomainen häviöllinen tiiviste vastaa. Kaikkien muiden kuin käyttäjien luettelossa olevien käyttäjien puhelinnumeroiden osalta todetaan, että kyseisellä käyttäjällä oli osoitemuistiossaan vähintään yksi muiden kuin käyttäjien puhelinnumero, joka kuuluu häviöllisessä tiivisteessä esitettyihin muiden kuin käyttäjien puhelinnumeroihin, kun käyttäjä oli ottanut käyttöön kyseisen yhteystietotoiminnon.
155. Lopuksi, kun otetaan huomioon palvelun käyttäjien määrä, muiden kuin käyttäjien luettelo, joka yhdistää kunkin häviöllisen tiivisteeseen ja ne palvelun käyttäjät, joilla on osoitemuistiossaan vähintään yksi yhteystieto, joka loisi tämän häviöllisen tiivisteeseen, muodostaa kattavan käyttäjien yhteyksien verkoston eri häviöllisiin tiivisteisiin¹²⁹. Tämä käyttäjien ja muiden kuin käyttäjien ja siten myös välillisesti käyttäjien välisten yhteyksien verkosto on eräänlainen häviöllisten tiivisteiden topologinen allekirjoitus, josta tulee melko yksilöllinen, kun verkoston laajuus ja yhteyksien määrä kasvavat¹³⁰. Nämä ovat käsiteltävänä olevan asian olosuhteet, ja käyttäjien ja muiden kuin käyttäjien yhteyksiä

¹²⁵ Tämä on erityisen ilmeistä, koska WhatsApp IE:n antamien tietojen mukaan yhteystietotoiminnossa todellakin voidaan siirtää mikä tahansa puhelinnumero, ei vain matkapuhelinnumeroita, ja soveltaa sitten häviöllisen tiivistämisen menettelyä muiden kuin käyttäjien numeroihin.

¹²⁶ Ks. myös Portugalin valvontaviranomaisen vastalause, 39 kohta.

¹²⁷ Tietosuojatyöryhmän lausunto 5/2014, sivu 24.

¹²⁸ Ks. myös Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, sivu 4, siitä, että uudelleentunnistaminen voi olla mahdollista sellaisen toisen tietokannan tietojen avulla, johon rekisterinpitäjällä tai muulla henkilöllä voi olla pääsy.

¹²⁹ Ks. myös Portugalin valvontaviranomaisen vastalause, 42 kohta.

¹³⁰ Ks. esim. L Backstrom, C Dwork, J Kleinberg, *Wherefore art thou R3579X? Anonymized social networks, hidden patterns, and structural steganography*, 16. kansainvälisen www-konferenssin tulokset, 181–190.

koskevan kaavion käytettävyys voi lisätä huomattavasti rekisteröityjen uudelleentunnistamisen riskiä¹³¹.

156. Tietosuojaneuvosto toteaa näin ollen tehdyn analyysin ja sen saatavilla olevien tietojen perusteella, että häviöllisten tiivisteiden taulukko sekä siihen liittyvien käyttäjien puhelinnumerot muiden kuin käyttäjien luettelossa ovat henkilötietoja¹³², ja määrää Irlannin valvontaviranomaista muuttamaan päätöstä vastaavasti.
157. Koska edellä mainitun päätelmän seuraukset, joita osallistuvat valvontaviranomaiset ehdottivat vastalauseissaan, ovat erilaisia, niitä käsitellään jäljempänä osissa 7.4.4.1 (yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan rikkominen), 7.4.4.2 (yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkominen), 7.4.4.3 (yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkominen) ja 9.4 (vaikutus hallinnolliseen sakkoon).

7 OSALLISTUVIEN VALVONTAVIRANOMAISTEN TOTEAMAT MAHDOLLISET MUUT (TAI VAIHTOEHTOISET) YLEISEN TIETOSUOJA- ASETUKSEN RIKKOMISET

7.1 Tutkimuksen soveltamisalaan liittyvät vastalauseet

7.1.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

158. Johtava valvontaviranomainen toteaa päätösehdotuksensa johdanto-osassa, että tutkimus liittyy WhatsApp IE:n yleisen tietosuojasetuksen 12, 13 ja 14 artiklan mukaisesti läpinäkyvyyttä koskeviin velvollisuuksiin¹³³. Johtava valvontaviranomainen selvensi myös, että koska kyseinen päätösehdotus koskee oma-aloitteista tutkimusta, se ei perustu mihinkään nimenomaiseen tai yksittäiseen valitukseen, huolenaiheeseen tai pyyntöön, ei myöskään keskinäisen avunannon nojalla toimitettuihin, joita käsitellään (tarpeen mukaan) vuoden 2018 lain mukaisissa erillisissä prosesseissa¹³⁴.

7.1.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

159. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen esittämässä vastalauseessa viitataan tutkinnan rajalliseen soveltamisalaan ja siihen, että Irlannin valvontaviranomainen ei ottanut ennen yleisen tietosuojasetuksen 13–14 artiklan noudattamisen analysointia huomioon sitä, mikä tietojenkäsittely tehtiin. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että *toimivaltaisten valvontaviranomaisten pitäisi päästä konsensukseen tutkinnan laajuudesta aiemmin kuin nykyisessä päätösehdotuksen vaiheessa. Ennen päätösehdotuksen tekemistä oma-aloitteisessa menettelyssä*

¹³¹ Ks. myös Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalause, 17 ja 18 kohta, sekä Ranskan valvontaviranomaisen vastalause, s. 2.

WhatsApp IE toteaa huomautuksissaan (WhatsAppin häviöllistä tiivistämistä koskevat huomautukset), että sillä ei ole sellaista ”yhteyksien kaavioverkostoa”, jota vastalauseessa ilmeisesti tarkoitetaan, ja että palvelua voitaisiin kuvailla ”yhteyksien kaavioverkostoksi” vain palvelun olemassa olevien käyttäjien (eikä muiden käyttäjien) välisten yhteyksien osalta. Tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo, että muiden kuin käyttäjien luettelosta saatavat tiedot riittävät kaavioperusteisiin hyökkäyksiin, kun otetaan huomioon WhatsApp IE:n saatavilla olevat resurssit.

¹³² Tällä toteamuksella tietosuojaneuvosto on myös eri mieltä WhatsApp IE:n huomautuksissaan (WhatsAppin häviöllistä tiivistämistä koskevat huomautukset, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat) esittämästä kannasta, jonka mukaan tiedot eivät ole pseudonyymeja vaan anonyymeja.

¹³³ Päätösehdotus, 4 kohta.

¹³⁴ Päätösehdotus, 5 kohta.

*Irlannin valvontaviranomaisen olisi siksi pitänyt pyrkiä konsensukseen menettelyn soveltamisalasta ennen menettelyn virallista käynnistämistä*¹³⁵. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen toteaa erityisesti, että päätösehdotuksessa on ohitettu yleisen tietosuojasetuksen 13 ja 14 artiklan tarkasteluvaihe, jossa pitäisi käsitellä tosiseikkoja. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan arviointi tavasta, jolla tietoja annetaan, voidaan tehdä vasta, kun kyseessä olevan käsittelytoimen tosiseikat on määritetty. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen viittaa etenkin oikeusperusteiden ja kolmansien maiden tehtävien tiedonsiirtojen tosiseikkoja koskeviin vaatimuksiin. Virheellisten tietojen katsotaan olevan arvottomia rekisteröidyille ja johtavan heitä harhaan. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että sakon määrääminen puuttuvista tiedoista yleisen tietosuojasetuksen 12–14 artiklan rikkomisen mukaisesti voi johtaa siihen, että seuraamuksia ei voida soveltaa virheellisten tietojen antamiseen samalta jaksolta. Tämä vaarantaisi rekisteröityjen oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan, koska he eivät pysty valittamaan Irlannin valvontaviranomaisen päätöksestä, sillä sitä ei ole ilmoitettu heille. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että *WhatsAppille ei voitaisi määrätä (lisä)sakkoja, koska rikosoikeudellinen menettely keskeytyisi*¹³⁶. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo myös, että tutkinnan rajallinen soveltamisala ja se, että asiaperustojen arviointi oli riittämätön tai sitä ei ollut tehty, lisää riskiä EU:n lainsäädännön epäyhdenmukaisesta soveltamisesta.

160. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** esittää myös toisen vastalauseen, jossa se katsoo, että *kysymystä siitä, onko WhatsAppin käyttäjien ja muiden kuin käyttäjien tietoja luovutettu Facebookille ja mitä tietoja on luovutettu, ei ollut tutkittu tarpeeksi tosiseikkojen eikä normien osalta*¹³⁷. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että WhatsApp IE:n lausunnoissa siitä, onko Facebookille siirretty tietoja vai ei, on *selkeitä ristiriitaisuuksia*, ja siksi *olisi tarpeen tutkia yksityiskohtaisesti, mitä tietojenkäsittelyä tehdään*¹³⁸. Saksan liittovaltion valvontaviranomainen katsoo, että ilman näiden kysymysten perusteellista tutkintaa *ei ole järkeä tarkastaa läpinäkyvyyssuorituksia ja tiedonsaantioikeutta*¹³⁹, ja siksi ne olisi pitänyt tutkia.

161. **Unkarin valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa todettiin, että koska suostumuksen on oltava tietoinen ja koska johtava valvontaviranomainen havaitsi, että WhatsApp IE ei ollut tiedottanut rekisteröidyille asianmukaisesti, päätösehdotuksessa olisi todettava, että jos kyse on suostumuksen perustuvasta käsittelystä, suostumus ei ole pätevä ja että WhatsApp IE on käsitellyt henkilötietoja vuosien ajan ilman oikeusperustetta.

7.1.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

162. Johtava valvontaviranomainen katsoi, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen tutkinnan soveltamisalasta esittämät vastalauseet eivät olleet merkityksellisiä ja perusteltuja, koska ne eivät kuulu tutkimuksen soveltamisalaan¹⁴⁰. Irlannin valvontaviranomainen korostaa, että päätösehdotuksen tukena olevassa tutkimuksessa keskityttiin tarkoituksella WhatsApp IE:n läpinäkyvyyttä koskeviin velvollisuuksiin¹⁴¹.

¹³⁵ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 2.

¹³⁶ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 4.

¹³⁷ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 7.

¹³⁸ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 7.

¹³⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 8.

¹⁴⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 12 kohta.

¹⁴¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 14 kohta.

163. Irlannin valvontaviranomainen toteaa lisäksi, että kuten päätösehdotuksessa ilmaistaan, *tutkimuksen löydökset ja tulos eivät vaikuta mihinkään niiden oikeusperusteiden arviointiin, joita käytetään henkilötietojen käsittelyn tukena*¹⁴², ja että *kyseisestä asiasta on erillinen tutkimus meneillään*¹⁴³. Irlannin valvontaviranomainen korostaa näin ollen, että päätösehdotus ei estä käsittelyn lainmukaisuutta koskevia lisätutkimuksia¹⁴⁴. Irlannin valvontaviranomainen tähdentää myös, että tutkimuksessa ei arvioida WhatsApp IE:n kansainvälisiä tiedonsiirtoja koskevia velvollisuuksia ja että Irlannin valvontaviranomainen on aloittanut tutkimuksen, jossa tutkitaan Facebookin Yhdysvaltoihin tehtävien tiedonsiirtojen lainmukaisuutta¹⁴⁵.
164. Osallistuvien valvontaviranomaisten osallistumisesta oma-aloitteisen tutkimuksen määrittämiseen Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa, että vaikka Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen vetoaa merkityksellistä ja perusteltua vastalauseita koskeviin ohjeisiin kyseisen väitteen tekemisessä, tutkimus alkoi kauan ennen kyseisten ohjeiden laadintaa ja hyväksymistä¹⁴⁶. Irlannin valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että *johtavan valvontaviranomaisen oikeus määrittää omien tutkimustensa soveltamisala perustuu kunkin valvontaviranomaisen oikeuteen hallita omia resurssiaan ja säännellä omia menettelyjään sekä siihen, että johtava valvontaviranomainen on ensisijaisesti vastuussa tehdyn päätöksen puolustamisesta, jos siitä tehdään valitus*¹⁴⁷. Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa myös, että tutkimuksen soveltamisalan osalta omaksuttuun toimintamalliin ei sisälly riskiä EU:n lainsäädännön epäyhdenmukaisesta soveltamisesta, koska yleisessä tietosuojaa-asetuksessa ei säädetä mistään nimenomaisesta vaatimuksesta valvontaviranomaisten tekemien tutkimusten soveltamisalan osalta¹⁴⁸.
165. Tosiseikkojen tutkimisen puutteen osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että annettujen tietojen puutteita koskevat löydökset huomioon ottaen läpinäkyvyyttä koskevan arvioinnin tulos ei muuttuisi riippumatta siitä, mikä käsittely tehdään¹⁴⁹. Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa myös, että päätösehdotus on arviointi aineistoista, joita WhatsApp IE on käyttänyt tiettyinä aikoina, eikä sillä ole tarkoitus ratkaista kaikkia WhatsApp IE:n läpinäkyvyyttä koskevia ongelmia jatkossa¹⁵⁰. Tietojen jakamista Facebookin kanssa koskevien tietojen ristiriitaisuuksien osalta Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa lisäksi, että päätösehdotuksessa on WhatsApp IE:lle osoitettu määräys korjata havaitut tietopuutteet¹⁵¹.
166. Päätösehdotuksen rekisteröityjen tehokkaalle oikeussuojalle aiheuttaman vaikutuksen osalta Irlannin valvontaviranomainen korostaa, että tutkimuksen tekeminen ei syrjäytä mitään valitusta ja että päätösehdotukseen kirjatut arvioinnit ja tulokset eivät vaikuta yksittäisen valituksen tekijän yksilöllisiin olosuhteisiin¹⁵².

¹⁴² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan a alakohta.

¹⁴³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan a alakohta.

¹⁴⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan e alakohta.

¹⁴⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan d alakohta.

¹⁴⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan b alakohta.

¹⁴⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan b alakohta.

¹⁴⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan c alakohta.

¹⁴⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan d alakohta ja 17 kohdan a alakohta.

¹⁵⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan d alakohta.

¹⁵¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 17 kohdan a alakohta.

¹⁵² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohdan f alakohta.

167. Johtava valvontaviranomainen katsoi, että **Unkarin valvontaviranomaisen** esittämä vastalause, joka koski lisärikkomisen toteamista WhatsApp IE:n saaman suostumuksen pätemättömyyden vuoksi, ei ole ”merkityksellinen ja perusteltu”, koska se ei kuulu tutkinnan soveltamisalaan, sillä siinä keskitytään vain WhatsApp IE:n läpinäkyvyyttä koskeviin velvollisuuksiin. Irlannin valvontaviranomainen selvensi myös, että WhatsApp IE:n käyttämiä oikeusperustoja koskevasta kysymyksestä on meneillään erillinen tutkinta¹⁵³.

7.1.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

7.1.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

168. Tietosuojaneuvosto katsoo, että **Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen** esittämät vastalauseet, jotka koskevat tutkimuksen epätäydellistä soveltamisalaa käsittelyn tosiseikkojen osalta ja sitä, että Facebookille tehtyjä tiedonsiirtoja ei ole tutkittu, eivät ole ”merkityksellisiä ja perusteltuja” yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa vaaditulla tavalla.
169. Tämän osalta tietosuojaneuvosto huomauttaa ensimmäiseksi, että merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita koskevissa ohjeissa käsitellään tilannetta, jossa vastalauseessa havaitaan päätösehdotuksessa puutteita, joiden vuoksi lisätutkinta on perusteltua¹⁵⁴. Kun tällainen vastalause esitetään, riittää, että osallistuva valvontaviranomainen esittää perustelut vakuuttavasti ja todentaa ne¹⁵⁵.
170. Kuten merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita koskevissa ohjeissa todetaan, vastalause on merkityksellinen, jos siinä on muutos, jonka noudattaminen johtaa erilaiseen päätelmään yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisen olemassaolosta tai siitä, onko suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen. Näin ollen vastalauseen sisällön ja mahdollisesti erilaisen päätelmän välillä on oltava yhteys¹⁵⁶. Vastalause on myös perusteltu, kun se muun muassa osoittaa, miten muutos johtaisi erilaiseen päätelmään¹⁵⁷.
171. Tässä tapauksessa tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen esittämässä vastalauseissa ei selkeästi määritetä, miten siinä olevan muutoksen noudattaminen johtaisi erilaiseen päätelmään siitä, onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu. Soveltamisalan epätäydellisyyttä koskevassa ensimmäisessä vastalauseessa Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen toteaa, että *ratkaisevia kysymyksiä tosiseikoista ja oikeudellisista kysymyksistä on ohitettu tutkimatta ja että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklaa tarkasteltaessa on ensimmäiseksi määritettävä, mitä tietojenkäsittelyä todella tehdään (tosiseikat)*¹⁵⁸, mutta se ei yksilöi, mitä kysymyksiä ja ongelmia olisi pitänyt tutkia. Samoin tietojensiirtoa Facebookille koskevaan tutkinnan puutteeseen liittyvässä vastalauseessa Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen toteaa, että olisi pitänyt tehdä perusteellisempi tutkinta¹⁵⁹, mutta se ei esitä selkeästi, mitä tekijöitä olisi pitänyt ottaa huomioon. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että yleisluonteisia tai laajoja huolenaiheita ei voida katsoa merkityksellisiksi¹⁶⁰. Vaikka siis Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen selitti tietosuojaneuvoston vaatimusten mukaisesti syyt siihen, miksi sen mielestä päätösehdotusta olisi muutettava, sekä päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkityksen, jos se annettaisiin muutoksitta, tietosuojaneuvosto katsoo, että se ei määrittänyt riittävän yksityiskohtaisesti, miten siinä

¹⁵³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 19 kohta.

¹⁵⁴ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 27 kohta.

¹⁵⁵ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 19 kohta.

¹⁵⁶ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 13 kohta.

¹⁵⁷ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 16 kohta.

¹⁵⁸ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 3.

¹⁵⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 7–8.

¹⁶⁰ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 14 kohta.

olevan muutoksen noudattaminen johtaisi erilaiseen päätelmään siitä, onko yleistä tietosuojaa-asetusta rikottu. Koska tämä kuuluu tekijöihin, jotka on täytettävä, jotta vastalause voidaan katsoa merkitykselliseksi ja perustelluksi, tietosuojaneuvosto katsoo, että nämä vastalauseet eivät ole merkityksellisiä ja perusteltuja.

Vaikka **Unkarin valvontaviranomaisen** vastalause, joka liittyy WhatsApp IE:n saaman suostumuksen pätevyyteen, on merkityksellinen ja sisältää perusteluja vastalauseessa ehdotetuille muutoksille sekä sen, miten ehdotettu muutos johtaisi erilaiseen päätelmään päätösehdotuksessa, se ei täytä kaikkia yleisen tietosuojaa-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Esitetystä vastalauseesta ei etenkään perustella nimenomaisesti, miksi päätösehdotus itsessään, jos sitä ei muuteta, aiheuttaisi riskejä rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseesta ei selitetä nimenomaisesti, miksi sellainen riski on huomattava ja todennäköinen¹⁶¹. Siksi tietosuojaneuvosto katsoo, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseesta ei osoiteta riskejä selkeästi, kuten yleisen tietosuojaa-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa säädetään.

7.2 Yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan / 5 artiklan 2 kohdan lisärikkomista koskevat vastalauseet

7.2.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

172. Edellä mainitun tutkimuksen soveltamisalan perusteella päätösehdotuksessa tehdään päätelmiä siitä, noudattaako WhatsApp IE yleisen tietosuojaa-asetuksen 14 artiklan ja 12 artiklan 1 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan muiden kuin käyttäjien henkilötietojen käsittelyssä ja yleisen tietosuojaa-asetuksen 13 artiklan ja 12 artiklan 1 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan käyttäjien henkilötietojen käsittelyssä. Päätösehdotuksessa viitataan useasti yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja läpinäkyvyyden periaatteeseen¹⁶². Myös yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osoitusvelvollisuuden periaate mainitaan useissa kappaleissa¹⁶³. Päätösehdotuksessa ei kuitenkaan käsitellä sitä, onko yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 5 artiklan 2 kohtaa rikottu.

7.2.2 Yhteenvedo osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

173. **Unkarin valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa todetaan, että päätösehdotusta pitäisi muuttaa siten, että siinä todetaan yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 5 artiklan 2 kohdan rikkominen. Unkarin valvontaviranomainen katsoo, että *”tahallisuuden”* sekä rekisteröityjä koskevien rikkomisten vakavuuden vuoksi yleisen tietosuojaa-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan loukkaamisen toteaminen aiheuttaa myös yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettun läpinäkyvyyden periaatteen rikkomisen. Unkarin valvontaviranomainen katsoo myös, että todistettavissa oleva läpinäkyvyyden periaatteen noudattamatta jättäminen johtaa siihen, että ei pystytä osoittamaan yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun osoitusvelvollisuuden periaatteen noudattamista, sillä nämä periaatteet liittyvät tiiviisti toisiinsa. Unkarin valvontaviranomaisen mukaan WhatsApp IE:n tekemän rikkomisen tahallisuus lisäksi tukee osoitusvelvollisuuden periaatteen rikkomista. Unkarin valvontaviranomainen katsoo siksi, että päätösehdotuksessa pitäisi todeta myös yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun osoitusvelvollisuuden periaatteen rikkominen.

¹⁶¹ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 37 kohta.

¹⁶² Ks. esimerkiksi päätösehdotuksen 294, 301, 691, 699 ja 769 kohta.

¹⁶³ Ks. esimerkiksi päätösehdotuksen 294, 301 ja 609 kohta.

174. **Italian valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa todetaan, että päätösehdotuksessa pitäisi myös todeta yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkominen. Vastalauseessa väitetään, että vaikka päätösehdotuksessa viitataan useasti yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, siinä ei päätellä, että kyseistä säännöstä on rikottu. Italian valvontaviranomainen huomauttaa, että koska läpinäkyvyys on tutkimuksen ja niin ollen päätösehdotuksen ytimessä ja koska yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta on luonteeltaan yleinen ja kaikenkattava, päätösehdotuksessa olisi todettava kyseisen säännöksen rikkominen.

7.2.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

175. Johtava valvontaviranomainen katsoi, että Unkarin valvontaviranomaisen yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 5 artiklan 2 kohdan mahdollisesta rikkomisesta esittämä vastalause ei ollut merkityksellinen ja perusteltu, koska se ei kuulu tutkimuksen soveltamisalaan¹⁶⁴. Johtava valvontaviranomainen kuitenkin tunnusti, että yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mahdollista rikkomista koskevaa vastalauseita voitaisiin noudattaa, koska se on yhdenmukainen päätösehdotuksen soveltamisalan ja toteamusten kanssa, jos WhatsApp IE:lle annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi ennen kuin asiasta tehdään lopullinen päätös¹⁶⁵. Irlannin valvontaviranomainen ilmaisi myös aikomuksensa noudattaa vastalauseita, jonka Unkarin valvontaviranomainen esitti yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mahdollisesta rikkomisesta, jos yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkominen todetaan, koska osoitusvelvollisuuden periaate liittyy tiiviisti yhteen rekisterinpitäjän läpinäkyvyyden periaatteen noudattamista koskevan velvollisuuden kanssa¹⁶⁶. Kuten edelläkin, tämä edellyttäisi, että WhatsApp IE:llä on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin asiasta tehdään lopullinen päätös.
176. Tästä huolimatta osallistuvilta valvontaviranomaisilta saaduista vastauksista kävi ilmi, että yhtäkään ehdotettua kompromissinäkemystä eivät voineet kaikki asianomaiset osallistuvat valvontaviranomaiset hyväksyä. Irlannin valvontaviranomainen selvensi, että viittaus yleisen tietosuojasetuksen 65 artiklaan tehtiin olosuhteissa, joissa osallistuvien valvontaviranomaisten tekemiä vastalauseita ei *noudatettu*¹⁶⁷.
177. Johtava valvontaviranomainen katsoi, että Italian valvontaviranomaisen yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomisesta esittämä vastalause ei ollut merkityksellinen ja perusteltu, koska se ei kuulu tutkimuksen soveltamisalaan¹⁶⁸. Johtava valvontaviranomainen kuitenkin tunnusti, että vastalauseen noudattaminen olisi yhdenmukaista päätösehdotuksen soveltamisalan ja toteamusten kanssa, jos, kuten edellä mainitaan, WhatsApp IE:lle annettaisiin mahdollisuus käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi ennen kuin asiasta tehdään lopullinen päätös¹⁶⁹.
178. Tästä huolimatta, kuten edellä selitetään, osallistuvilta valvontaviranomaisilta saaduista vastauksista kävi ilmi, että yhtäkään ehdotettua kompromissinäkemystä eivät voineet kaikki asianomaiset osallistuvat valvontaviranomaiset hyväksyä. Epäselvyyksien välttämiseksi todettakoon, että tietosuojaneuvosto panee merkille, että Italian valvontaviranomainen suhtautui vastauksessaan

¹⁶⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 12 kohta.

¹⁶⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 14 kohta ja 18 kohdan a alakohta.

¹⁶⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 18 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

¹⁶⁷ Ks. edellä 13 kohta.

¹⁶⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 12 kohta.

¹⁶⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 14 kohta ja 20 kohdan b alakohta.

myönteisesti Irlannin valvontaviranomaisen ehdotukseen. Irlannin valvontaviranomainen selvensi, että viittaus yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklaan tehtiin olosuhteissa, joissa se ei ehdota osallistuvien valvontaviranomaisten esittämien vastalauseiden *noudattamista*¹⁷⁰.

7.2.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

7.2.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

179. Vaikka **Unkarin valvontaviranomaisen** vastalause, joka liittyy yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 5 artiklan 2 kohdan lisärikkomisiin, on merkityksellinen ja sisältää perusteluja siitä, miksi ja miten päätös on tehtävä vastalauseessa ehdotetuin muutoksin ja miten muutos johtaisi erilaiseen päätelmään päätösehdotuksessa, se ei täytä kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Esitetyssä vastalauseessa ei etenkään perustella nimenomaisesti, miksi päätösehdotus itsessään, jos sitä ei muuteta, aiheuttaisi riskejä rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa ei selitetä nimenomaisesti, miksi sellainen riski on huomattava ja todennäköinen¹⁷¹. Siksi tietosuojaneuvosto katsoo, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa ei osoiteta riskejä selkeästi, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa säädetään.

180. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että **Italian valvontaviranomaisen** vastalause koskee sitä, ”*onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu*”, koska se katsoo, että päätösehdotuksen pitäisi sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan lisärikkominen¹⁷². Tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on katsottava ”*merkitykselliseksi*”, koska jos sitä noudatetaan, se johtaisi eri päätelmään kysymyksestä, onko yleistä tietosuoja-asetusta rikottu¹⁷³. Tarkemmin sanoen se sisältää *eriävän näkemyksen tutkinnan tuloksista tehtävistä päätelmistä*, koska sen mukaan *löydösten perusteella yleistä tietosuoja-asetusta on rikottu muunkin säännöksen osalta kuin vain päätösehdotuksessa analysoidun säännöksen osalta*¹⁷⁴. Tietosuojaneuvostoon eivät siis vaikuta WhatsApp IE:n esittämät perustelut, joissa todetaan, että tämä vastalause ei ole merkityksellinen, koska siinä ei viitata *pätösehdotuksen erityiseen oikeudelliseen ja tosiasialliseen luonteeseen* ja koska se liittyy *asiaan, joka ei ole ollut osa tutkimusta*, koska vastalauseessa esitetään selkeästi eriävä näkemys Irlannin valvontaviranomaisten aikaansaamista päätelmistä¹⁷⁵.
181. Tietosuojaneuvosto katsoo vastalauseeseen olevan ”*perusteltu*” myös siksi, että siinä esitetään useita oikeudellisia perusteluja ehdotetulle lisärikkomiselle ja selitetään selkeästi vastalauseeseen syyt¹⁷⁶: lisärikkominen johtuu päätösehdotuksen soveltamisalasta ja toteamuksista, joissa mainitaan myös yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta¹⁷⁷, ja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan kaikenkattavuudesta. Tietosuojaneuvosto katsoo myös, että Italian valvontaviranomaisen vastalauseesta käy selkeästi ilmi päätösehdotuksen rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille aiheuttamien riskien merkitys, koska se loisi vaarallisen ennakkotapauksen, joka vaarantaisi rekisteröityjen tehokkaan suojelun ja sisältäisi siten virheellisiä

¹⁷⁰ Ks. edellä 13 kohta.

¹⁷¹ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 37 kohta.

¹⁷² Tämän osalta Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan päätösehdotuksen nimenomaisiin kappaleisiin, joissa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.

¹⁷³ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 13 kohta.

¹⁷⁴ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 26 kohta.

¹⁷⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 11.2 ja 11.3 kohta.

¹⁷⁶ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 17 ja 19 kohta.

¹⁷⁷ Vastalauseessa viitataan erityisesti päätösehdotuksen 691,699 ja 769 kohtaan.

korjaavia toimenpiteitä. WhatsApp IE väittää, että vastalauseita *ei tueta selkeillä perusteluilla*, koska se perustuu oletukseen siitä, että yleisen tietosuojasetuksen 12–14 artiklan rikkominen on automaattisesti katsottava yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomiseksi¹⁷⁸, ja katsoo, että vastalauseissa ei näytetä riskiä riittävästi toteen, koska yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta ei kuulunut tutkimuksen soveltamisalaan ja päätösehdotuksen rikkomisten toteamisessa käsitellään Italian valvontaviranomaisen huolia¹⁷⁹. Tietosuojaneuvosto katsoo kuitenkin vastalauseen olevan riittävän perusteltu ja muistuttaa, että vastalauseen tosiseikat arvioidaan erikseen, kun on todettu, että vastalause täyttää yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset¹⁸⁰.

182. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Italian valvontaviranomaisen yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomisesta esittämä vastalause on yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettu merkityksellinen ja perusteltu vastalause.

7.2.4.2 Tosiseikkojen arviointi

183. Tietosuojaneuvosto analysoi nyt Italian valvontaviranomaisen merkityksellisen ja perustellun vastalauseen yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdasta sekä johtavan valvontaviranomaisen yhdistelmävastauksen kyseessä oleviin vastalauseisiin ja WhatsApp IE:n huomautuksiin.
184. Italian valvontaviranomainen katsoo, että koska Irlannin valvontaviranomainen on määrittänyt läpinäkyvyyden tutkimuksen keskeiseksi osaksi ja päätösehdotuksessa todetaan yleisen tietosuojasetuksen 12–14 artiklan rikkominen, päätösehdotuksessa pitäisi myös todeta yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan noudattamatta jättäminen. Italian valvontaviranomainen katsoo, että *5 artiklan 1 kohdan a alakohta on yleisluontoinen säännös, jossa esitetään yksi asetuksen koko kehyksen pohjana olevasta seitsemästä keskeisestä periaatteesta*¹⁸¹. Italian valvontaviranomainen huomauttaa myös, että *päätösehdotuksessa viitataan useissa kappaleissa ylimalkaisesti 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, mutta siinä ei kuitenkaan tehdä lopullista johtopäätöstä myös kyseisen säännöksen rikkomisesta*¹⁸². Italian valvontaviranomainen katsoo lopuksi, että kyseisen säännöksen rikkomisen toteaminen ei heikentäisi WhatsApp IE:n oikeutta tulla kuulluksi, koska säännöstö on luonteeltaan yleinen ja kaikenkattava verrattuna yleisen tietosuojasetuksen 12–14 artiklaan, joten *WhatsApp:n näitä artikloja koskeva puolustus voidaan automaattisesti ulottaa koskemaan myös yleistä periaatetta*¹⁸³.
185. Yhdistelmävastauksessa Irlannin valvontaviranomainen tunnustaa *alustavasti, että tarkasteltuaan tätä vastalauseita nykyisen soveltamisalan, havaittujen tosiseikkojen ja WhatsAppille 12, 13 ja 14 artiklan eri rikkomisista aiemmin ilmoitettujen alustavien havaintojen perusteella yhdistelmävastauksen luonnoksessa esitettyjen täsmällisempien läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien rikkomista koskevien eri löydösten perusteella voidaan mahdollisesti todeta, että WhatsApp on rikkonut 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaa läpinäkyvyyden osalta*¹⁸⁴.

¹⁷⁸ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 11.6 kohta.

¹⁷⁹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 11.11 ja 11.12 kohta.

¹⁸⁰ Ks. edellä alaviite 21.

¹⁸¹ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

¹⁸² Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

¹⁸³ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

¹⁸⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 18 kohdan a alakohdan i luetelmakohta, sellaisena kuin siihen viitataan yhdistelmävastauksen 20 kohdassa (korostus lisätty).

186. WhatsApp IE esitti huomautuksissaan kaksi eri mahdollista lähestymistapaa. Ensinnäkin, jos vastalauseet perustuvat oletukseen siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklan noudattamatta jättämisen toteaminen tarkoittaa automaattisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan noudattamatta jättämistä, ne eivät ole riittävän merkityksellisiä ja perusteltuja. Lisäksi menettelyn kannalta rekisterinpitäjää ei voida rangaista kahdesti samasta menettelytavasta¹⁸⁵. Tämän osalta WhatsApp IE on samaa mieltä Ranskan valvontaviranomaisen lausunnosta (jossa *ei ymmärretä, mihin tosiseikkoihin, jotka eivät jo kuulu 12 artiklan rikkomiseen, 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomisen perustuisi, ja pohditaan, olisiko sakkojen lisääminen kyseisten lisärikkomisten vuoksi yhteensopivaa sen periaatteen nojalla, jonka mukaan samoista tosiseikoista olisi rangaistava vain kerran*¹⁸⁶).
187. Toiseksi WhatsApp IE katsoo, että toisen lähestymistavan mukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan vaatimusten noudattamisessa käsitellään jotakin muuta kuin määrättyjen tietojen antamista asianmukaisesti. Siinä olisi kyse *laajemmasta periaatteesta, joka tiivistää kokonaisvaltaisesti läpinäkyvyyden, kohtuullisuuden ja lainmukaisuuden*, ja se koskisi otaksuttavasti käsittelytoimen aiheellisuutta eikä niinkään sitä, onko määrätty tiedot annettu¹⁸⁷. Näin ollen käsittelytoimi voisi olla yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklan mukainen ja sen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan vastainen tai päinvastoin¹⁸⁸. Tarkemmin sanottuna *yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklan tekninen rikkominen ei välttämättä tarkoittaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ”läpinäkyvyyttä” koskevaa rikkomista, jos rekisterinpitäjä on joka tapauksessa pitänyt rekisteröidyt ajan tasalla kyseessä olevasta käsittelystä*¹⁸⁹. WhatsApp IE huomauttaa noudattaneensa täysimääräisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan velvollisuuksia, koska se on rekisterinpitäjänä osoittanut merkittäviä resursseja vuorovaikutukseen käyttäjiensä kanssa *ja se julkaisee käsittelystään kattavasti tietoa: näin ollen, vaikka todettaisiinkin, että rekisteröidyille annetut tiedot eivät olleet riittävän tarkkoja tai että ne olisi voitu antaa eri tavalla (niin että yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklaa olisi rikottu teknisesti), siitä ei välttämättä seuraisi, että kyseisen rekisterinpitäjän voitaisiin katsoa toimineen kohtuuttomalla tai läpinäkyvämmällä tavalla, joka rikkoo yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaa*¹⁹⁰. Lisäksi, vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään yksittäisestä ja erillisestä velvollisuudesta, WhatsApp IE katsoo täyttäneensä nämä velvollisuudet. Tämä ei myöskään kuulunut tutkimuksen soveltamisalaan, mikä tarkoittaa, että WhatsApp IE:n on arvailtava, mitä seikkoja sitä vastaan esitettäisiin, eikä se pysty käyttämään täysin oikeuttaan tulla kuulluksi¹⁹¹. WhatsApp IE:n mielestä olisi menettelyn kannalta kohtuutonta ottaa tätä kysymystä koskeva löydös mukaan tässä vaiheessa, myös siksi, että sillä pitäisi olla asianmukainen mahdollisuus vastata täysin perusteltuihin väitteisiin siitä, miksi yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on väitetysti rikottu erikseen¹⁹².

¹⁸⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 12.1 kohta ja 13.2 kohdan A alakohta. Ks. myös 35.22–35.23 kohta (jotka koskevat yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkintaa mutta joissa viitataan perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistettuun kaksoisrangaistavuuden kieltoon).

¹⁸⁶ Ranskan valvontaviranomaisen vastaus, s. 2.

¹⁸⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 12.2 kohta.

¹⁸⁸ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 12.3 kohta.

¹⁸⁹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 12.3 kohta.

¹⁹⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 12.3 kohta.

¹⁹¹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 12.1 kohta.

¹⁹² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 13.2 kohdan B alakohta. WhatsApp katsoo lisäksi, että sen kannalta on epäasianmukaista, että rikkomista koskevia seikkoja ei ole esitetty tutkimuksen soveltamisalaan kuuluvien muiden kysymysten tapaan, vaan sen sijaan sitä vaaditaan esittämään yleisiä huomautuksia vastauksena riittämättömästi yksilöityihin perusteluihin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan

188. Tietosuojaneuvosto panee merkille, että yleisessä tietosuojasetuksessa ei ole sellaisenaan määritelty läpinäkyvyyden käsitettä. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 39 kappaleessa kuitenkin esitetään joitakin tekijöitä sen merkityksestä ja vaikutuksesta henkilötietojen käsittelyssä. Kuten läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa todetaan, *käsite on tietosuojasetuksessa ennemmin käyttäjäkeskeinen kuin oikeudellinen, ja se näkyy useissa artikloissa rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille asetettavina käytännön vaatimuksina*¹⁹³. Läpinäkyvyyden erityiset käytännön vaatimukset konkretisoivat keskeiset säännökset ovat yleisen tietosuojasetuksen III luvussa. Asetuksessa on kuitenkin muitakin säännöksiä, joissa myös sovelletaan läpinäkyvyyden periaatetta, muun muassa 35 artikla (tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi) ja 25 artikla (sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojaj), jotta voidaan varmistaa, että rekisteröidyille tiedotetaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, seurauksista ja asianomaisista suojoitoista, kuten yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 39 kappaleessa todetaan¹⁹⁴.
189. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että läpinäkyvyys ilmentää periaatetta, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, ja se liittyy myös erottamattomasti yleisen tietosuojasetuksen mukaiseen osoitusvelvollisuuden periaatteeseen¹⁹⁵. Itse asiassa, kuten läpinäkyvyyttä koskevissa periaatteissa huomautetaan, läpinäkyvyyden ja kohtuullisuuden periaatteissa on tärkeää se, että *"rekisteröity saa etukäteen tiedon käsittelyn laajuudesta ja seurauksista ja että henkilötietojen käytötavat eivät tule rekisteröidylle myöhemmin yllätyksenä"*¹⁹⁶.
190. Näin ollen on selvää, että yleisen tietosuojasetuksen mukaan läpinäkyvyys on tarkoitettu kattavaksi käsitteeksi, joka koskee useita säännöksiä ja erityisiä velvollisuuksia. Kuten läpinäkyvyyttä koskevissa suuntaviivoissa todetaan, *"[l]äpinäkyvyys on tietosuojasetuksen mukaan kattava velvollisuus, joka käsittää kolme keskeistä osa-aluetta: 1) tietojen asianmukaista käsittelyä koskevan tiedon antaminen rekisteröidyille, 2) rekisterinpitäjien tapa tiedottaa rekisteröidyille näiden tietosuojasetukseen perustuvista oikeuksista ja 3) rekisterinpitäjien keinot auttaa rekisteröityjä käyttämään oikeuksiaan"*¹⁹⁷.
191. On kuitenkin tärkeää erottaa toisistaan läpinäkyvyyttä koskevasta periaatteesta johtuvat velvollisuudet ja itse periaate. Yleisen tietosuojasetuksen tekstissä tämä ero tehdään toisaalta vahvistamalla läpinäkyvyys yhdeksi yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisista ydinperiaatteista ja toisaalta osoittamalla tähän periaatteeseen liittyviä nimenomaisia ja konkreettisia velvollisuuksia. Laajan periaatteen konkretisoinnissa nimenomaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin ei ole mitään uutta EU:n lainsäädännössä. Esimerkiksi tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan periaatteen osalta unionin tuomioistuin on todennut, että se vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jossa toistetaan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeudenmukaiseen kuulemiseen¹⁹⁸. Se ei kuitenkaan tarkoita, että itse periaatteita voitaisiin rikkoa. Yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti käsittelyn perusperiaatteiden rikkomisesta määrättävät suurimmat sakot ovat itse asiassa 20 000 000 euroa tai neljä prosenttia kokonaisliikevaihdosta yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 5 kohdan a alakohdan perusteella.

merkityksestä ja soveltamisesta, kun WhatsAppille ei ole ilmoitettu asianmukaisesti sitä vastaan esitettyjen seikkojen luonteesta.

¹⁹³ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 4 kohta.

¹⁹⁴ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 42 kohta.

¹⁹⁵ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 2 kohta.

¹⁹⁶ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 10 kohta.

¹⁹⁷ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 1 kohta.

¹⁹⁸ *Peter Puškár v. Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky and Kriminálny úrad finančnej správy* (asia C-73/16, tuomio annettu 27.9.2017), ECLI:EU:C:2017:725, 59 kohta.

192. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella tietosuojaneuvosto korostaa, että läpinäkyvyyttä koskevaa periaatetta ei rajoiteta yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklan mukaisilla velvollisuuksilla, vaikka velvollisuudet ovat periaatteiden konkreettinen muoto. Läpinäkyvyyttä koskeva periaate onkin kattava periaate, joka vahvistaa muita periaatteita (eli kohtuullisuutta ja osoitusvelvollisuutta) ja josta monet muut yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset johtuvat. Lisäksi, kuten edellä todetaan, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohtaan sisältyy mahdollisuus todeta läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien rikkominen riippumatta läpinäkyvyyttä koskevan periaatteen rikkomisesta. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa erotetaan näin ollen periaatteen laajempi ulottuvuus täsmällisemmistä velvollisuuksista. Läpinäkyvyyttä koskevat velvollisuudet eivät toisin sanoen määritä läpinäkyvyyttä koskevan periaatteen koko soveltamisalaa.
193. Tietosuojaneuvosto katsoo kuitenkin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklan mukaisten läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien rikkominen voi tapauksen olosuhteiden mukaan tarkoittaa läpinäkyvyyttä koskevan periaatteen rikkomista.
194. Tässä nimenomaisessa tapauksessa tietosuojaneuvosto käsittelee kysymystä siitä, ovatko WhatsApp IE:n tekemät nimenomaisten läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien rikkomiset yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun läpinäkyvyyttä koskevan kattavan periaatteen rikkomista.
195. Päätösehdotuksessa Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että WhatsApp IE ei ole noudattanut seuraavia yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia velvollisuuksia tietojen antamisesta palvelun käyttäjille: yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 12 artiklan 1 kohdan¹⁹⁹; 13 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja 12 artiklan 1 kohdan²⁰⁰; 13 artiklan 1 kohdan f alakohdan ja 12 artiklan 1 kohdan²⁰¹; 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan²⁰² ja 13 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 12 artiklan 1 kohdan²⁰³ mukaiset velvollisuudet. Muiden kuin käyttäjien osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että WhatsApp IE on rikkonut yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan. Se tosin huomauttaa, että käsiteltäviä henkilötietoja on hyvin vähän.²⁰⁴ Läpinäkyvyyttä koskevista velvollisuuksista WhatsApp IE:n ja Facebook-yhtiöiden välisessä käyttäjätietojen vaihdossa Irlannin valvontaviranomainen katsoo lopuksi, että 13 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaa sekä 12 artiklan 1 kohtaa on rikottu²⁰⁵.
196. Sitä vastoin Irlannin valvontaviranomainen ei todennut yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan a–b alakohdan, 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja 13 artiklan 2 kohdan d alakohdan rikkomista. Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan osalta tietosuojaneuvosto sai aikaan edellä 66 kohdassa kuvatun päätelmän.
197. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että yhdistelmävastauksessaan Irlannin valvontaviranomainen muistuttaa, että päätösehdotuksessa todetaan, että *WhatsAppin antamat tiedot, jotka liittyvät sen tietojenkäsittelytoimiin ja oikeusperusteisiin, joita käytetään kyseisten käsittelyjen tukena, ovat niin riittämättömiä, että ei ole mahdollista määrittää i) toteutettavia nimenomaisia käsittelytoimia, ii) kyseisten käsittelytoimien tarkoitusta tai iii) kyseisten käsittelytoimien perustana käytettyä*

¹⁹⁹ Päätösehdotus, 385 kohta.

²⁰⁰ Päätösehdotus, 417 kohta.

²⁰¹ Päätösehdotus, 440 kohta.

²⁰² Päätösehdotus, 458 kohta.

²⁰³ Päätösehdotus, 479 kohta.

²⁰⁴ Päätösehdotus, 167-168 kohta.

²⁰⁵ Päätösehdotus, 572 kohta.

*oikeusperustetta*²⁰⁶. Päätösehdotuksessa muistutetaan, että *Irlannin valvontaviranomainen ei kykene ymmärtämään, mitä oikeusperustetta on voitu käyttää nimenomaista käsittelytoimea varten*²⁰⁷, ja että *on itsestään selvää, että tietopuute on merkittävä*, mitä pahentaa se, että tietoja ei ole saatavilla²⁰⁸. Myös päätösehdotuksessa näkyy, että tietoja ei ole saatavilla, kun Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että *aineiston arviointi oli tarpeettoman turhauttava toimenpide, jossa piti tutkia laajasti ja toistuvasti tietosuojakäytäntöä ja siihen liittyvää aineistoa, jotta oli mahdollista yrittää koota yhteen kaikki annetut tiedot*²⁰⁹. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että määritetyt puutteet ovat sellaisia, että käyttäjät eivät pysty tekemään perusteltuja päätöksiä siitä, haluavatko he jatkaa palvelun käyttämistä vai eivät²¹⁰, ja että heiltä saattaa myös puuttua tietoa, jota he tarvitsevat rekisteröidyn oikeuksiensa käyttämiseen²¹¹. Irlannin valvontaviranomaisen arvioinnin mukaan WhatsApp IE ei itse asiassa toimittanut 41:tä prosenttia yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa vaadituista tiedoista²¹². Muiden kuin käyttäjien osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että vaadittujen tietojen antamisessa sille on epäonnistuttu täysin. Nämä tiedot ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta muu kuin käyttäjä voi tehdä perustellun valinnan, kun hän ehkä miettii liittymistä palveluun²¹³.

198. Lyhyesti sanottuna Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että päätösehdotuksessa havaitut rikkomiset *osoittavat huomattavan vaatimustenvastaisuuden tason*, joka vaikuttaa kaikkeen WhatsApp IE:n tekemään käsittelyyn²¹⁴.
199. Kun kaikki edellä mainitut seikat otetaan huomioon, tietosuojaneuvosto katsoo, että tässä nimenomaisessa tapauksessa on rikottu yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista läpinäkyvyyttä koskevaa periaatetta ja että rikkomisten vakavuuden sekä kattavuuden ja vaikutuksen vuoksi niillä on huomattava kielteinen vaikutus kaikkeen WhatsApp IE:n tekemään käsittelyyn.
200. Tietosuojaneuvosto katsoo myös, että WhatsApp IE:llä on ollut oikeus tulla kuulluksi tässä asiassa toisin kuin se väittää, koska sillä on ollut tilaisuus ilmaista näkemyksensä osallistuvan valvontaviranomaisen tästä asiasta esittämistä vastalauseista²¹⁵.
201. Tietosuojaneuvosto päättää siksi, että Irlannin valvontaviranomaisen on muutettava päätösehdotustaan siten, että se sisältää toteamuksen siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa vahvistettua läpinäkyvyyttä koskevaa periaatetta on rikottu.

7.3 Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan artiklan lisärikkomista koskevat vastalauseet

7.3.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

202. Päätösehdotuksessa huomautetaan, että tutkija ei ehdottanut tai vahvistanut mitään löydöstä tai päätelmää yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan mahdollisesta

²⁰⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 16 kohta.

²⁰⁷ Päätösehdotus, 598 kohta.

²⁰⁸ Päätösehdotus, 599 kohta.

²⁰⁹ Päätösehdotus, 598 kohta.

²¹⁰ Päätösehdotus, 626 kohta.

²¹¹ Päätösehdotus, 630 kohta.

²¹² Ks. esim. päätösehdotus, 746 kohdan e alakohta.

²¹³ Päätösehdotus, 155 kohta.

²¹⁴ Päätösehdotus, 769 kohta (korostus lisätty).

²¹⁵ Ks. erityisesti 10–14 kohta WhatsAppin huomautuksissa 65 artiklasta.

rikkomisesta²¹⁶. Päätöksentekijä katsoo arvioinnissa, että tietojen antamiseen käytetyssä sanamuodossa *ei määritetä selkeästi tietoja, jotka on annettava, tai seurauksia, jos kyseisiä tietoja ei anneta*²¹⁷. Vaikka tutkija ei kuitenkaan näytä selvittäneen yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan vaatimusten noudattamista, päätösehdotuksessa ei todeta tästä mitään²¹⁸, vaikka siinä suositellaan, että WhatsApp IE harkitsee kantaansa siitä, missä määrin se on sisällyttänyt 13 artiklan 2 kohdan e alakohdassa edellytetyt tiedot tietosuojaselosteeseensa (ja oikeusperustetta koskevaan tiedonantonsa)²¹⁹. Päätösehdotuksessa täsmennetään, että tämä suositus *on päätökseen sisällytettävä sivuhuomautus ja sen tarkoituksena on ainoastaan auttaa WhatsAppia noudattamaan sen läpinäkyvyyttä koskevia velvollisuuksia*²²⁰.

7.3.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

203. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa todetaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomista ei ole todettu, vaikka se kuului tutkimuksen soveltamisalaan. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että koska tutkija ei käsitellyt kysymystä tutkinnassa, päätösehdotuksen perustelu sille, että Irlannin valvontaviranomainen kehottaa WhatsApp IE:tä harkitsemaan kantaansa siitä, missä määrin se on sisällyttänyt yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetut tiedot tietosuojaselosteeseensa, ei ole asianmukainen.
204. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen korostaa lisäksi, että päätösehdotuksessa on *ilmiselvää tulkinnanvaraisuutta ja sekaannusta* tietojen antamisesta niin, että henkilötietoja saadaan palvelua varten tarvittava vähimmäismäärä, sekä seurauksista, jos kyseisiä tietoja ei anneta. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo näin ollen, että päätösehdotuksessa olisi pitänyt käsitellä tätä säännöstä, jotta voidaan välttää vaarallisen ennakkotapauksen luominen (koska *muut rekisterinpitäjät voisivat pitää sitä merkkinä mahdollisuudesta kiertää hallinnollista järjestystä nimenomaisesta tietosuoja koskevasta näkökohdasta, kunhan (ensimmäisessä) tutkinnassa ei tutkita tätä asiaa*²²¹) ja varmistaa tiedonsaantia ja läpinäkyvyyttä koskevien rekisteröidyn oikeuksien suojelu. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen huomauttaa lopuksi, että tämän aiheen riittävä tutkinta olisi näkynyt myös sakon määrässä, sillä se on riippumaton rikkominen.

7.3.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

205. Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisen vaaditun toteamisen osalta Irlannin valvontaviranomainen selittää, että päätöksentekijä ei pystynyt toteamaan mitään asioiden tästä puolesta olosuhteissa, joissa tutkija ei ollut sitä nimenomaisesti tutkinut. Toteaminen kyseisissä olosuhteissa olisi rikkonut WhatsApp IE:n EU:n ja Irlannin lainsäädännön mukaisia menettelyllisiä oikeuksia²²². Irlannin valvontaviranomaiselle on lisäksi epäselvää, miten päätösehdotus aiheuttaa riskin rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille, koska Irlannin valvontaviranomainen oli nimenomaisesti käsitellyt sitä, miten WhatsApp IE:n pitäisi korjata tätä asiaa koskevat puutteet²²³. Irlannin valvontaviranomainen toteaa lopuksi, että on epäselvää, mitä merkitsevää vaikutusta yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisen toteamisella olisi ollut

²¹⁶ Päätösehdotus, 489 kohta.

²¹⁷ Päätösehdotus, 496 kohta.

²¹⁸ Päätösehdotus, 501 kohta.

²¹⁹ Päätösehdotus, 500 kohta.

²²⁰ Päätösehdotus, 501 kohta.

²²¹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

²²² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 25 kohta.

²²³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 28 kohta.

määrättävään sakkoon, koska se olisi noussut vain vähän yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan yleisessä noudattamatta jättämisessä ja ehdotettu sakko perustuu yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkomisen toteamiseen (koska se on yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”vakavin rikkominen”²²⁴).

7.3.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

7.3.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

206. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen** vastalause yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisesta on merkityksellinen, koska se koskee sitä, ”*onko yleistä tietosuojasetusta rikottu*”. Siinä esitetään nimenomaisesti eriävä mielipide siitä, että päätösehdotuksessa ei todeta yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomista, joka olisi näkynyt sakon määrässä. Tietosuojaneuvosto katsoo myös, että vastalause on ”*perusteltu*”, koska siinä tuodaan esiin tekijöitä, jotka olisivat osallistuvan valvontaviranomaisen mielestä edellyttäneet erilaista päätelmää. Vastalauseesta käy selkeästi ilmi päätösehdotuksen rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille aiheuttamien riskien merkitys, sillä siinä esitetään, että päätösehdotus luo vaarallisen ennakkotapauksen, koska muut rekisterinpitäjät voisivat pitää sitä merkinä mahdollisuudesta pyytää valvontaviranomaisia jättämään tietyt loukkaukset huomiotta. Tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen esittämä vastalause täyttää yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdassa esitetyn vaatimusrajan.
207. Sen osalta, että vastalauseeseen on oltava ”*perusteltu*”, WhatsApp IE katsoi, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause on muun muassa *spekulatiivinen ja perustuu virheelliseen olettamukseen rikkomisesta*, siinä *ei yksilöidä oikeudellisia perusteluja tai tosiseikkoihin perustuvaa näyttöä yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisesta*, ja se on riippuvainen *toteennäyttämättömistä ja teoreettisista riskeistä*²²⁵. Kuten edellä on todettu, tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo vastalauseeseen olevan riittävän perusteltu ja muistuttaa, että vastalauseen tosiseikat arvioidaan erikseen, kun on todettu, että vastalause täyttää yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset²²⁶.
- #### 7.3.4.2 Tosiseikkojen arviointi
208. Tietosuojaneuvosto analysoi nyt Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdasta esittämät vastalauseet, jotka on katsottu merkityksellisiksi ja perustelluiksi, sekä johtavan valvontaviranomaisen vastauksen kyseisiin vastalauseisiin ja WhatsApp IE:n esittämät huomautukset.
209. Yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohtaa koskevasta vastalauseesta tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomainen todella arvioi WhatsAppin tietosuojakäytännön kerättäviä tietoja koskevan osion, sopimusta edellyttäviä asioita koskevan osion ja yhtiön palveluja koskevan osion. Irlannin valvontaviranomainen muun muassa – ja tietosuojaneuvoston mielestä aivan oikein – katsoo, että *tietojen antamiseen käytetyssä sanamuodossa ei määritetä selkeästi tietoja, jotka on annettava, tai seurauksia, jos kyseisiä tietoja ei anneta*, ja että tietyt tietosuojakäytäntöä koskevien osioiden osat olivat sekavia²²⁷.
210. Irlannin valvontaviranomainen ei kuitenkaan käytä yleisen tietosuojasetuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja korjaavia toimivaltuuksiaan vaan (vain) suosittelee, että *WhatsApp harkitsee kantaansa*

²²⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 29 kohta.

²²⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 16.2–5 kohta.

²²⁶ Ks. edellä alaviite 21.

²²⁷ Päätösehdotus, 496 ja 499 kohta.

siitä, missä määrin se on sisällyttänyt 13 artiklan 2 kohdan e alakohdassa edellytetyt tiedot tietosuojaselosteeseensa (ja oikeusperustetta koskevaan tiedonantonsa)²²⁸. Irlannin valvontaviranomaisen mukaan syy tähän lähestymistapaan on se, että tutkija ei näytä selvittäneen yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan vaatimuksia (vaikka se kuuluu tutkimuksen soveltamisalaan, kuten aloitustiedonannossa esitetään)²²⁹.

211. Tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti Irlannin valvontaviranomaisen aloitteeseen antaa WhatsApp IE:lle suosituksia siitä, että rekisteröidyille annetaan aiempaa selkeämpiä ja läpinäkyvämpiä tietoja kyseessä olevasta henkilötietojen käsittelystä. On kuitenkin pantava merkille, että Irlannin valvontaviranomaisen mukaan tutkimus koski kysymystä siitä, noudattiko WhatsApp Ireland Limited (WhatsApp) yleisen tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan vai ei²³⁰, sulkematta yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohtaa tutkimuksen ulkopuolelle.
212. Tietosuojaneuvosto korostaa lisäksi tiedonantovelvollisuuksien merkitystä, koska rekisteröidyt pysyvät perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja voivat tarkistaa sen sekä käyttää yleisellä tietosuoja-asetuksella taattuja oikeuksiaan tehokkaasti vain, jos yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan kaikkia näkökohtia noudatetaan täysin.
213. Tietosuojaneuvosto huomauttaa lisäksi Irlannin valvontaviranomaisen todenneen päätösehdotuksessa, että *vaikka on järkeiltävä, että WhatsAppin on käsiteltävä tietty vähimmäismäärä tietoja palvelun tarjoamiseksi, vaadittu vähimmäismäärä ei käy selville tietosuojaselosteesta*, eivätkä myöskään mahdolliset seuraukset siitä, jos tietoja ei esitetä selkeästi, lukuun ottamatta viittausta sopimusta edellyttäviä asioita koskevan osion oikeusperustetta koskevassa tiedonannossa: *jos rekisteröity päättää olla antamatta tiettyjä tietoja, se voi vaikuttaa WhatsAppin käyttökokemuksen laatuun*²³¹. Irlannin valvontaviranomainen katsoi tämän olevan *entistä hämmäntävämpää olosuhteissa, joissa käsittely on joko tarpeen sopimuksen hallinnointia varten tai se ei ole*²³².
214. Rekisterinpitäjien tulisi varmistaa, että vältetään epäselvyys siitä, mitä oikeusperustetta sovelletaan. Tämä on erityisen merkityksellistä, kun asianmukaisena oikeusperusteena on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohta ja rekisteröidyt tekevät verkkopalveluita koskevan sopimuksen. Tilanteen mukaan rekisteröidyt saattavat saada virheellisen käsityksen siitä, että he antavat suostumuksensa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti, kun he allekirjoittavat sopimuksen tai hyväksyvät palveluehdot²³³.
215. Tietosuojaneuvosto panee merkille WhatsApp IE:n huomautuksissa esitetyt perustelut sille, rikottiinko yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohtaa. WhatsApp IE oli eri mieltä kyseisen säännöksen rikkomisesta ensinnäkin siksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan sanamuodosta käy selkeästi ilmi, että tässä säännöksessä luetellut vaatimukset riippuvat luonnostaan tilanteesta ja ovat pakollisia vain *"asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn varmistamiseksi"*²³⁴. Tietosuojaneuvosto muistuttaa sen sijaan, että *"yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tietojen asemassa ei ole eroa. Kaikissa näissä kohdissa tarkoitetut tiedot ovat*

²²⁸ Päätösehdotus, 500 kohta.

²²⁹ Päätösehdotus, 501 kohta.

²³⁰ Päätösehdotus, 1 kohta.

²³¹ Päätösehdotus, 498 kohta.

²³² Päätösehdotus, 499 kohta.

²³³ Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet 2/2019 yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyille tarjottavien verkkopalvelujen yhteydessä, versio 2 hyväksytty 8. lokakuuta 2019, s. 20.

²³⁴ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 17.6 kohdan A alakohta.

*keskenään samanarvoisia ja ne kaikki on toimitettava rekisteröidylle.”*²³⁵ WhatsApp IE väitti myös, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaisesti annettavat tiedot annettiin asianmukaisesti tietosuojaselosteessa ja käyttäjille annettavissa tiedoissa sekä allekirjoituksen aikana²³⁶. Irlannin valvontaviranomaisen tekemistä huomioista sekä edellä oikeusperustaa koskevasta tiedonannosta lainatusta lauseesta käy kuitenkin ilmi, että näitä tietoja ei annettu niin, että käyttäjä pystyisi selkeästi ymmärtämään, mikä on tarpeen ja mitä seurauksia tietojen antamatta jättämisellä on. Myöskään *valinnaisia toimintoja* ei selitetty.

216. Tietosuojaneuvoston mielestä ei ole perusteita sulkea yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan virallisen päätöksen ulkopuolelle, koska tutkimuksen soveltamisalaan kuului muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan noudattaminen sellaisenaan. Tietosuojaneuvosto todellakin katsoo, että valvontaviranomaisen kanta, jossa se ilmaisee, ettei se käytä korjaavia toimivaltuuksiaan, haittaa rekisteröityjen mahdollisuutta olla täysin perillä kyseessä olevasta käsittelystä, koska pelkkää suositusta ei voida valvoa eikä WhatsApp IE:n ole pakko noudattaa Irlannin valvontaviranomaisen näkemystä tämän osalta.
217. Tietosuojaneuvosto katsoo lisäksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisen toteaminen suosituksen sijasta ei heikennä WhatsApp IE:n oikeutta tulla kuulluksi, ja joka tapauksessa tiettyjen näkökohtien jättämiseen pois tutkinnasta ei ole oikeutta. Kuten edellä todetaan, tutkinta koski muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan noudattamista sellaisenaan eli havainto liittyy samaan aihepiiriin eikä yleisen tietosuoja-asetuksen täysin eri säännökseen tai lukuun. Tämän lisäksi ja kuten edellä mainitaan, WhatsApp IE:lle tarjottiin tilaisuus käsitellä mahdollista rikkomisen toteamista, se esitti perustelunsa selkeästi ja omaksui kannan, jonka mukaan se ei ollut rikkonut yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan²³⁷.
218. Siksi tietosuojaneuvoston mielestä kyse on pelkästä oikeudellisesta arvioinnista siitä, ovatko WhatsAppin tietosuojaselosteen asiaankuuluvat osiot yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia vai eivät, koska tosiasialliset havainnot (WhatsAppin tietosuojaselosteen käyttö) ovat tämän suhteen kiistattomia ja riittävät oikeudellisen päätelmän tekemiseen. Tietosuojaneuvosto määrää siksi johtavan valvontaviranomaisen sisällyttämään sen lopulliseen päätökseen yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisen toteamisen, jota se pitää välttämättömänä, koska sen mielestä pelkkä suositus ei riitä varmistamaan yleisen tietosuoja-asetuksen tehokasta valvontaa WhatsApp IE:ssä ja täysin suojelemaan luonnollisten henkilöiden oikeuksia EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

7.4 Häviöllisen tiivistämisen menettelyä koskevat vastalauseet

7.4.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

219. Tietosuojaneuvosto viittaa edellä 6.1 kohdassa esitettyyn tiivistelmään päätösehdotuksesta.

7.4.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

220. Tietosuojaneuvosto viittaa edellä 6.2 kohdassa esitettyyn tiivistelmään osallistuvien valvontaviranomaisten esittämistä vastalauseista.

²³⁵ Läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, 23 kohta.

²³⁶ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 17.6 kohdan B–E alakohta.

²³⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 17.6 kohta.

7.4.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

221. Tietosuojaneuvosto viittaa edellä 6.3 kohdassa esitettyyn tiivistelmään johtavan valvontaviranomaisen kannasta.

7.4.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

222. Tietosuojaneuvosto viittaa edellä 6.4.1 kohdassa esitettyyn arviointiin vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta.

7.4.4.1 Tosiseikkojen arviointi – Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan lisärikkomista koskeva vastalause

223. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mielestä WhatsApp IE ei käsittele muita kuin käyttäjiä koskevia pseudonymisoitua tietoa lain mukaisesti²³⁸. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että mikään tarpeellisuutta edellyttävä yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste ei olisi sovellettavissa, ja siksi paikkansapitävä arviointi todennäköisesti johtaisi suurempiin sakkoihin²³⁹. Tietosuojaneuvosto ymmärtää Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen ilmaiset huolet. Tietosuojaneuvostolle toimitetussa aineistossa ei kuitenkaan ole riittävästi tietoja, joiden perusteella tietosuojaneuvosto voisi todeta yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan rikkomisen.
224. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että merkityksellisessä ja perustellussa vastalauseessa voidaan viitata lisärikkomisia koskevaan havaintoon²⁴⁰. Tietosuojaneuvoston olisi otettava huomioon aineistoon sisältyvät tiedot ja vastalauseessa annetut perustelut, kun se määrittää, onko yleistä tietosuojasetusta rikottu vai ei²⁴¹. Tietosuojaneuvosto on tämän osalta tietoinen siitä, että yleisesti ottaen Irlannin valvontaviranomaisen tutkimuksen rajallisuus – siinä keskityttiin alusta alkaen vain siihen, onko WhatsApp IE rikkonut yleisen tietosuojasetuksen 12–14 artiklaa – vaikuttaa suoraan tutkimuksen soveltamisalaan ja myöhempään tosiseikkojen selvittämiseen. Se voi puolestaan vaikuttaa osallistuvien valvontaviranomaisten kykyyn perustella vastalauseensa niin, että tietosuojaneuvosto voi tehdä asiasta lopullisen päätöksen.
225. Joka tapauksessa tietosuojaneuvosto panee merkille, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen on esittänyt vastalauseessaan merkityksellisiä huolia muiden kuin käyttäjien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta, ja korostaa, että ne on tärkeää ottaa huomioon missä tahansa Irlannin valvontaviranomaisen nykyisessä tai tulevassa tutkinnassa. Tietosuojaneuvosto muistuttaa johtavan valvontaviranomaisen velvollisuudesta tehdä osallistuvien valvontaviranomaisten kanssa yhteistyötä ja ”pyrkii näin konsensukseen” sekä molemminpuolisesta velvollisuudesta vaihtaa keskenään kaikki olennaiset tiedot²⁴². Tietosuojaneuvosto muistuttaa myös, että oma-aloitteisessa tutkimuksessakin johtavan valvontaviranomaisen on pyrittävä konsensukseen menettelyn soveltamisalasta²⁴³, ja sen pitäisi joka tapauksessa rajata soveltamisala niin, että osallistuvat valvontaviranomaiset pystyvät täyttämään tehtävänsä tehokkaasti johtavan valvontaviranomaisen rinnalla määritettäessä, onko yleistä tietosuojasetusta rikottu²⁴⁴. Tietosuojaneuvosto korostaa lisäksi, että kaikilla osallistuvilla valvontaviranomaisilla on mahdollisuus toimittaa johtavalle valvontaviranomaiselle pyyntö yleisen tietosuojasetuksen 61 artiklassa tarkoitettua keskinäisestä

²³⁸ Tällaisten tietojen arvioimisesta henkilötietoina on lisätietoa edellä kohdassa 6.4.2.

²³⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 11.

²⁴⁰ Ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 73 kohta, ja ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 26 kohta.

²⁴¹ Ohjeet 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 74–76 kohta.

²⁴² Yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan 1 kohta.

²⁴³ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 27 kohta.

²⁴⁴ Tietosuojaneuvoston sitova päätös 1/2020, 136 kohta.

avunannosta ja pyytää, että niiden huolet käsittelyn lainmukaisuudesta käsitellään. Siksi Irlannin valvontaviranomaisen olisi otettava Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen huolet asianmukaisesti huomioon. Edellä sanotun perusteella tietosuojaneuvosto päättää, että Irlannin valvontaviranomaisen ei tarvitse muuttaa päätösehdotustaan Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta esittämän vastalauseen perusteella.

7.4.4.2 Tosiseikkojen arviointi – Yleisen tietosuojajaneuvoston 14 artiklan lisärikkomista koskeva vastalause

226. Tietosuojaneuvosto toteaa, että Italian, Alankomaiden ja Portugalin valvontaviranomaisten esittämissä vastalauseissa katsotaan häviöllisen tiivistämisen menettelystä peräisin olevat tiedot henkilötiedoiksi ja todetaan siksi, että yleisen tietosuojajaneuvoston 14 artiklan rikkomisen täytyy koskea myös kyseisiä tietoja²⁴⁵. Näissä vastalauseissa huomautetaan lisäksi, että johtavan valvontaviranomaisen toteamukseensa tekemän muutoksen vuoksi myös ehdotettua sakkoa²⁴⁶ muutettiin.
227. Kuten 6.4.2 kohdassa todetaan, tietosuojaneuvosto on samaa mieltä osallistuvien valvontaviranomaisten kannasta, jonka mukaan häviöllisen tiivistämisen menettelystä saatavat tiedot, jotka tallennetaan muiden kuin käyttäjien luetteloihin, ovat henkilötietoja. Kuten useissa vastalauseissa lisäksi huomautetaan, tietosuojaneuvosto panee merkille, että johtava valvontaviranomainen on päätösehdotuksessa muuttanut alkuperäistä toteamustaan (verrattuna tutkintavaiheessa tehtyyn päätelmään) siitä, ovatko muiden kuin käyttäjien tiedot häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen henkilötietoja, ja että myös päätösehdotuksen aiemmin jaetun version seuraavia osia²⁴⁷ muutettiin kyseisen muutetun toteamuksen perusteella.
228. Tietosuojaneuvosto huomauttaa siksi, että yleisen tietosuojajaneuvoston 14 artiklan rikkomisen esitetään päätösehdotuksessa²⁴⁸ eikä sitä kyseenalaisteta missään osallistuvien valvontaviranomaisten toimittamissa vastalauseissa. Ainoa arvioitava näkökohta on se, koskeeko yleisen tietosuojajaneuvoston 14 artiklan rikkomisen myös muiden kuin käyttäjien tietoja häviöllisen tiivistämisen menettelyn soveltamisen jälkeen niiden luonnetta koskevan päätelmän perusteella ja pitääkö se ottaa huomioon korjaavien toimenpiteiden valinnassa ja hallinnollisen sakon määrässä.
229. Tämän osalta tietosuojaneuvosto on osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseiden kanssa samaa mieltä siitä, että yleisen tietosuojajaneuvoston 14 artiklan rikkomisen koskee myös muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelyä muiden kuin käyttäjien luettelona häviöllisen tiivistämisen menettelyn soveltamisen jälkeen, ja määrää johtavan valvontaviranomaisen muuttamaan sen päätösehdotusta vastaavasti.
230. Tässä kohdassa on tärkeää panna merkille, että johtava valvontaviranomainen ja WhatsApp IE eivät toimittaneet tietoja, joissa viitataan osallistuvien valvontaviranomaisten kantaan siitä, että yleisen

²⁴⁵ Italian valvontaviranomaisen vastalause, osio 1 a, s. 2–3; Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalause, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Portugalin valvontaviranomaisen vastalause, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²⁴⁶ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 3; Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalause, 36 kohta; Portugalin valvontaviranomaisen vastalause, 49 kohta.

²⁴⁷ Ks. esim. päätösehdotus, 139 kohta.

²⁴⁸ Päätösehdotus, 148 kohta (ja sitä seuraavat kohdat) ja 168 kohta.

tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen laajuus on arvioitava uudelleen, jos häviöllisen tiivistämisen menettely tuottaa henkilötietoja²⁴⁹.

231. Lopuksi Italian, Alankomaiden ja Portugalin valvontaviranomaiset katsoivat, että mikäli yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen laajuus muuttuu, se olisi otettava huomioon, kun mietitään seuraamuksia (Alankomaiden valvontaviranomainen) tai hallinnollista sakkoa (Italian ja Portugalin valvontaviranomaiset). Ranskan valvontaviranomainen huomautti vastaavasti vastalauseessaan, että häviöllisen tiivistämisen menettelystä tehty virheellinen havainto sai johtavan valvontaviranomaisen alentamaan yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklaa koskevaa sakkoa.
232. Jäljempänä 9.4 kohdassa on lisätietoa siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen laajeneminen on otettava huomioon korjaavissa toimenpiteissä, ja 8 ja 9 kohdassa on lisätietoa seuraamuksia koskevista yleisistä näkökohdista.

7.4.4.3 Tosiseikkojen arviointi – Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan artiklan lisärikkomista koskeva vastalause

233. Unkarin valvontaviranomainen esitti vastalauseessaan, että se katsoo muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelyn olevan kohtuutonta käsittelyn tarkoituksia varten. Se katsoi, että sama tulos voitaisiin myös saada aikaan, jos WhatsApp IE vertailisi määräajoin käyttäjien puhelinnumeroiden tiivistetietokantaa yhteystietoluetteloon voidakseen nähdä, tunteeke käyttäjä henkilön, joka on rekisteröitynyt edellisen tarkastuksen jälkeen. Näin WhatsApp IE:n ei Unkarin valvontaviranomaisen mukaan tarvitse jatkuvasti tallentaa kaikkien muiden kuin käyttäjien tietoja mutta se voi silti antaa yhteystietotoiminnon käyttöön. Näin ollen Unkarin valvontaviranomainen ehdottaa yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisen toteamista, vaikka myöntäekin, että tämä näkökohta ei kuulunut tutkintaan.
234. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että WhatsApp IE ei ole sen mielestä antanut kattavaa huomautusta tästä näkökohdasta, koska se katsoo, että i) kysymyksiä ei ole tutkittu, ja sillä ei ole ollut tilaisuutta vastata niihin tutkimuksen aikana, ii) se ei pystynyt vastaamaan johtavan valvontaviranomaisen alustaviin löydöksiin tämän kysymyksen osalta ja iii) vastalauseita ei ole perusteltu riittävästi, jotta se voisi käyttää asianmukaisesti oikeuttaan tulla kuulluksi²⁵⁰. WhatsApp IE:n mukaan näiden väitteiden ottaminen mukaan näin myöhäisessä vaiheessa loukkaisi oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn EU:n ja Irlannin lainsäädännön mukaan ja päätös olisi siten lainvastainen.
235. WhatsApp IE kuitenkin toteaa edelleen, että sikäli kuin se ymmärtää vastalauseet, niiden ydinsisältö on perusteeton ja että se voi vahvistaa, että sen henkilötietojen käsittely ei riko yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaa.
236. Lisäksi sekä johtava valvontaviranomainen yhdistelmävastauksessaan että WhatsApp IE 65 artiklaa koskevissa huomautuksissaan katsovat olevan epäselvää, miten Unkarin valvontaviranomainen on päättänyt päätelmään, jonka mukaan sama lopputulos voidaan saavuttaa käsittelemällä vähemmän henkilötietoja.
237. WhatsApp IE katsoo lisäksi, että se käsittelee vähimmäismäärän tietoja, joita tarvitaan tarkoitukseen eli WhatsAppin yhteystietoluettelon päivittämiseen nopeasti ja tehokkaasti. Se katsoo, että tämä voidaan osoittaa pelkästään hakemalla käyttäjän matkapuhelimen osoitemuistioon tallennettuja

²⁴⁹ WhatsApp toimitti kuitenkin kattavia tietoja siitä, katsooko se vastalauseiden täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, sekä osallistuvien valvontaviranomaisen kannasta, jonka mukaan häviöllisen tiivistämisen menettely tuottaa henkilötietoja.

²⁵⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 5.1 kohdan B alakohta.

puhelinnumeroita, toimittamalla ne häviöllisen tiivistämisen menettelyyn ja käyttämällä kyseisiä tietoja yksinomaan tähän tarkoitukseen.

238. Tietosuojaneuvosto huomauttaa lisäksi, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään yleinen lähestymistapa siihen, miten WhatsAppin yhteystietoluettelo voitaisiin päivittää nykyistä vähemmillä henkilötiedoilla.
239. Tietosuojaneuvosto katsoo, että aineistossa ei ole riittävästi tietoja, jotta tietosuojaneuvosto pystyisi toteamaan yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisen, etenkin otettuaan huomioon kyseessä olevan käsittelyn tarkoituksen ja luonteen. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että kaikilla osallistuvilla valvontaviranomaisilla on mahdollisuus toimittaa johtavalle valvontaviranomaiselle pyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen 61 artiklassa tarkoitetusta keskinäisestä avunannosta ja pyytää, että niiden huolet käsitellään.

8 JOHTAVAN VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTTÄMÄT KORJAAVAT TOIMENPITEET JA ERITYISESTI MÄÄRÄYSEHDOTUS KÄSITTELYN SAATTAMISESTA SÄÄNNÖSTEN MUKAISEKSI

8.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

240. Päätösehdotuksessa ehdotettuihin korjaaviin toimenpiteisiin kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu määräys käsittelytoimien saattamisesta säännösten mukaisiksi. Määräyksen tarkoituksena on saada aikaan vaadittu korjaava toimi yhdessä sellaisen huomautuksen kanssa, jolla virallisesti määritetään ja tunnustetaan rikkomisen tapahtuminen²⁵¹.
241. Määräys esitetään päätösehdotuksen liitteessä C, ja se sisältää seitsemän toimea, joissa vaaditaan WhatsApp IE:tä antamaan tietoa yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklan mukaisesti päätösehdotuksessa tehdyn arvioinnin perusteella. Jokaisen toimen osalta noudattamisen määräajaksi on asetettu kuusi kuukautta, joka alkaa määräyksen tiedoksiantamisen päivää seuraavana päivänä²⁵².

8.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

242. **Unkarin valvontaviranomainen** vastusti määräyksessä yksilöityä säännösten noudattamisen kuuden kuukauden määräaika, jossa käsittelytoimet on saatava säännösten mukaisiksi (pätösehdotuksen liite C, jäljempänä 'noudattamispäätös') ja jota Unkarin valvontaviranomainen luonnehti *armonajaksi*. Unkarin valvontaviranomainen katsoi, että säännösten noudattamisen määräaika on liian pitkä, jotta korjaava toimenpide voitaisiin katsoa asianmukaiseksi, ja muistutti, että sovellettava oikeudellinen seuraamus on valittava niin, että se on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava²⁵³ ja että se ei ollut yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaleen mukainen, sillä siinä edellytetään, että rikkomisen luonne, vakavuus ja seuraukset on otettava huomioon. Unkarin valvontaviranomainen katsoo, että tässä tapauksessa erityisesti rekisteröityjen, joihin rikkominen vaikuttaa, määrä ja rikkomisen luonne ovat olennaisia. Siksi Unkarin valvontaviranomainen toteaa, että päätösehdotuksessa ei olisi pitänyt olla säännösten noudattamisen kuuden kuukauden määräaika tai sen olisi pitänyt olla lyhyempi.

²⁵¹ Päätösehdotus, 639 ja 800 kohta sekä liite C. Päätösehdotuksen 641–645 kohdassa viitataan WhatsAppin määräystä koskevaan kantaan, joka esitetään täydentävää luonnosta koskevissa huomautuksissa, 1.8, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2 ja 3.4 kohdassa.

²⁵² Päätösehdotus, liite C.

²⁵³ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 6.

243. **Unkarin valvontaviranomainen** esitti lisäksi vastalauseen päätösehdotuksessa ehdotetun määräyksen osasta, joka liittyy 14 artiklassa tarkoitettujen tietojen antamiseen muille kuin käyttäjille²⁵⁴. Se totesi vastalauseessa, että tietojen antaminen WhatsAppin verkkosivustolla ei sovellu tietojen antamiseen muille kuin käyttäjille, koska muut kuin käyttäjät eivät ehkä tiedä palvelun olemassaolosta eikä heidän siksi odoteta etsivän tietoa verkkosivustolta. Koska myös tämä vastalause liittyy häviöllisen tiivistämisen menettelyyn, siitä on tehty yhteenveto tämän päätöksen 6.2 kohdassa.
244. **Alankomaiden valvontaviranomainen** esitti vastalauseessaan huolia siitä, että päätösehdotuksen mukaan näyttää siltä, että vain hienoinen käytäntöjen muutos riittäisi korjaamaan yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkomisen, vaikka jos muiden kuin käyttäjien tiedot katsotaan häviöllisen tiivistämisen menettelyn jälkeen henkilötiedoiksi, WhatsAppin tietosuojaselosteeseen voidaan tarvita enemmän muutoksia kuin tällä hetkellä päätösehdotuksen liitteessä C määrätään (ks. edellä kohta 105 – koska myös tämä vastalause liittyy häviöllisen tiivistämisen menettelyyn, siitä on tehty yhteenveto tämän päätöksen 6.2 kohdassa).

8.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

245. Irlannin valvontaviranomainen katsoi yhdistelmävastauksessaan, että vaikka määräyksen ehtoja koskeva vastalause on yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa aihepiiriä, Unkarin valvontaviranomaisen esittämä vastalause, jossa pyydetään joko poistamaan säännösten noudattamisen kuuden kuukauden määräaika tai lyhentämään sitä – ei ollut ”merkityksellinen ja perusteltu”²⁵⁵.
246. Vastalauseen tosideikoista Irlannin valvontaviranomainen selitti, että se oli alun perin esittänyt säännösten noudattamisen kolmen kuukauden määräaika kaikkille toimille paitsi niille, jotka liittyvät muihin kuin käyttäjiin. Niiden osalta ehdotettiin kuuden kuukauden määräaika. Irlannin valvontaviranomainen lisäsi, että *WhatsApp selitti täydentävää luonnosta koskevissa huomautuksissaan, että se ei voinut tehdä vaadittuja muutoksia ehdotetuissa määräajoissa, ja WhatsAppin kannan ja WhatsAppin täytäntöönpanon aikataulusta esittämien yksityiskohtaisten selitysten perusteella Irlannin valvontaviranomainen mukautti ehdotettua säännösten noudattamisen määräaika WhatsAppin määrittämien rajoitusten mukaiseen lyhimpään mahdolliseen määräaikaan*²⁵⁶.
247. Yhdistelmävastauksessa tehdään seuraava yhteenveto WhatsApp IE:n huomautuksista, jotka koskevat alkuperäistä ehdotusta kolmen kuukauden määräajasta kaikille toimille paitsi muihin kuin käyttäjiin liittyville:

Muutosten tekeminen WhatsAppin tietosuojaselosteeseen ja muihin käyttäjille annettaviin tietoihin on monimutkainen ja paljon resursseja vaativa prosessi, joka edellyttää riittävää toteutusaikaa asiaankuuluvien muutosten valmistelulle, sisäistä osastojen välistä toimintaa sekä tietysti yhteistyötä Irlannin valvontaviranomaisen valvontaryhmän kanssa, tietojen lokalisointia ja kääntämistä Euroopan alueen maita varten ja teknisten muutosten toteuttamista WhatsApp-sovelluksessa kaikissa viidessä käyttöjärjestelmässä. Sanotun vaikuttamatta WhatsAppin kantaan siitä, että se ei ole rikkonut yleistä tietosuojasetusta ja että kaikki määräykset ovat tarpeettomia, jos Irlannin valvontaviranomainen siis kuitenkin vaatisi WhatsAppia tekemään lisämuutoksia niiden muutosten lisäksi, jotka se aikoo tehdä

²⁵⁴ Päätösehdotus, liite C ja 157 ja 158 kohta.

²⁵⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 100 kohta.

²⁵⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 102–103 kohta, joissa viitataan WhatsAppin täydentävää luonnosta koskevien huomautusten 19.1 ja 19.2 kohtaan.

vapaaehtoisesti tänä vuonna, WhatsApp pyytäisi vähintään kuusi kuukautta näiden muutosten toteuttamiseen siten, että WhatsApp ja Irlannin valvontaviranomainen voisivat joustaa kyseisen jakson osalta, jotta WhatsApp voisi toimia Irlannin valvontaviranomaisen valvontaryhmän kanssa, kuten se tavallisesti tekee, tai ennakoimattomien teknisten kysymysten käsittelemiseksi²⁵⁷.

248. Irlannin valvontaviranomainen huomautti lisäksi, että *määräyksen noudattamatta jättäminen olisi erillinen yleisen tietosuojasetuksen rikkominen ja aiheuttaisi riskin siitä, että WhatsAppia vastaan ryhdytään lisätoimiin. Näissä olosuhteissa olisi epäoikeudenmukaista, jos Irlannin valvontaviranomainen antaisi määräyksen, jonka ehtoja WhatsApp ei pysty noudattamaan²⁵⁸.*
249. Vaikka Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta mitään vastalauseista²⁵⁹, yhdistelmävastauksessa Irlannin valvontaviranomainen oli tehnyt kompromissiehdotuksen, jossa otettiin huomioon Unkarin valvontaviranomaisen esittämät huolet, jotka koskivat sen seurantaan, miten WhatsApp IE noudattaa määräyksessä esitettyjä toimia. Irlannin valvontaviranomainen totesi erityisesti vaativansa, että *määräyksen täytäntöönpanon aikataulu edellyttää, että WhatsApp noudattaa säännöksiä täydellisesti kuuden kuukauden ehdottomassa enimmäisajassa, ja sisällyttävänsä lisätekstin määräykseen, jotta voidaan korostaa, että rekisteröityjen edut edellyttävät nopeaa täytäntöönpanoa, ja että se määräyksen täytäntöönpanoa valvoessaan pyrkisi mahdollisimman nopeaan täytäntöönpanoon ja tarkastaisi kaikki WhatsAppin esittämät väitteet kunkin korjaavan täytäntöönpanotoimenpiteen edellyttämistä asiaankuuluvista aikatauluista²⁶⁰.*

8.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

8.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

250. Unkarin valvontaviranomainen on vastalauseessaan eri mieltä noudattamismääräyksessä annetusta säännösten noudattamisen määräajasta (päätoisehdotuksen liite C) ja pohtii siksi, *onko päätösehdotuksessa tarkoitettu toimi yleisen tietosuojasetuksen mukainen²⁶¹*. Vastalauseen ja käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen pääsisällön välillä on suora yhteys, joten tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalause on merkityksellinen.
251. Unkarin valvontaviranomainen esittää lainopillisia ja tosiseikkoihin perustuvia perusteluja, erityisesti rikkomisen luonteen, vakavuuden ja seuraukset, sekä niiden rekisteröityjen määrän, joihin rikkominen vaikuttaa, syinä säännösten noudattamisen määräajan vastustamiselle. Unkarin valvontaviranomainen kertoo myös näkemyksensä siitä, miten päätösehdotusta pitäisi muuttaa (säännösten noudattamisen kuuden kuukauden määräaika ei sovelleta tai sitä lyhennetään). Unkarin valvontaviranomainen väittää, että jos päätösehdotusta ei muuteta nyt, se *heikentäisi luottamusta EU:n tietosuojaan koskevaan käytäntöön, mikä aiheuttaisi vakavan luottamuskriisin niiden rekisteröityjen keskuudessa, joihin rikkominen vaikuttaa, koska päätösehdotuksen perusteella käsittelyä jatkettaisiin vielä kuusi kuukautta olosuhteissa, jotka rajoittavat ankarasti satojen miljoonien*

²⁵⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 102–103 kohta, joissa viitataan WhatsAppin täydentävää luonnosta koskevien huomautusten 19.1 ja 19.2 kohtaan.

²⁵⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 103 kohta.

²⁵⁹ Ks. edellä 13 kohta.

²⁶⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 103 kohta.

²⁶¹ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 32 kohta. Ks. myös yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 129 kappale.

*EU:n kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia*²⁶². Tämä osoittaa Unkarin valvontaviranomaisen mielestä riittävän selkeästi päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkityksen. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on perusteltu.

252. WhatsApp IE katsoo, että vastalause ei ole merkityksellinen eikä riittävän perusteltu täyttääkseen yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusrajan. Esitetyissä perusteluissa käsitellään vastalauseen tosiseikkoja, ei sitä, ovatko ne merkityksellisiä ja perusteltuja²⁶³, ja siksi se ei vaikuta tietosuojaneuvostoon, kunhan itse 4 artiklan 24 kohdan vaatimusraja on saavutettu.
253. Tietosuojaneuvosto toteaa, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalause säännösten noudattamisen määräajasta on merkityksellinen ja perusteltu. Lisäksi tietosuojaneuvosto muistuttaa, että se totesi saman Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseesta, jossa todetaan, että ei ole asianmukaista antaa muille kuin käyttäjille tietoa verkkosivustolla, sekä Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalauseesta. Siksi seuraavassa jaksossa arvioidaan näiden vastalauseiden tosiseikkoja²⁶⁴.

8.4.2 Tosiseikkojen arviointi

8.4.2.1 Säännösten noudattamisen määräaika

254. Tietosuojaneuvosto palauttaa mieliin yleisen tietosuoja-asetuksen valvontaviranomaisten valtuuksien käyttöä koskevan johdanto-osan 129 kappaleen, jossa muistutetaan, että on toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat tarkoituksenmukaisia, tarpeellisia ja oikeasuhteisia²⁶⁵.
255. Tietosuojaneuvosto huomauttaa Unkarin valvontaviranomaisen väittäneen, että päätösehdotuksessa ehdotettu säännösten noudattamisen määräaika ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaleen mukainen eikä etenkään vastaisi sitä, että *sovellettava oikeudellinen seuraamus on valittava niin, että se on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava* ja että siinä otetaan huomioon

²⁶² Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 7.

²⁶³ WhatsApp katsoo, että vastalause *ei liity yhdistelmäluonnoksen nimenomaiseen lainopilliseen ja tosiseikkoja koskevaan sisältöön*, ja lisää, että se pohjautuu perusteettomiin väitteisiin WhatsAppista. WhatsApp katsoo lisäksi, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalause ei ole riittävän perusteltu, koska siinä *oletetaan (virheellisesti), että WhatsApp Ireland käsittelee tietoja lainvastaisesti*, ja myös koska *perusteettomat (ja virheelliset) väitteet eivät voi olla vastalauseen asianmukainen perusta*. WhatsApp katsoo lisäksi, että vastalauseessa ei ilmaista vakuuttavasti, miten päätösehdotus aiheuttaa riskin – puhumattakaan merkittävästä riskistä – rekisteröidyille ja lisää, että Unkarin valvontaviranomainen *esittää riskistä väitteitä, jotka pohjautuvat perusteettomiin väitteisiin siitä, että WhatsApp Ireland käsittelee tietoja lainvastaisesti*. Ks. WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 43.2 ja 43.4 kohta.

WhatsAppin huomautuksissa käsitellään vastalauseen tosiseikkoja mutta ei kiistetä sitä, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään huolia päätösehdotuksen täsmällisestä osasta, esitetään päätösehdotukseen liittyviä riskejä, jotka vaikuttavat rekisteröityihin, ehdotetaan täsmällistä muutosta päätösehdotukseen ja perustellaan ytimekkäästi, miksi se on Unkarin valvontaviranomaisen mielestä oikeutettua. WhatsApp arvostelee sitä, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseen sanamuoto, jonka mukaan säännösten noudattamisen määräaika rikkoo yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaletta vakavasti, on epälooginen (WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 43.4 kohdan B alakohta). Tämä arvostelu on epäolennainen arvioinnissa siitä, onko vastalause kokonaisuudessaan perusteltu. Tässä tapauksessa se koskee sitä, onko korjaava toimenpide tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava.

²⁶⁴ Ks. 132 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 135 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²⁶⁵ Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 129 kappaleessa todetaan, että *"[j]okaisen toimenpiteen olisi erityisesti oltava tarkoituksenmukainen, tarpeellinen ja oikeasuhteinen, jotta voidaan varmistaa tämän asetuksen noudattaminen siten, että otetaan huomioon kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteet, kunnioitetaan jokaisen henkilön oikeutta tulla kuulluksi ennen kuin ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti, ja vältetään aiheuttamasta asianomaisille henkilöille tarpeettomia kustannuksia ja liiallisia haittoja"*.

rikkomisen luonne, vakavuus ja seuraukset. Voidaan myöntää – kuten myös WhatsApp IE korosti²⁶⁶ –, että tässä johdanto-osan kappaleessa viitataan ensisijaisesti seuraamusten, myös hallinnollisten sakkojen, määräämiseen. Ne pitäisi määrätä valvontaviranomaisen määräämien tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijaan.

256. Voidaan kuitenkin myös huomauttaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 kappaleessa viitataan myös esimerkiksi huomautuksen antamiseen sakon sijasta, jos kyseessä on vähäinen rikkominen tai jos määrättävä sakko olisi kohtuuton rasitus luonnolliselle henkilölle. Siksi tämän johdanto-osan kappaleen ilmaisut voivat olla merkityksellisiä yleisesti korjaavien toimenpiteiden määräämiselle ja sellaisten korjaavien toimenpiteiden yhdistelmän valitsemiselle, joka on tarkoituksenmukainen ja oikeassa suhteessa tehtyyn rikkomiseen. Lisäksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 129 kappaleessa selitetään laajemmin korjaavien toimenpiteiden tarvetta ja valvontaviranomaisten valtuuksien käytön mukauttamista nimenomaiseen tapaukseen.
257. Tietosuojaneuvosto panee merkille WhatsApp IE:n lausunnon, jonka mukaan *läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien noudattamiseen liittyy huomattavia haasteita, erityisesti rekisterinpitäjille, joiden on selitettävä monimutkaista tietojenkäsittelyä useille eri maallikkokäyttäjille niin, että tiedot esitetään joka tapauksessa ytimekkäästi, ymmärrettävästi ja helpotajuisesti. Tämä on erityisen kriittistä WhatsApp Irlannin tapauksessa, koska palvelua – johon kuuluu useita erittäin teknisiä prosesseja – käyttää laaja väestö, ja säännösten noudattamisen määräajan on oltava sellainen, jota WhatsApp voi todella noudattaa²⁶⁷. WhatsApp lisää myös, että muutosten tekeminen WhatsAppin tietosuojaselosteeseen ja muihin käyttäjille annettaviin tietoihin on monimutkainen ja paljon resursseja vaativa prosessi, joka edellyttää riittävää toteutusaikaa asiaankuuluvien muutosten valmistelulle, sisäistä osastojen välistä toimintaa sekä tietyksi yhteistyötä komission kanssa, tietojen lokalisointia ja kääntämistä Euroopan alueen maita varten ja teknisten muutosten toteuttamista WhatsApp-sovelluksessa kaikissa viidessä käyttäjärjestelmässä²⁶⁸.*
258. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan rekisteröityjen, joihin rikkominen vaikuttaa, määrään ja rikkomisen luonteeseen. Ne molemmat ovat olennaisia määräyksen tarkoituksenmukaisen, tarpeellisen ja oikeasuhtaisen määräajan määrittämisessä. Irlannin valvontaviranomainen ottaa päätösehdotuksessaan yksiselitteisesti huomioon läpinäkyvyyttä koskevan velvollisuuden merkityksen, hyödyllisyyden ja tehtävän sekä niiden rekisteröityjen määrän, joihin rikkominen vaikuttaa²⁶⁹. Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa kuitenkin korostetaan, että rikkomiset on korjattava nopeammin niiden luonteen, vakavuuden ja seurausten vuoksi, koska ne rajoittavat satojen miljoonien EU:n kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia.
259. Koska niiden henkilöiden määrä, joihin rikkominen vaikuttaa, on EU:ssa huomattava, tietosuojaneuvosto on samaa mieltä Unkarin valvontaviranomaisen edellä esitetystä huolista. Se korostaa, että on rekisteröityjen, joihin rikkominen vaikuttaa, etujen mukaista, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklaa aletaan noudattaa nopeasti. Tietosuojaneuvosto panee merkille WhatsApp IE:n esiin tuomat haasteet muutosten tekemisessä sen tietosuojaselosteeseen, mutta tapauksen

²⁶⁶ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 43.4 kohdan B alakohta.

²⁶⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 44.3–44.4 kohta; Huomautukset täydentävästä ehdotuksesta, jakso 6.4.C.

²⁶⁸ Huomautukset täydentävästä ehdotuksesta, 19.1 kohta.

²⁶⁹ Irlannin valvontaviranomainen viittaa määräysehdotuksen yhteydessä *läpinäkyvyyttä koskevan velvollisuuden merkitykseen, hyödyllisyyteen ja tehtävään koko yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä*, ks. päätösehdotus, 642 kohta. Irlannin valvontaviranomainen arvioi niiden rekisteröityjen määrän, joihin rikkominen vaikuttaa, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohdan osalta, ks. päätösehdotus, 663–677 kohta.

olosuhteiden ja etenkin organisaation tyyppin, koon ja sen käytettävissä olevien keinojen (muun muassa taloudellisten resurssien mutta myös lainopillisen asiantuntemuksen) vuoksi se katsoo, että on erittäin tärkeää varmistaa läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien noudattaminen mahdollisimman pian. Jos WhatsApp IE:n todettaisiin tarvitsevan kuusi kuukautta tietosuojaselosteensa päivittämiseen, jotta johtavan valvontaviranomaisen selkeät nimenomaiset pyynnöt voitaisiin toteuttaa, valvontaviranomaisten odotettaisiin sallivan paljon pidemmät määräajat kaikille pienemmille organisaatioille. Se ei ole tietosuojaneuvoston mielestä tarkoituksenmukaista eikä oikeasuhteista yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisen varmistamiseksi.

260. Tietosuojaneuvosto ei tämän tapauksen olosuhteet huomioon ottaen myöskään ymmärrä, miten kolmen kuukauden määräaika säännösten noudattamiselle voitaisiin katsoa kohtuuttomaksi²⁷⁰.
261. WhatsApp IE:n väitteisiin siitä, että se tarvitsee riittävästi aikaa yhteistyöhön komission kanssa, tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa on kattava arviointi, ohjeita ja kommentteja, jotka ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta WhatsApp IE pystyy täyttämään velvollisuutensa läpinäkyvyyttä koskevien nimenomaisten säännösten (yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artikla) mukaisesti ja vastuuvollisuusperiaatteen (yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohta) nojalla niin, että sen tarvitsee olla Irlannin valvontaviranomaisen kanssa vuorovaikutuksessa hyvin vähän pyynnön toteuttamiseksi.
262. Irlannin valvontaviranomaiset esittävät väitteen siitä, että määräyksen noudattamatta jättäminen olisi yleisen tietosuoja-asetuksen erillinen rikkominen ja aiheuttaisi riskin lisätoimien toteuttamisesta WhatsApp IE:tä vastaan. Vaikka onkin totta, että määräyksen noudattamatta jättäminen on yleisen tietosuoja-asetuksen erillinen rikkominen (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 6 kohdan mukaisesti), tässä vaiheessa on pelkkää arvailua, toteutuuko tällainen tilanne.
263. Edellä kerrotun perusteella tietosuojaneuvosto päättää, että Irlannin valvontaviranomaisen on muutettava sen päätösehdotusta niin, että säännösten noudattamisen kuuden kuukauden määräaika lyhennetään kolmeen kuukauteen.

8.4.2.2 Muita kysymyksiä käsittelyn saattamista säännösten mukaiseksi koskevasta määräyksestä

264. Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään, että tietojen antaminen muille kuin käyttäjille verkkosivustolla ei ole tarkoituksenmukaista. Unkarin valvontaviranomainen toteaa, että *tietojen antaminen WhatsAppin verkkosivustolla ei sovellu* tietojen antamiseen muille kuin käyttäjille, koska muut kuin käyttäjät eivät ehkä tiedä palvelun olemassaolosta eikä heidän siksi odoteta etsivän tietoa verkkosivustolta. WhatsApp IE *ei siis voi todistaa, että muut kuin käyttäjät perehtyvät tietosuojaselosteeseen*²⁷¹.
265. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomainen on ottanut päätösehdotuksessaan huomioon, että muilla kuin käyttäjillä *ei todennäköisesti ole syytä käydä WhatsAppin verkkosivustolla*²⁷². Siksi Irlannin valvontaviranomaisen mukaan *WhatsAppin pitäisi ottaa huolellisesti huomioon kyseisen yleisölle tarkoitetun tiedonannon paikka ja sijoittelu, jotta voidaan varmistaa, että mahdollisimman laaja muiden kuin käyttäjien yleisö löytää sen ja voi käyttää sitä ja että muiden kuin käyttäjien läpinäkyvyyttä koskevat tiedot on esitettävä erikseen (erillisessä tiedonannossa tai olemassa olevan tietosuojaselosteeseen erillisessä osassa tai muutoin) käyttäjille*

²⁷⁰ Tämä vastaa säännösten noudattamisen määräaika, jota Irlannin valvontaviranomainen alun perin ehdotti käyttäjätietojen osalta. Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 102 kohta.

²⁷¹ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

²⁷² Päätösehdotus, 158 kohta.

esitettävistä läpinäkyvyyttä koskevista tiedoista, jotta voidaan varmistaa, että muiden kuin käyttäjien on mahdollisimman helppo löytää nimenomaisesti heitä koskevat tiedot ja käyttää niitä²⁷³.

266. Tietosuojaneuvosto tiedostaa, että useat rekisteröidyt, jotka eivät käytä WhatsAppin palveluja aktiivisesti, eivät ehkä käy WhatsAppin verkkosivustolla saadakseen tietoa muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelystä. Kun kuitenkin otetaan huomioon esitetyt perustelut ja se, että päätösehdotuksessa jo määrätään WhatsApp IE ottamaan huolellisesti huomioon muille kuin käyttäjille tarkoitetun yleisen tiedonannon paikka ja sijoittelu, tietosuojaneuvosto katsoo, että päätösehdotusta ei ole tarpeen muuttaa. Asianomaisen päätösehdotuksen sisältö ja osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseet huomioon ottaen tämä ei estä tietosuojaneuvostoa tekemästä muita tapauksia ja myös samoja osapuolia koskevia muita arviointeja.
267. Edellä kerrotun perusteella tietosuojaneuvosto päättää, että Irlannin valvontaviranomaisen ei tarvitse muuttaa päätösehdotustaan Unkarin valvontaviranomaisen tietojen antamista muille kuin käyttäjille koskevasta määräyksestä esittämän vastalauseen perusteella.
268. Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalause koskee käytäntöjen muuttamista, joka WhatsAppin olisi tehtävä yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen oikaisemiseksi. Sen osalta tietosuojaneuvosto ohjaa Irlannin valvontaviranomaista varmistamaan, että käsittelyn saattamista säännösten mukaiseksi koskevassa määräyksessä esitetään siltä osin kuin se koskee yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomista selkeästi tämän säännöksen rikkomisen laajennettu soveltamisala edellä 7.4.4.2 kohdassa kuvatun mukaisesti (eli myös sen yhteys muiden kuin käyttäjien tietoihin häviöllisen tiivistämisen menettelyn soveltamisen jälkeen).

9 KORJAAVAT TOIMENPITEET JA ERITYISESTI HALLINNOLLISEN SAKON LASKEMINEN

9.1 Ennakoasiat: edeltävän tilikauden liikevaihto

9.1.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

269. Kun sakon määrälle ehdotettu vaihteluväli on päätetty, päätösehdotuksessa sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohtaa, jossa säädetään minkä tahansa sellaisen sakon enimmäismäärästä, joka voidaan määrätä tietyn tyyppisistä rikkomisista²⁷⁴. Käsitteellä 'yritys' tarkoitetaan yhtiöitä WhatsApp IE ja Facebook, Inc. Näin ollen asiaankuuluva sakon yläraja lasketaan koko yrityksen maailmanlaajuisesta vuotuisesta liikevaihdosta eikä kyseessä olevan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän liikevaihdosta. Päätösehdotuksessa todetaan, että ehdotettu sakko ei ylitä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa säädettyä sovellettavaa sakon ylärajaa, joka lasketaan Facebook Inc:n ja WhatsApp IE:n yhteenlasketusta liikevaihdosta 31. joulukuuta 2019 päättyvältä tilikaudelta (arviolta noin [REDACTED])²⁷⁵.

9.1.2 Yhteenvedo osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

270. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, joka koski eri näkökulmia, joilla päätösehdotuksessa lähestytään tässä tapauksessa edeltävän tilikauden liikevaihtoa koskevaa lukua.

²⁷³ Päätösehdotus, 158 kohta ja liite C.

²⁷⁴ Päätösehdotus, 776 kohta. WhatsApp on tässä asiassa samaa mieltä Irlannin valvontaviranomaisen omaksumasta näkemyksestä. Huomautukset täydentävästä ehdotuksesta, 18.5 kohta.

²⁷⁵ Päätösehdotus, 777–799 kohta, erityisesti 797 kohta.

271. Ensinnäkin Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoi, että *osavuosikatsauksen IV/2019 mukaan Facebook Inc:n kokonaistulot olivat 70,7 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 150 kappaleen mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklassa esitetty yritysten käsite on merkityksellinen. Siksi on sovellettava saman taloudellisen yksikön periaatetta. Tällainen yritys voi koostua useista oikeushenkilöistä. Keskeistä on siksi saman taloudellisen yksikön kokonaisliikevaihto, ja se on vertailukohtana, kun arvioidaan ja määritetään, onko sakko tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava*²⁷⁶. Tässä vastalauseessa katsotaan, että päätösehdotusta pitäisi muuttaa niin, että osassa 4 tarkoitettu liikevaihdon määrä on koko Facebook-konsernin liikevaihto.
272. Toiseksi Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoi, että päätösehdotuksen osassa 4 tarkoitettu liikevaihdon määrä olisi muutettava 31. joulukuuta 2020 päättyvän tilikauden liikevaihdoksi. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen selitti, että *tapahtuma, josta ”edellinen tilikausi” määritetään, on valvontaviranomaisen sakotuspäätös eikä rikkomistapahtuma. Irlannin valvontaviranomaisen päätös on määrä tehdä vuonna 2021. Näin ollen edellinen tilikausi on kalenterivuosi 2020, joten huomioon on otettava sen arvot. Konsernin vuoden aikana toimittamista keskeisistä talousluvuista käy ilmi, että vuoden 2020 vuotuiset tulot voisivat olla vähintään 15 prosenttia suurempia kuin vuoden 2019 vuotuiset tulot. Näin merkittävien vuoden aikaisten erojen vuoksi vanhempia lukuja ei voida käyttää myöskään käytännön syistä*.²⁷⁷
273. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen totesi vastalauseessaan lopuksi, että liikevaihdon summa pitäisi ottaa huomioon sakon määrän määrittämisessä ja lisäsi, että *yhtiön suurta vuositulosta (voittoja) ja suurta kannattavuutta ei oteta selkeästi huomioon sakkolaskennassa. Tuottojen taso vaikuttaa kuitenkin huomattavasti siihen, miltä rangaistus tuntuu, ja se on otettava huomioon, jotta saavutetaan tavoite nimenomaisesti pelotevaikutuksesta. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mielestä yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tehokkaan sakon määräämisessä on annettava melko huomattava painoarvo sille, miltä rangaistus tuntuu. Tätä vaatimusta ei täytetä riittävästi päätösehdotuksessa*.²⁷⁸
274. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen huomautti, että *Facebook-konsernin vuonna 2020 odotettu noin 81 miljardin Yhdysvaltain dollarin (70,7 miljardia Yhdysvaltain dollaria + 15 %) vuotuinen maailmanlaajuinen tulo on huomattavasti enemmän kuin arvioitu* [REDACTED], ja lisäsi, että virheellisten alempien lukujen käyttäminen voisi vaikuttaa toimenpiteiden tehokkuuteen²⁷⁹.

9.1.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

275. Irlannin valvontaviranomainen huomautti yhdistelmävastauksessaan, että vastalauseeseen edeltävän tilikauden liikevaihtoa koskeva aihepiiri kuuluu yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdan soveltamisalaan, ja katsoi sen olevan merkityksellinen ja perusteltu²⁸⁰.
276. Vaikka Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta mitään vastalauseista²⁸¹, Irlannin valvontaviranomainen oli yhdistelmävastauksessaan Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen kanssa samaa mieltä siitä, että valvontaviranomaisten on sovellettava saman taloudellisen yksikön periaatetta, kun yritykselle määrätään hallinnollisia sakkoja yleisen tietosuojaj-

²⁷⁶ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 13.

²⁷⁷ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 13.

²⁷⁸ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 13 ja 16.

²⁷⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 13–14.

²⁸⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 62 kohta.

²⁸¹ Ks. edellä 13 kohta.

asetuksen 83 artiklan ja johdanto-osan 150 kappaleen mukaisesti. Päätösehdotuksen osassa 4 (797 kohta) viitattiin Facebook Inc:n ja WhatsApp IE:n yhdistettyyn liikevaihtoon. Irlannin valvontaviranomainen ehdotti, että *tätä summaa muutetaan niin, että se perustuu koko Facebook Inc:n yrityskonsernin yhdistettyyn liikevaihtoon, kuten Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa vaaditaan*²⁸².

277. ”Edeltävän tilikauden” soveltamisesta Irlannin valvontaviranomainen huomautti, että tässä tapauksessa päätösehdotus jaettiin osallistuville valvontaviranomaisille 24. joulukuuta 2020, ja siksi Irlannin valvontaviranomainen ei ollut voinut käyttää vuoden 2020 liikevaihdon summaa päätösehdotuksessa²⁸³. Päätösehdotukseen kirjattiin ajantasaisimmat taloudelliset tiedot, jotka olivat saatavilla päivänä, jona se jaettiin osallistuville valvontaviranomaisille yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan 3 kohdan mukaisesti (*”yhteispäätösmenettelyn alkamispäivä”*)²⁸⁴. Irlannin valvontaviranomainen lisäsi, että *johtava valvontaviranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa päätösehdotustaan, kun se on jaettu osallistuville valvontaviranomaisilla 60 artiklan 3 kohdan mukaisesti*²⁸⁵.
278. Irlannin valvontaviranomainen ehdotti yhdistelmävastauksessaan seuraavaa toimintamallia: *Irlannin valvontaviranomainen käyttää päätösehdotuksessa tarvittaessa ajantasaisimpia taloudellisia tietoja seuraamusehdotuksen ehdotetun ylärajan laskemista varten. Se on 31. joulukuuta 2019 päättyvän tilikauden liikevaihto. Tätä summaa käytetään liikevaihdon alustavana arviona 31. joulukuuta 2020 päättyvälle tilikaudelle. Irlannin valvontaviranomainen hankkii ennen lopullista päätöstä WhatsAppilta ajan tasalla olevan liikevaihdon summan 31. joulukuuta 2020 päättyvältä tilikaudelta. Tätä summaa käytetään ylärajan laskemiseen lopullisessa päätöksessä. Näin ollen Irlannin valvontaviranomainen käyttää 31. joulukuuta 2020 päättyvän tilikauden liikevaihdon summaa osan 4 laskelmiaan varten, kun lopullinen päätös tehdään.*²⁸⁶
279. Yhdistelmävastauksessa todetaan liikevaihdon summan huomioon ottamisesta sakon määrän määrittämisessä alun perin, että *liikevaihdon summa on merkityksellinen vain sakon ylärajaa varten, ja tarkennetaan myöhemmin, että 83 artiklan 2 kohdassa ei edellytetä kyseessä olevan yrityksen liikevaihdon huomioon ottamista. Liikevaihto on itse asiassa merkityksellinen etupäässä sovellettavan sakon ylärajan laskemisessa 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisesti. Yhdistelmävastaukseen kirjatun liikevaihdon summan nostaminen ei vaikuta tässä tapauksessa itse sakon laskemiseen.*²⁸⁷
280. Irlannin valvontaviranomainen on eri mieltä vastalauseessa mainitusta odotetusta vuotuisesta maailmanlaajuisesta tulosta *sikäli kuin Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esittää, että Irlannin valvontaviranomainen voisi ja/tai sen pitäisi määrittää asiaankuuluva liikevaihto viittaamalla oletuksiin ja arvioituihin summiin. Lakisäateisenä sääntelyviranomaisena Irlannin valvontaviranomaisen on omaksuttava päätöksenteossaan näyttöön perustuva toimintamalli ja noudatettava ja sovellettava oikeudenmukaisia menettelyjä. Oletusten tekeminen tai hyväksyminen, erityisesti perussäännössä määrättyjen päätöksentekoprosessin tekijöiden osalta, ei ole yhdenmukaista yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa eikä sen lakisäateisten päätöksentekijöiden yleisen*

²⁸² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 63 kohdan a alakohdan i luetelmakohta.

²⁸³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan b alakohdan ii luetelmakohta

²⁸⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan b alakohdan iii luetelmakohta.

²⁸⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

²⁸⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan b alakohdan iii luetelmakohta. Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta edellä kohdassa 13 selvennettyjä vastalauseita.

²⁸⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 62 kohta ja 64 kohdan c alakohdan ii luetelmakohta.

velvollisuuden kanssa, jonka mukaan niiden on tehtävä tutkimuksia oikeudenmukaisesti ja läpinäkyvästi.²⁸⁸

9.1.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

9.1.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

281. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että yhdenmukaisuusmekanismeja voidaan myös käyttää hallinnollisten sakkojen johdonmukaisen soveltamisen edistämiseksi²⁸⁹.
282. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** katsoo vastalauseessaan, joka koskee edeltävän tilikauden liikevaihdon käyttöä päätösehdotuksen mukaisesti, että päätösehdotusta pitäisi muuttaa yrityksen asiaankuuluvan liikevaihdon, edeltävän tilikauden määrittämisen ja sakon laskemisessa huomioon otettavan liikevaihdon summan osalta²⁹⁰. Tämä vastalause koskee sitä, *onko päätösehdotuksessa suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*²⁹¹. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on merkityksellinen.
283. Vastalause voidaan myös katsoa perustelluksi, koska Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen huomautti päätösehdotuksen väitetyistä virheistä, jotka johtuvat käytetystä liikevaihdon summasta ja huomioon otetusta tilikaudesta ja joiden vuoksi ehdotettu sakko ei täytä tarkoitustaan korjaavana toimenpiteenä. Vastalauseessa ehdotetun muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että sakko on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa edellytetään. WhatsApp IE:n kannan mukaan Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause ei ole riittävän perusteltu yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusrajan täyttämiseksi. Se toteaa, että i) vastalauseetta ei tueta millään vahvistetuilla oikeudellisilla perusteluilla ja ii) siinä ei näytetä toteen rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille aiheutuvaa riskiä²⁹². Tietosuojaneuvosto katsoo, että vastalauseessa osoitetaan selkeästi päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkitys, koska siinä todetaan, että väärän tulosumman käyttäminen aiheuttaa vaarallisen ennakkotapauksen, joka vaarantaa seuraamusten tehokkuuden myös tulevaisuudessa²⁹³. Tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen esittämä vastalause täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa esitetyn vaatimusrajan.
284. Väittäessään, että Saksan liittotasavallan vastalause ei ole perusteltu, WhatsApp IE toteaa, että *liikevaihto on merkityksellinen ainoastaan määritettäessä lain mukaan määrättävää enimmäissakkoa eikä sakon määrää* ja että siksi vastalause koskee vain teoreettista enimmäismäärää, joka *voisi olla johtamatta suurempaan sakkoon, vaikka katsottaisiinkin, että riski on merkittävä, koska sakko ei ole riittävän suuri (minkä WhatsApp Ireland kiistää)*²⁹⁴. Tietosuojaneuvosto panee merkille, että johtava valvontaviranomainen ja osallistuva valvontaviranomainen ovat eri mieltä nimenomaisesti siitä, onko liikevaihto merkityksellinen ainoastaan lain mukaisesti määrättävän enimmäissakon määrittämisessä,

²⁸⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan c alakohdan i luetelmakohta.

²⁸⁹ Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 150 kappale, ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 34 kohta, ja ohjeet yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, 91 kohta.

²⁹⁰ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12–14 ja 15–17.

²⁹¹ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 32 kohta.

²⁹² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 29 ja 30 kohta.

²⁹³ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12–14 ja 15–17.

²⁹⁴ *Tämän vuoksi WhatsApp Ireland ei ymmärrä, miten tässä vastalauseessa osoitetaan selkeästi yhdistelmäluonnoksen aiheuttamien riskien merkitys, koska Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen on määrittänyt vain yleisiä ja vahvistamattomia riskejä.* WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 30.3, 30.6 ja 30.7 kohta.

vai onko se mahdollisesti merkityksellinen myös sakon määrän laskemisessa. Liikevaihdon summaa koskeva eriävä tulkinta voitaisiin lisäksi ohittaa puhtaasti hypoteettisena, jos

- mitkään merkityksellisinä ja perusteltuina hyväksytyt vastalauseet eivät sisältäisi lisärikkomisia sekä

- sakon laskeminen ja määrä eivät sisältyisi mihinkään merkityksellisinä ja perusteltuina hyväksytyihin vastalauseisiin.

285. Muissa WhatsApp IE:n toimittamissa perusteluissa käsitellään vastalauseen tosiseikkoja, ei sitä, ovatko ne merkityksellisiä ja perusteltuja²⁹⁵, ja siksi se ei vaikuta tietosuojaneuvostoon, kunhan itse 4 artiklan 24 kohdan vaatimusraja on saavutettu.

9.1.4.2 Tosiseikkojen arviointi

Yrityksen asiaankuuluvan liikevaihdon määrittäminen

286. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esitti vastalauseen, jossa todetaan, että koska johtava valvontaviranomainen katsoi Facebook Inc:n ja WhatsApp IE:n yritykseksi, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan yhteydessä olisi käytettävä saman taloudellisen yksikön kokonaisliikevaihtoa ainoastaan Facebook Inc:n ja WhatsApp IE:n yhdistetyn liikevaihdon sijasta²⁹⁶. Vaikka Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta mitään vastalauseista²⁹⁷, yhdistelmävastauksessaan Irlannin valvontaviranomainen ilmaisi aikomuksensa muuttaa tätä summaa siten, että siinä otetaan huomioon koko Facebook Inc. -yrityskonsernin yhdistetty liikevaihto²⁹⁸.
287. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomainen oli ilmoittanut yrityksen käsitettä koskevan arviointinsa WhatsApp IE:lle, myös yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan yhteydessä tehdyn soveltamisen. Irlannin valvontaviranomainen pyysi WhatsApp IE:tä antamaan sen *kaikkien emoyhtiöiden tai hallitsevien yhtiöiden tiedoksi, koska esitettyjä asioita olisi ehkä tarpeen käsitellä kokonaisvaltaisesti*²⁹⁹. WhatsApp IE vahvisti antaneensa Irlannin valvontaviranomaisen kirjeen ja oman vastauksensa WhatsApp Inc:n ja Facebook, Inc:n henkilöstön tietoon vapaaehtoisesti ja huomautti, että WhatsApp Inc. tai Facebook, Inc. eivät ole tutkimuksen osapuolia³⁰⁰. WhatsApp IE ilmaisi näkemyksensä, että *yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa tarkoitettu asiaankuuluva ”yritys” on ainoastaan WhatsApp Ireland*, ja lisäsi olevansa eri mieltä Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistavasta arviointiin siitä, *pystyykö yhteisö käyttämään ”ratkaisevaa vaikutusvaltaa” WhatsApp Irelandin ”markkinakäyttäytymisessä” yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä*³⁰¹. WhatsApp IE katsoi, että kilpailulainsäädännön käsitteiden ”yritys” ja ”ratkaiseva vaikutusvalta markkinakäyttäytymisessä” tulkinta ja soveltaminen yleisen tietosuoja-asetuksen hyvin

²⁹⁵ WhatsApp katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetyt syyt ovat joko vahvistamattomia, oikeudellisesti virheellisiä tai merkityksettömiä (WhatsApp:n huomautukset 65 artiklasta, 29 ja 30 kohta). Tietosuojaneuvosto katsoo näiden näkökohtien olevan tosiseikkoja koskevia perusteluja. WhatsApp:n huomautuksissa ei kiistetä sitä, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään päätösehdotukseen liittyviä riskejä, jotka vaikuttavat rekisteröityihin, ehdotetaan täsmällisiä muutoksia päätösehdotukseen ja perustellaan, miksi se on Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mielestä oikeutettua.

²⁹⁶ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12–13.

²⁹⁷ Ks. edellä 13 kohta.

²⁹⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 63 kohdan a alakohdan i luetelmakohta ja 65 kohta.

²⁹⁹ Päätösehdotus, 793-794 kohta.

³⁰⁰ WhatsApp:n Irlannin valvontaviranomaiselle osoittama 1. toukokuuta 2020 päivätty kirje, joka on vastaus Irlannin valvontaviranomaisen WhatsAppille osoittamaan 24. huhtikuuta 2020 päivättyyn kirjeeseen, jossa käsitellään yrityksen käsitettä.

³⁰¹ WhatsApp:n huomautukset 65 artiklasta, 31.2 kohta.

erilaisessa lakisääteisessä yhteydessä herättää kysymyksiä, jotka todennäköisesti edellyttävät lainopillista pohdintaa³⁰².

288. Vaikka Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen ei kiistä Facebook Inc:n ja WhatsApp IE:n määrittämistä yhdeksi yritykseksi, tietosuojaneuvosto huomauttaa kuitenkin, että johtava valvontaviranomainen ja osallistuva valvontaviranomainen ovat eri mieltä liikevaihdon määrästä, joka on otettava huomioon tämän saman taloudellisen yksikön osalta.
289. Tietosuojaneuvosto katsoo tämän nimenomaisen kysymyksen osalta ja tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 150 kappaleen mukaisesti kilpailulainsäädäntöä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön olevan merkityksellistä arvioitaessa liikevaihtoa, joka on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan yhteydessä, erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisen sakon määrän ylärajan todentamisessa.
290. Ensinnäkin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, ja kuten Irlannin valvontaviranomainen palauttaa mieliin päätösehdotuksessaan³⁰³, kun emoyhtiön ja tytäryhtiön katsotaan muodostavan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklassa tarkoitetun yhden yrityksen, se tarkoittaa, että emoyhtiö voi olla vastuussa tytäryhtiön käyttäytymisestä, vaikka emoyhtiön ei olisi itse todettu osallistuneen rikkomiseen. Emoyhtiötä voidaan erityisesti pitää vastuussa sakon maksamisesta³⁰⁴.
291. Toiseksi unionin tuomioistuin on päättänyt, että kun emoyhtiö ja sen tytäryhtiö muodostavat yhden yrityksen, jonka on katsottu olevan vastuussa tytäryhtiön tekemästä rikkomisesta, konserniin kuuluvien yhtiöiden kokonaisliikevaihto määrittää kyseessä olevan yhden yrityksen taloudelliset valmiudet³⁰⁵. Konsernin johdossa olevan emoyrityksen osalta unionin tuomioistuin täsmensi, että liikevaihdon määrittämisessä olennaista on emoyhtiön yhteenlaskettu liikevaihto³⁰⁶. Tässä tapauksessa se tarkoittaa, että olennaista on Facebook Inc:n johtaman konsernin yhteenlaskettu liikevaihto.
292. Edellä sanotun perusteella ja koska Irlannin valvontaviranomainen katsoi päätösehdotuksessa Facebook Inc:n ja WhatsApp IE:n yhdeksi yritykseksi, tietosuojaneuvosto päättää, että Irlannin valvontaviranomaisen pitäisi muuttaa päätösehdotustaan niin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan yhteydessä otetaan huomioon kaikkien yhteen yritykseen kuuluvien yritysten kokonaisliikevaihto.

Liikevaihdon merkitys sakon laskemisessa

293. Irlannin valvontaviranomaisen ja Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen eriävistä tulkinnoista liikevaihdon summan roolista sakon määrän laskennassa tietosuojaneuvosto huomauttaa, että tämä asia liittyy erottamattomasti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua sakon

³⁰² WhatsAppin huomautukset täydentävästä ehdotuksesta, 18.5–18.9 kohta (erityisesti 18.6 kohdan D alakohta ja 18.7 kohta).

³⁰³ Päätösehdotus, 779 kohta.

³⁰⁴ *Akzo Nobel ym. v. Euroopan komissio* (asia C-97/08 P, tuomio annettu 10. syyskuuta 2009), ECLI:EU:C:2009:536, 58–61 kohta.

³⁰⁵ Ks. mm. *Groupe Gascogne SA v. Euroopan komissio* (asia C-58/12 P, tuomio annettu 26. marraskuuta 2013), ECLI:EU:C:2013:770, 51–56 kohta; *Eni SpA v. Euroopan komissio* (C-508/11 P, tuomio annettu 8. toukokuuta 2013), ECLI:EU:C:2013:289, 109 kohta; *Siemens Österreich et VA Tech Transmission & Distribution v. Euroopan komissio* (yhdistetyt asiat T-122/07–T-124/07, tuomio annettu 3. maaliskuuta 2011), ECLI:EU:T:2011:70, 186–187 kohta.

³⁰⁶ *Groupe Gascogne SA v. Euroopan komissio* (asia C-58/12 P, tuomio annettu 26. marraskuuta 2013), ECLI:EU:C:2013:770, 52–57 kohta.

tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta koskeviin vastalauseisiin. Siksi Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen tätä näkökohtaa koskevan vastalauseen tosiseikat arvioidaan jäljempänä 9.3.4.2 kohdassa³⁰⁷.

Edeltävä tilikausi

294. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomainen ottaa sakon laskemisessa huomioon sen päätösehdotusta edeltävän tilikauden maailmanlaajuisen vuotuisen liikevaihdon³⁰⁸. Saksan liittovaltion valvontaviranomainen katsoo tämän osalta, että huomioon otettavan tilikauden pitäisi olla johtavan valvontaviranomaisen lopullista päätöstä edeltävä tilikausi³⁰⁹. Koska on kiistatonta, että ilmaisulla ”*edeltävä tilikausi*” viitataan johtavan valvontaviranomaisen päätökseen, tietosuojaneuvosto keskittyy siksi arvioinnissaan siihen, onko päätöksessä kyse ehdotuksesta vai lopullisesta päätöksestä.
295. Unionin tuomioistuin on kilpailulainsäädännön alalla selventänyt ”*edellisen tilikauden*” käsitettä, joka liittyy Euroopan komissiolle annettuihin valtuuksiin määrätä yrityksille sakkoja asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan mukaisesti³¹⁰. Pääsääntöisesti sakon enimmäismäärä ”*lasketaan nojautumalla [Euroopan] komission päätöstä, jolla rikkomisesta määrätään seuraamus, edeltävän vuoden tilikauteen*”³¹¹.
296. Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa, että yhden luukun menettelyn kannalta *johtava valvontaviranomainen ei ole ainoa päätöksentekijä vaan sen on tehtävä yhteistyötä osallistuvien valvontaviranomaisten kanssa yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä. Menettelyssä määrätään kuulemisjaksoista ja lisämekanismista, jossa ratkaistaan erimielisyydet, joista ei päästä konsensukseen. Käytännössä tästä seuraa, että johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksen alkuperäisestä jakamisesta voi kuluu huomattavan paljon aikaa lopullisen päätöksen tekemiseen.*³¹² Tietosuojaneuvosto myöntää, että yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklassa tarkoitettu yhden luukun menettely eroaa Euroopan komissioon kilpailulainsäädännön alalla sovellettavasta menettelystä. Molemmissa tapauksissa on kuitenkin totta, että sakko syntyy vain yhtenä hetkenä eli silloin, kun lopullinen päätös tehdään.
297. Johtavan valvontaviranomaisen on kuitenkin myös jaettava täydellinen päätösehdotus, tarpeen mukaan myös sakon määrä, kun se käynnistää kuulemismenettelyn yleisen tietosuojasetuksen 60 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Irlannin valvontaviranomainen ehdotti, että se säilyttää

³⁰⁷ Ks. 405 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

³⁰⁸ Päätösehdotus, 797 kohta.

³⁰⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 13.

³¹⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, *perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta* Asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”[k]omissio voi päätöksellään määrätä yrityksille tai yritysten yhteenliittymille sakon, joka on enintään yksi prosentti edellisen tilikauden liikevaihdosta”.

³¹¹ *Laufen Austria AG v. Euroopan komissio* (asia C-637/13 P, tuomio annettu 26. tammikuuta 2017) ECLI:EU:C:2017:51, 48 kohta; *YKK Corporation e.a. v. Euroopan komissio* (C-408/12 P, tuomio annettu 4. syyskuuta 2014) ECLI:EU:C:2014:2153, 64 kohta. Unionin tuomioistuin on todennut, että tietyissä tilanteissa Euroopan komission sakon määräämistä koskevaa päätöstä edeltävän tilikauden liikevaihdosta ei saada hyödyllistä tietoa kyseessä olevan yrityksen todellisesta taloudellisesta tilanteesta ja kyseiselle yritykselle määrättävän sakon asianmukaisesta tasosta. Tällaisessa tilanteessa Euroopan komissiolla on oikeus tukeutua toiseen tilikauteen, jotta se voi arvioida oikein tämän yrityksen taloudelliset resurssit ja varmistaa sakon riittävän varoittavan vaikutuksen ja oikeasuhteisuuden. Ks. 1. *garantovaná a.s. v. Euroopan komissio* (asia C-90/13, tuomio annettu 15. toukokuuta 2014) ECLI:EU:C:2014:326, 16–17 kohta; *Britannia Alloys & Chemicals v. Euroopan komissio* (asia C-76/06 P, tuomio annettu 7. kesäkuuta 2007) ECLI:EU:C:2007:326, 30 kohta.

³¹² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

päätösehdotuksessaan viittauksen 31. joulukuuta 2019 päättyvän tilikauden liikevaihtoon, joka oli ajantasaisinta taloudellista tietoa, joka oli saatavilla asiaankuuluvan liikevaihdon määrittämiseen silloin, kun päätösehdotus jaettiin osallistuville valvontaviranomaisille yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Irlannin valvontaviranomainen totesi lisäksi, että *tätä summaa käytetään liikevaihdon alustavana arviona 31. joulukuuta 2020 päättyvälle tilikaudelle. Irlannin valvontaviranomainen hankkii ennen lopullista päätöstä WhatsAppilta ajan tasalla olevan liikevaihdon summan 31. joulukuuta 2020 päättyvältä tilikaudelta. Tätä summaa käytetään ylärajan laskemiseen lopullisessa päätöksessä. Näin ollen Irlannin valvontaviranomainen käyttää 31. joulukuuta 2020 päättyvän tilikauden liikevaihdon summaa osan 4 laskelmiaan varten, kun lopullinen päätös tehdään.*³¹³

298. Edellä sanotun perusteella tietosuojaneuvosto päättää, että johtavan valvontaviranomaisen yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 6 kohdan mukaisesti tekemän lopullisen päätöksen päivämäärä on tapahtuma, josta alkaen edeltävä tilikausi olisi otettava huomioon. Tietosuojaneuvosto hyväksyy Irlannin valvontaviranomaisen tässä tapauksessa omaksuman toimintamallin, jossa päätösehdotukseen sisällytetään alustava liikevaihdon summa, joka perustuu ajantasaisimpaan taloudelliseen tietoon, joka oli saatavilla, kun päätösehdotus jaettiin osallistuville valvontaviranomaisille yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan 3 kohdan mukaisesti³¹⁴.

9.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinta

9.2.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

299. Sakkoa arvioidessaan Irlannin valvontaviranomainen katsoi, että rikkomiset koskevat yleisen tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan samanaikaisia loukkauksia samojen käsittelytoimien yhteydessä. Siksi ja yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan perusteella Irlannin valvontaviranomainen totesi päätösehdotuksessa, että minkä tahansa myöhemmän sakon määrä ei voi ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä määrää. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkominen muiden kuin käyttäjien osalta on kolmesta rikkomisesta vakavin. Tämän vuoksi Irlannin valvontaviranomainen päätti määrätä sakon vain yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisesta ja huomautti, että määrättävä sakko rajoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisesta määrättävään enimmäismäärään³¹⁵.

9.2.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

300. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** esitti vastalauseen Irlannin valvontaviranomaisen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdasta tekemästä tulkinnasta. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistapa ei ole lainsäätäjän tarkoituksen mukaista, koska sen tuloksena vähemmän vakavat rikkomiset itse asiassa hylätään ja vain vakavimmasta rikkomisesta rangaistaan. Vaikka itse sakko voidaan laskea ainoastaan korkeimman sakkotason lakisääteisen enimmäismäärän perusteella, rikkomuksentekijä pitäisi silti todeta nimenomaisesti syylliseksi useiden säännösten rikkomiseen, koska jos rikkomuksentekijää ei todeta syylliseksi toisten säännösten rikkomiseen, sillä on haitallinen vaikutus perusoikeuksien ja -vapauksien tehokkaaseen suojeluun.

³¹³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 64 kohdan b alakohdan iii luetelmakohta. Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta edellä kohdassa 13 selvennettyjä vastalauseita.

³¹⁴ Yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan 6 kohta ei joka tapauksessa sovelleta tähän tilanteeseen, sillä siinä säädetään, että johtavaa valvontaviranomaista ja osallistuvaa valvontaviranomaista sitoo päätösehdotus, jonka ne hyväksyvät (niiden katsotaan hyväksyneen).

³¹⁵ Päätösehdotus, 774 kohta.

301. **Ranskan valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, joka koskee sakkojen laskemista samanaikaisissa rikkomisissa. Ranskan valvontaviranomaisen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdassa viitataan sakon *kokonaismäärään*, joka saadaan lisäämällä yhteen useita määriä. Irlannin valvontaviranomaisen ehdottaman lukeman seurauksena useita rikkomisia tehneelle organisaatiolle määrätty sakko on sama kuin sakko, joka määrättäisiin vain yhdestä rikkomisesta. Ranskan valvontaviranomainen lisää, että päätösehdotuksessa annetaan ymmärtää, että useita tehtyjä loukkauksia ei otettaisi koskaan huomioon määritettäessä määrätyn sakon vakavuutta.

302. Lopuksi **Portugalin valvontaviranomainen** katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan sana "*määrätty*" viittaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa yleisesti säädetystä vakavimmasta rikkomisesta määrättävän sakon enimmäismäärään. Irlannin valvontaviranomaisen tulkinnan mukaan kaksi sakkoa poistetaan ja määrätään vain kolmas. Jos rikkomisia kuitenkin on useita, pitäisi antaa useita sakkoja, vaikka sakkojen kokonaismäärä yhteensä ei saa ylittää enimmäisrajaa, joka yleisessä tietosuoja-asetuksessa määrätään kustakin todetusta rikkomisesta vakavimmalle.

9.2.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

303. Vaikka Irlannin valvontaviranomaisen lopullisena kantana oli olla noudattamatta vastalauseita, se katsoo kaikkien kolmen vastalauseen kuuluvan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan soveltamisalaan ja katsoo niiden olevan riittävän merkityksellisiä ja perusteltuja yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan tarkoitusta varten. Irlannin valvontaviranomainen panee kuitenkin merkille, että tietosuojaneuvoston tasolla ei ole hyväksyttyä kantaa siitä, miten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa pitäisi tulkita ja soveltaa. Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa lisäksi, että tapa, jolla muut valvontaviranomaiset ovat tulkinneet ja soveltaneet tätä säännöstä aiemmissa yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklaa koskevissa päätöksissä, vaihtelee huomattavasti³¹⁶. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan kirjaimellinen merkitys sekä sen tarkoitus tukevat sen säännöksestä tekemää tulkintaa³¹⁷. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että sanamuodon mukaan arviointi sakon määräämisestä ja sakon määrästä on tehtävä kaikkien niiden yksittäisten rikkomisten osalta, joiden on todettu tapahtuneen kyseessä olevassa tutkimuksessa³¹⁸. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että rikkomisen vakavuuden arviointia ei pitäisi tehdä yleisluonteisesti (viittaamalla rikkomisen sijaintiin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetussa rikkomisten järjestyksessä) vaan ottamalla huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetut tapauksen yksittäiset olosuhteet³¹⁹. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että jos 83 artiklan 3 kohtaa olisi tarkoitus soveltaa sakon enimmäismäärää koskevan toisen säännöksen tapaan monimutkaisissa tilanteissa, lainsäätäjällä olisi sijoittanut sen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohdan jälkeen eikä ennen niitä³²⁰.
304. Saksan liittotasavallan, Ranskan ja Portugalin valvontaviranomaisten yhteisestä huolesta siitä, että Irlannin valvontaviranomaisen suosima lähestymistapa *rajoittaisi kokonaissakon mahdollista*

³¹⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 67 kohta.

³¹⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohta.

³¹⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³¹⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan b alakohdan iv luetelmakohta.

³²⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan b alakohdan viii luetelmakohta.

enimmäismäärää kohtuuttomasti, estäisi varoitettavien sakkojen määräämistä tai lopettaisi yleisesti yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen seuraamusten korkean tason soveltamisen, Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan soveltaminen on rajallista eikä sitä sovelleta joka ikiseen tapaukseen, jossa on todettu useita rikkomisia, vaan ainoastaan tapauksiin, joissa useita rikkomisia on johtunut samoista tai toisiinsa liittyvistä käsittelytoimista³²¹.

305. Irlannin valvontaviranomainen katsoi myös, että valvontaviranomaiseen sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti kattavaa vaatimusta sen varmistamiseksi, että *"[yleisen tietosuoja-asetuksen] rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sakkojen määrääminen [yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan] mukaisesti on kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa"*³²². Tämä tarkoittaa, että valvontaviranomaisten on varmistettava aina yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa koskevasta lähestymistavasta huolimatta, että tuloksena saatava sakko on jokaisessa tapauksessa *tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava*³²³. Irlannin valvontaviranomainen muistutti, että lainsäätäjät on antanut valvontaviranomaisille yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa määritetyssä kehyksessä huomattavan vapauden punnita ja määrittää, minkä tason sakko täyttäisi vaatimuksen siitä, että tuloksena saatava sakko on kaikissa tapauksissa *tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava*³²⁴.
306. Irlannin valvontaviranomaisen mukaan valvontaviranomaisella on vapaus nostaa mitä tahansa ehdotettua sakkoa, jonka se katsoo liian pieneksi, jotta se olisi kyseisissä olosuhteissa tehokas tai varoittava, aivan kuten on mahdollista alentaa sakkoa (joko yksinään tai yhdessä muiden sakkojen kanssa), jos valvontaviranomainen katsoo sen olevan kohtuuttoman suuri. Irlannin valvontaviranomaisen suosima lähestymistapa ei rajoita valvontaviranomaisen kykyä nostaa tai alentaa ehdotettua sakkoa, jos se tietyn tapauksen olosuhteissa ei todennäköisesti olisi tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava³²⁵.
307. Irlannin valvontaviranomainen huomautti myös, että lainsäätäjät on yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan nojalla siirtänyt useita korjaavia toimivaltuuksia valvontaviranomaisille. Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdassa tehdään selväksi, että hallinnollinen sakko voidaan määrätä muiden käytettävissä olevien toimenpiteiden *"lisäksi tai niiden asemesta"*. Tämä jättää valvontaviranomaiselle harkintavaltaa muiden toimenpiteiden (kuten käsittelykiellon) määräämiseen sakon lisäksi, jos valvontaviranomaisella olisi epäilyjä ehdotetun sakon varoittavuudesta³²⁶.
308. Irlannin valvontaviranomainen ei siksi tehnyt yhdistelmävastauksessaan kompromissiehdotusta, koska vaikka se vahvisti Saksan liittotasavallan, Ranskan ja Portugalin valvontaviranomaisten esittämät huolet, se katsoi, että sen analyysissä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdasta otetaan jo huomioon kyseisten huolien pohjana olevat perusteet³²⁷.
309. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseesta Irlannin valvontaviranomainen huomautti, että näkemys, jonka mukaan Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistapa johtaa tiettyjen rikkomisten *tosiasialliseen hylkäämiseen*, ei ole oikea: yleisen tietosuoja-asetuksen useiden

³²¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan i kohdan i luetelmakohta.

³²² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan i alakohdan ii luetelmakohta.

³²³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan i alakohdan ii luetelmakohta.

³²⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan i alakohdan ii luetelmakohta.

³²⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan i alakohdan iii luetelmakohta.

³²⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan i alakohdan iv luetelmakohta.

³²⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 73 kohta.

rikkomisten toteamista koskeviin ehdotuksiin *ei vaikuta millään tavalla Irlannin valvontaviranomaisen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa koskeva lähestymistapa, jonka tarkoituksena on vain määrittää määrättävä hallinnollinen sakko*³²⁸.

9.2.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

9.2.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

310. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen** vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinnasta on merkityksellinen, koska se koskee sitä, onko suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen. Tietosuojaneuvosto katsoo vastalauseeseen olevan myös perusteltu, koska Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esittää asiaankuuluvan säännöksen väitetyn väärintulkinnan ja tuo erityisesti esiin lainsäätäjän tarkoituksen rangaista rikkomisista kokonaisvaltaisesti. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen osoittaa lisäksi, mitä merkittäviä riskejä päätösehdotus aiheuttaa rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen korostaa erityisesti, että päätösehdotuksella luodaan vaarallinen ennakkotapaus, koska muut rekisterinpitäjät voisivat myös pyytää valvontaviranomaisia jättämään lisäloukkaukset huomiotta. Siksi toimenpiteet ja seuraamukset olisivat tulevaisuudessa huomattavasti tehottomampia, mikä aiheuttaisi huomattavan riskin kyseessä olevien rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille.
311. **Ranskan valvontaviranomaisen** vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan rikkomisesta on merkityksellinen, koska laskentamenetelmän muutoksen vuoksi kaikista määritetyistä rikkomisista pitäisi sakottaa. Tietosuojaneuvosto katsoo vastalauseeseen myös perustelluksi, koska siinä tuodaan esiin se, että päätösehdotuksen mukaan sakko määrättäisiin vain yhdestä kolmesta havaitusta rikkomisesta, mikä alentaisi hallinnollisten sakkojen tasoa ja heikentäisi siten valvontaviranomaisten korjaavia toimivaltuuksia ja siten niiden kykyä varmistaa, että henkilötietojen suojelua todella kunnioitetaan.
312. Tietosuojaneuvosto katsoo myös, että **Portugalin valvontaviranomaisen** vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan rikkomisesta on merkityksellinen, koska kyseisen artiklan tulkintaan ehdotetun muutoksen myötä sakko määrättäisiin jokaisesta havaitusta rikkomisesta. Portugalin valvontaviranomainen toteaa lisäksi, että yleisen tietosuoja-asetusten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmää ei heikennetä, ja että sakon varoittava vaikutus menettäisi suuren osan tehokkuudestaan, jos useiden rikkomisten tapauksissa sovellettaisiin vain yhdelle rikkomiselle nimenomaisesti vahvistettua ylärajaa. Tietosuojaneuvosto katsoo, että kyseisellä hallinnollisten sakkojen varoittavalla vaikutuksella voidaan varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen noudattaminen ja edistää siten kyseessä olevien rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien korkeatasoista suojelua.
313. WhatsApp IE katsoo, että mikään vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinnasta ei ole riittävän perusteltu, ja katsoo myös, että ne eivät täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan merkittävän riskin vaatimusrajaa. Tämän alajakson vastalauseiden perusteluista WhatsApp IE katsoo, että missään niistä ei anneta riittävästi tietoja tai perusteluja tukemaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdasta muuta tulkintaa kuin Irlannin valvontaviranomaisen tulkintaa, ja esittää, että kyseiset tulkinnat olisivat vastoin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan kirjaimellista merkitystä³²⁹.

³²⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 69 kohta.

³²⁹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 34.1–34.11 kohta.

314. Tietosuojaneuvosto katsoo tässä alajaksossa analysoitujen vastalauseiden aseman osalta, että ne ovat riittävän perusteltuja, ja muistuttaa, että vastalauseen tosiseikat arvioidaan erikseen, kun on todettu, että vastalause täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset³³⁰. Tietosuojaneuvosto käsittelee vastalauseen tosiseikkoja käsitteleviä esitettyjä perusteluja jäljempänä kohdassa 9.2.4.2.

9.2.4.2 Tosiseikkojen arviointi

315. Kaikki osallistuvat valvontaviranomaiset katsoivat omissa vastalauseissaan, että muiden rikkomisten kuin *vakavimman rikkomisen* jättäminen ottamatta huomioon ei ole niiden yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdasta tekemän tulkinnan mukaista, koska se saisi aikaan tilanteen, jossa WhatsApp IE:tä sakotettaisiin yhdestä rikkomisesta samalla tavalla kuin useasta rikkomisesta. Toisaalta, kuten edellä selitetään, Irlannin valvontaviranomainen väitti, että arviointi siitä, määrätäänkö sakko, ja sakon määrästä on tehtävä kunkin havaitun yksittäisen rikkomisen mukaisesti³³¹, ja rikkomisen vakavuus on arvioitava ottamalla huomioon tapauksen yksittäiset olosuhteet³³². Irlannin valvontaviranomainen päätti määrätä sakon vain yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisesta, koska katsoi sen olevan vakavin kolmesta rikkomisesta³³³.
316. Tietosuojaneuvosto panee merkille, että Irlannin valvontaviranomainen totesi päätösehdotuksessa useita rikkomisia, joista se määräsi sakot, eli yleisen tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan rikkomiset³³⁴, ja sovelsi sitten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa.
317. Tietosuojaneuvosto panee lisäksi merkille, että WhatsApp IE oli samaa mieltä Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistavasta, joka koskee yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkintaa³³⁵. Vastalauseita koskeissa huomautuksissaan WhatsApp IE katsoi myös, että Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistapa ei rajoittanut Irlannin valvontaviranomaisen kykyä todeta yleisen tietosuoja-asetuksen muiden säännösten muita rikkomisia eikä sen kykyä määrätä erittäin huomattava sakko³³⁶. WhatsApp IE väitti, että osallistuvien valvontaviranomaisten ehdottama yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan vaihtoehtoinen tulkinta ei ole yhdenmukainen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan tekstin ja rakenteen kanssa, ja ilmaisi tukensa Irlannin valvontaviranomaisen kirjaimelliselle ja tarkoituksenmukaiselle tulkinnalle säännöksestä³³⁷.
318. Tässä tapauksessa tietosuojaneuvoston on päätettävä, miten sakon laskemiseen vaikuttaa se, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan mukaisesti havaittiin useita rikkomisia.
319. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdassa todetaan, että jos *”rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita tämän asetuksen säännöksiä, hallinnollisen sakon kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä sakkoa”*.
320. Ensinnäkin on syytä panna merkille, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan soveltaminen on rajallista eikä sitä sovelleta joka ikiseen tapaukseen, jossa on todettu useita rikkomisia, vaan vain niihin tapauksiin, joissa on syntynyt useita rikkomisia *”samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa”*.

³³⁰ Ks. edellä alaviite 21.

³³¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³³² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 72 kohdan b alakohdan iv luetelmakohta.

³³³ Päätösehdotus, 774 kohta.

³³⁴ Päätösehdotus, 747 kohta.

³³⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 35.1 kohta.

³³⁶ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 35.3 kohta.

³³⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 35.6–35.12 kohta.

321. Tietosuojaneuvosto korostaa, että yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan kattavana tarkoituksena on varmistaa, että kussakin yksittäisessä tapauksessa yleisen tietosuojasetuksen rikkomisesta annettava hallinnollinen sakko on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Tietosuojaneuvoston mielestä valvontaviranomaisten kyky määrätä kyseisiä varoittavia sakkoja edistää huomattavasti yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanoa ja siten sen noudattamista.
322. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan tulkinnasta tietosuojaneuvosto huomauttaa, että tehokkuusperiaate edellyttää toimielinten varmistavan, että EU:n oikeus saa täysimääräisesti aikaan vaikutuksensa³³⁸. Tietosuojaneuvosto katsoo, että Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistavan myötä täytäntöönpanon vaikutus ja siten yleisen tietosuojasetuksen noudattaminen eivät olisi täysimääräisiä, eivätkä ne olisi yhdenmukaisia yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan edellä mainitun tarkoituksen kanssa.
323. Irlannin valvontaviranomaisen lähestymistapa todellakin johtaisi tilanteeseen, jossa tapauksissa, joissa samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa todetaan useita yleisen tietosuojasetuksen rikkomisia, sakko vastaisi aina samaa määrää, joka määritettäisiin, jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä olisi tehnyt vain yhden – vakavimman rikkomisen. Muita rikkomisia ei otettaisi huomioon sakon laskemisessa. Toisin sanoen ei olisi väliä, olisiko rekisterinpitäjä rikkonut yleistä tietosuojasetusta kerran vai useasti, koska vain yksi ainoa rikkominen, vakavin rikkominen, otettaisiin huomioon sakkoa arvioitaessa.
324. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohdan merkityksen osalta tietosuojaneuvosto ottaa huomioon osallistuvien valvontaviranomaisten esittämät näkemykset ja huomauttaa, että kun on kyse useista rikkomisista, voidaan määrittää useita määriä. Kokonaismäärä ei voi kuitenkaan ylittää yleisessä tietosuojasetuksessa yleisesti määrättyä ylärajaa. Tarkemmin sanottuna sanamuodolla ”*vakavimmasta rikkomisesta määrättyä sakkoa*” viitataan yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan sakkojen lakisäätöihin enimmäismääriin. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että asetuksessa 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevissa suuntaviivoissa³³⁹ todetaan, että ”*[j]os tietyssä yksittäisessä tapauksessa rikkomisia on useita, valvontaviranomainen voi määrätä hallinnollisia sakkoja vakavimman rikkomisen rajoissa siinä määrin kuin on tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa*”³⁴⁰. Suuntaviivoissa on esimerkki yleisen tietosuojasetuksen 8 ja 12 artiklan rikkomisesta, ja niissä viitataan valvontaviranomaisen mahdollisuuteen soveltaa korjaavaa toimenpidettä, joka vastaa vakavimman rikkomisen luokkaa, eli esimerkissä yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja.
325. Myös sanamuoto ”*kokonaismäärä*” viittaa edellä kuvattuun tulkintaan. Tietosuojaneuvosto panee merkille, että lainsäätäjä ei sisällyttänyt yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 3 kohtaan sitä, että useista toisiinsa liittyvistä rikkomisista määrättävän sakon pitäisi olla (täsmälleen) vakavimmasta rikkomisesta määrätty sakko. Tässä yhteydessä sanamuoto ”*kokonaismäärä*” antaa jo ymmärtää, että muut rikkomiset on otettava huomioon arvioitaessa sakon määrää. Tämä ei vaikuta sakon määräävän valvontaviranomaisen velvollisuuteen ottaa huomioon sakon oikeasuhteisuus.
326. Vaikka itse sakko ei ehkä ylitä korkeimman sakkotason lakisäätöistä ylärajaa, rikkomusentekijä on silti todettava yksiselitteisesti syylliseksi useiden säännösten rikkomiseen, ja nämä rikkomiset on otettava huomioon arvioitaessa näin määrättävän lopullisen sakon määrää. Vaikka siis sakon lakisäätöinen

³³⁸ Ks. mm. *Antonio Muñoz y Cia SA ym. v. Frumar Ltd ym.* (asia C-253/00, tuomio annettu 17. syyskuuta 2002) ECLI:EU:C:2002:497, 28 kohta ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

³³⁹ Tietosuojatyöryhmä ”Asetuksessa 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevat suuntaviivat” (annettu 3. lokakuuta 2017), WP253, tietosuojaneuvoston 25. toukokuuta 2018 hyväksymät, jäljempänä ’hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat’.

³⁴⁰ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 10.

yläraja asetetaan vakavimman rikkomisen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohdan osalta, muita rikkomisia ei voida ohittaa, vaan ne on otettava huomioon sakkoa laskettaessa.

327. Edellä sanotun perusteella tietosuojaneuvosto määrää Irlannin valvontaviranomaisen muuttamaan sen päätösehdotusta Saksan liittotasavallan, Ranskan ja Portugalin valvontaviranomaisten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan osalta esittämien vastalauseiden osalta ja ottamaan sakon laskemisessa huomioon – vakavimman rikkomisen lisäksi – myös muut rikkomiset, jollei yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta koskevista perusteista muuta johdu.

9.3 Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltaminen

9.3.1 Johtavan valvontaviranomaisen päätösehdotuksessa esittämä analyysi

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltaminen

328. Päätösehdotuksessa tehdään selkoa siitä, miten Irlannin valvontaviranomainen huomioi yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden päättäessään hallinnollisen sakon määräämisestä ja sen määrän määrittämisestä³⁴¹. Päätösehdotuksessa analysoitiin kiistassa parhaillaan käsiteltäviä asioita seuraavasti.
329. Sakon määrän laskemisen osalta päätösehdotuksessa analysoitiin ensin **rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto** yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti³⁴².
330. **Luonteen** osalta tutkimuksen ytimessä oleva rikkominen koskee tiedonsaantioikeutta, jonka Irlannin valvontaviranomainen vahvistaa olevan rekisteröidyn oikeuksien kulmakivi ja lisää, että *kyseessä oleva säännös tiedonsaannista on aivan sen perusoikeuden ydintä, joka koskee yksikön henkilötietojen suojelua ja joka perustuu yksilön vapaaseen ja riippumattomaan tahtoon jakaa henkilötietonsa tämän kaltaisessa vapaaehtoisessa tilanteessa*³⁴³.
331. **Vakavuuden** osalta Irlannin valvontaviranomainen ottaa huomioon, että säädetyt tiedot koskevien vaatimusten noudattamatta jättämisen taso on erittäin huomattava, ja viittaa sen toteamiseen, että mitään yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa säädetyistä tiedoista ei ole annettu rekisteröidyille, jotka ovat *muuta kuin käyttäjiä*, sekä sen toteamiseen, että WhatsAppin palvelun käyttäjinä oleville rekisteröidyille annetut tiedot ovat täysin riittämättömiä³⁴⁴.
332. **Rikkomisen keston** osalta Irlannin valvontaviranomainen ottaa huomioon 25. toukokuuta 2018 alkaneen rikkomisjakson ja huomauttaa, että tutkittavana olevassa tietosuojaselosteessa *uusimman muutoksen* päivämäärä on 24. elokuuta 2018³⁴⁵.
333. Päätösehdotuksessa katsottiin **käsittelyn luonteen, soveltamisalan ja tarkoitusten** osalta, että *WhatsAppin suorittama henkilötietojen käsittely sekä käyttäjien että muiden kuin käyttäjien osalta ei ole laajamittaista*, ja lisättiin, että käsittelyn tarkoituksena on pystyä yhdistämään käyttäjiä. Irlannin

³⁴¹ Päätösehdotus, 649–746 kohta.

³⁴² Päätösehdotus, 649–684 kohta.

³⁴³ Päätösehdotus, 652 kohta ja 746 kohdan a alakohta.

³⁴⁴ Päätösehdotus, 655–657 kohta ja 746 kohdan a alakohta.

³⁴⁵ Päätösehdotus, 658 kohta ja 746 kohdan c alakohta.

valvontaviranomainen katsoo, että tätä tekijää ei voida käyttää lieventämään tiedonsaantioikeutta koskevaa rikkomista³⁴⁶.

334. Päätösehdotuksessa otettiin myös huomioon **niiden rekisteröityjen määrä, joihin rikkinen vaikuttaa**, ja heidän **kärsimänsä vahingon määrä** ja todettiin, että rikkinen vaikutti hyvin suureen määrään rekisteröityjä, jotka ovat palvelun käyttäjiä, ja erittäin suureen määrään rekisteröityjä, jotka ovat muita kuin käyttäjiä³⁴⁷.
335. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun rikkomisten **tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden** osalta Irlannin valvontaviranomainen totesi päätösehdotuksessaan, että rikkomiset pitäisi luokitella tuottamuksellisiksi. Irlannin valvontaviranomainen katsoi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisessa tuottamuksellisuus oli suurta, ja otti sen raskauttavana tekijänä huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan arvioinnissa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 12 ja 13 artiklan rikkomisten osalta Irlannin valvontaviranomainen huomautti, että *jos organisaatio, joka on WhatsAppin kokoinen, jolla on sen kattavuus ja sen käytettävissä olevat sisäiset ja ulkoiset resurssit, ei pysty saavuttamaan vaadittua läpinäkyvyyden tasoa, kyse on valvontaviranomaisen mielestä tuottamuksellisuudesta, joka näkyy WhatsApp IE:n huolimattomuutena*³⁴⁸.
336. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetun **rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun asteen** osalta päätösehdotuksessa katsottiin raskauttavaksi tekijäksi myös se, että rekisteröidyille ei annettu mitään vaadittuja tietoja, jos nämä olivat muita kuin käyttäjiä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 12 ja 13 artiklan rikkomisten osalta päätösehdotuksessa todetaan, että *vaikka se, että säädetyistä tiedoista annettiin käyttäjille 59 prosenttia, lieventää kantaa jonkin verran, WhatsApp ei tehnyt läheskään sitä, mitä sen olisi odotettu tekevän*³⁴⁹.
337. Muiden yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdassa tarkoitettujen **raskauttavien tai lieventävien tekijöiden** osalta päätösehdotuksessa arvioidaan erityisesti mahdollista vaikutusta, joka tätä läpinäkyvämmällä lähestymistavalla voisi olla WhatsApp IE:n käyttäjäpohjan jatkuvaan kasvuun. Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa katsoneensa täydentävässä ehdotuksessa, että *tätä läpinäkyvämpi lähestymistapa yhteystietotoimintoon olisi riskitekijä WhatsAppin käyttäjäpohjan jatkuvalle kasvulle*³⁵⁰. WhatsAppin täydentävää ehdotusta koskevissa huomautuksissa annettujen selitysten perusteella Irlannin valvontaviranomainen kuitenkin katsoo, että *valvontaviranomainen ja WhatsApp eivät voi tietää ennen sattumanvaraista tapahtumaa, kumman näkemys tätä läpinäkyvämmän lähestymistavan todennäköisestä vaikutuksesta on oikea*³⁵¹. Irlannin valvontaviranomainen toteaa siksi, että *se ei pysty määrittämään kyseistä vaikutusta, eikä se siksi ole raskauttava eikä lieventävä tekijä*³⁵².
338. Johtavan valvontaviranomaisen arvio yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan c, e, f–j alakohdassa tarkoitetuista perusteista ei ole aiheena johtavan valvontaviranomaisen ja osallistuvien valvontaviranomaisten kiistassa³⁵³.

³⁴⁶ Päätösehdotus, 660–662 kohta.

³⁴⁷ Päätösehdotus, 663–677 kohta ja 746 kohdan b alakohta.

³⁴⁸ Päätösehdotus, 685–699 kohta ja 746 kohdan e–g alakohta.

³⁴⁹ Päätösehdotus, 705–711 kohta ja 746 kohdan h alakohta.

³⁵⁰ Päätösehdotus, 731 kohdan d alakohta.

³⁵¹ Päätösehdotus, 741 kohta.

³⁵² Päätösehdotus, 745 kohta.

³⁵³ Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja toimia, joita rekisterinpitäjä on toteuttanut rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi, käsitellään päätösehdotuksen 700–

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltaminen

339. Päätösehdotuksessa tehdään selkoa siitä, miten Irlannin valvontaviranomainen tarkasteli vuorollaan jokaista (yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan) tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta koskevaa periaatetta. Päätösehdotuksessa katsottiin, että minkä tahansa sakon *tehokkuus* edellyttää sen perustumista yksittäisen tapauksen olosuhteisiin³⁵⁴. Lisäksi päätösehdotuksessa katsottiin, että sakon *varoittavuus* edellyttää, että sen on varoitettava sekä kyseessä olevaa rekisterinpitäjää / henkilötietojen käsittelijää että muita rekisterinpitäjiä / henkilötietojen käsittelijöitä, jotka suorittavat samanlaisia käsittelytoimia, toistamasta kyseessä olevaa käyttäytymistä³⁵⁵. Kaikkien sakkojen *oikeasuhteisuutta* koskevan vaatimuksen osalta päätösehdotuksessa puolestaan todetaan, että minkä tahansa ehdotetun sakon määrää *on mukautettava vähimmäismäärään, joka on tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi*³⁵⁶. Päätösehdotuksessa todettiin myös, että ehdotetut sakot *eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisen aikaansaamiseksi, ja niissä otetaan huomioon WhatsAppin käyttäjäpohjan koko, rikkomisten (yksittäinen ja yhteinen) vaikutus yleisen tietosuoja-asetuksen III luvussa vahvistettujen rekisteröityjen oikeuksien tehokkuuteen ja kyseisten oikeuksien merkitys yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä sekä kokonaisuudessaan EU:n oikeusjärjestelmässä, jossa henkilötietojen suojelua koskevasta oikeudesta on tehty perusoikeuskirjalla ja perussopimuksella suojattu oikeus*³⁵⁷.
340. Irlannin valvontaviranomainen ehdottaa päätösehdotuksessaan 30–50 miljoonan euron hallinnollisen sakon määräämistä³⁵⁸.

9.3.2 Yhteenveto osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseista

341. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa se väitti, että johtavan valvontaviranomaisen ehdottama sakko on *yritykselle tuskin havaittava* ja että *se ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan vaatimuksia tehokkuudesta, varoittavuudesta ja oikeasuhteisuudesta*³⁵⁹.

704 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettuja rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdollisia aiempia vastaavia rikkomisia käsitellään päätösehdotuksen 712–714 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettua yhteistyön astetta valvontaviranomaisen kanssa käsitellään päätösehdotuksen 715–719 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoryhmiä, joihin rikkominen vaikuttaa, käsitellään päätösehdotuksen 720 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan h alakohdassa tarkoitettua tapaa, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon, käsitellään päätösehdotuksen 721–724 kohdassa. Jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan i alakohdassa tarkoitettua kyseisten toimenpiteiden noudattamista käsitellään päätösehdotuksen 725–727 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettu 40 artiklan mukaisten hyväksytyjen käytännösääntöjen tai 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattamista käsitellään päätösehdotuksen 728–730 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdassa tarkoitettuja mahdollisia muita tapaukseen sovellettavia raskauttavia tai lieventäviä tekijöitä, kuten rikkomisesta suoraan tai välillisesti saatuja mahdollisia taloudellisia etuja tai rikkomisella vältettyjä tappioita, käsitellään päätösehdotuksen 731–745 kohdassa.

³⁵⁴ Päätösehdotus, 748 kohta.

³⁵⁵ Päätösehdotus, 749 kohta.

³⁵⁶ Päätösehdotus, 750 kohta.

³⁵⁷ Päätösehdotus, 750 kohta.

³⁵⁸ Päätösehdotus, 747 ja 774 kohta.

³⁵⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12 ja 16.

342. Tarkemmin sanoen Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mukaan sakko ei ollut varoittava. Vastalauseessa muistutettiin, että seuraamus on tehokas ja varoittava, jos se yhtäältä soveltuu yleiseksi ehkäiseväksi toimenpiteeksi, jolla estetään muita rekisterinpitäjiä tekemästä rikkomisia. Toisaalta sen avulla on voitava ehkäisevästi estää nimenomaista rekisterinpitäjää tekemästä lisää rikkomisia. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esittää huolensa siitä, että muut rekisterinpitäjät ottavat tietosuojalainsäädännön noudattamista suunnitellessaan huomioon tässä tapauksessa perityn sakon määrän ja voivat todeta, että edes tietosuojalakien täydellinen noudattamatta jättäminen ei johtaisi merkittäviin hallinnollisiin sakkoihin. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että yrityksen tulostaso vaikuttaa siihen, miltä rangaistus tuntuu, ja sille on annettava merkittävä painoarvo.
343. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että yrityksen taloudellinen kapasiteetti (liikevaihdon ja voiton osalta) on tärkeä suuntaviiva siitä, mitä määriä varoittavuuden aikaansaaminen edellyttää. Tässä tapauksessa Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että Facebook-konserniin kuuluvan yrityksen liikevaihto ja voitot ovat sellaisia, että se pystyisi helposti selviämään *useista määriltään vastaavista sakoista ennen kuin kannattavuus laskee edes yhden prosenttiyksikön*³⁶⁰. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen huomauttaa, että Facebook-konserni on henkilötietojen käsittelyyn perustuva yritys. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen korostaa, että sakolla on oltava varoittava vaikutus ja että etenkin on tarpeen määrätä sakko, jolla on huomattavia vaikutuksia yrityksen voittoihin ja jolla varmistetaan, että tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättäviä sakkoja ei *diskontattaisi* yrityksen suorittamaan käsittelyyn. Tämän vuoksi Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että vaikutuksen on oltava vähintään useita prosentteja vuotuisesta voitosta, eikä päätösehdotuksessa suunniteltu *promilletason vaikutus*. Se kyseenalaistaa myös sellaisen sakon määräämisen, joka on huomattavasti lakisääteistä enimmäismäärää pienempi ja vastaa niin pientä osuutta tuloista.
344. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen on myös eri mieltä painoarvosta, joka annetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa luetelluille perusteille Irlannin valvontaviranomaisen ehdottaman sakon laskennassa. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että päätösehdotuksessa otetaan huomioon vain harvoja lieventäviä tekijöitä, vaikka vaatimustenvastaisuuden tason katsotaan olevan erittäin huomattava³⁶¹, mikä vaikuttaa suureen rekisteröityjen määrään (kyse on 326 miljoonasta käyttäjästä sekä 125 miljoonasta muusta kuin käyttäjästä³⁶²). Näiden syiden vuoksi Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että sakon pitäisi olla edeltävän tilikauden tulojen neljän prosentin mahdollisen tason yläosassa.

345. **Puolan valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jonka mukaan päätösehdotuksessa ehdotetun hallinnollisen sakon määrä ei ole riittävä eikä sitä pitäisi esittää vaihteluvälin rajoissa vaan kiinteänä summana. Vastalauseessa väitetään, että Irlannin valvontaviranomainen käytti päätösehdotuksen 30–50 miljoonan euron vaihteluvälin mallina Ranskan valvontaviranomaisen Googlelle vuonna 2019 määräämää sakkoa. Puolan valvontaviranomainen katsoo siksi, että Irlannin valvontaviranomaisen antamassa sakossa ei otettu huomioon tämän tapauksen erilaisia tosiseikkoja ja oikeudellisia yhteyksiä. Puolan valvontaviranomainen katsoi lisäksi ehdotetun sakon olevan liian pieni, kun otetaan huomioon niiden WhatsAppin käyttäjien ja muiden kuin käyttäjien määrä, joihin rikkomisen vaikuttaa, sekä rikkomisten vaikutus. Puolan valvontaviranomainen totesi siksi, että päätösehdotuksessa

³⁶⁰ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 17.

³⁶¹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan päätösehdotuksen 655 kohtaan.

³⁶² Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan päätösehdotuksen 663–677 kohtaan.

ehdotettu sakko ei täyttänyt yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia hallinnollisten sakkojen tehokkuudesta, oikeasuhteisuudesta ja varoittavuudesta.

346. **Unkarin valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa todetaan, että päätösehdotuksessa ei käsitellä asianmukaisesti rikkomisen tahallisuutta. Unkarin valvontaviranomainen katsoo, että WhatsAppin käyttäytyminen olisi katsottava tahalliseksi hallinnollisia sakkoja koskeissa suuntaviivoissa vahvistettujen tietoisuutta ja tarkoituksellisuutta koskevien perusteiden nojalla. Unkarin valvontaviranomainen rinnastaa tapauksen suuntaviivoissa annettuun esimerkkiin henkilötietojen kaupittelusta markkinointitarkoituksiin ja katsoo, että WhatsAppin *suorittama henkilötietojen kerääminen ei ole sattumaa vaan tietoinen päätös saada voittoa* ja että siksi epätäydellisten tietojen antaminen rekisteröidyille *perustuu oletettavasti tietoiseen päätökseen*³⁶³. Unkarin valvontaviranomaisen mielestä epä johdonmukaisuus siinä, käytetäänkö henkilötietoja profilointiin ja kohdennettuun mainontaan, tukee myös käsitystä siitä, että WhatsApp IE toimi vilpillisessä mielessä. Unkarin valvontaviranomainen väittää lisäksi, että päätösehdotus on tämän osalta itsensä kanssa ristiriidassa, koska siinä katsotaan, että WhatsApp IE toimi vilpittömässä mielessä, mutta tunnustetaan samalla, että *tätä läpinäkyvämpi lähestymistapa yhteystietotoimintoon olisi riskitekijä WhatsAppin käyttäjöpohjan jatkuvalla kasvulla*³⁶⁴. Unkarin valvontaviranomainen katsoo siksi, että WhatsApp ymmärtää selvästi rekisteröityjen täydellisestä tiedottamisesta johtuvan riskin ja voisi päättää tarkoituksella antaa epätäydellisiä tietoja.
347. **Unkarin valvontaviranomainen** katsoo vastalauseessaan, että ehdotettu sakko ei ole tehokas, oikeasuhteinen eikä varoittava, koska valvontaviranomaisen mielestä rikkominen on tahallista, luonnollisten henkilöiden profilointi ei ole läpinäkyvää, rikkominen kestää pitkään ja tapaus on vakava. Lisäksi on otettava huomioon sen vaikutus rekisteröityihin. Unkarin valvontaviranomainen moittii myös päätösehdotuksessa tehtyä rinnastusta Ranskan valvontaviranomaisen päätökseen Google LLC:stä ja katsoo, että tässä tapauksessa niiden rekisteröityjen määrä, joihin rikkominen vaikuttaa, on huomattavasti suurempi. Näistä syistä sakon pitäisi olla lähempänä neljää prosenttia maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta.

348. **Italian valvontaviranomainen** esitti vastalauseen, jossa se katsoi, että joitakin Irlannin valvontaviranomaisen ehdottaman sakon laskentaa tukevia tekijöitä ei ollut käsitelty asianmukaisesti³⁶⁵. Ensinnäkin Italian valvontaviranomainen väittää rikkomisen luonteen osalta, että Irlannin valvontaviranomaisen huomioon ottamat tekijät viittaisivat pikemminkin siihen, että WhatsApp IE:n käyttäytymistä ei ehkä voida katsoa pelkästään tuottamukseksi. Italian valvontaviranomainen viittaa erityisesti päätösehdotuksessa mainittuun Alankomaiden valvontaviranomaisen edelliseen tutkimukseen³⁶⁶, jossa todettiin, että muiden kuin käyttäjien tiedot on katsottava henkilötiedoiksi. Koska henkilötietojen käsite ei ole sen jälkeen muuttunut, Italian valvontaviranomainen katsoo, että *WhatsApp oli täysin tietoinen – hyvissä ajoin ennen yleisen*

³⁶³ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 1.

³⁶⁴ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 1–2. Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa viitataan päätösehdotuksen 731 kohtaan.

³⁶⁵ Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa mainitaan myös, että Irlannin valvontaviranomainen ei selittänyt, mitä prosenttiosuutta asiaankuuluvasta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta ehdotettu sakko vastaa tai millä perusteella kyseinen prosenttiosuus laskettiin.

³⁶⁶ Ks. erityisesti päätösehdotuksen 687 ja 688 kohta.

tietosuoja-asetuksen voimaantuloa ja ennen sen tietosuojaselosteeseen vuonna 2018 tehtyjä muutoksia – että kyseessä olevat tiedot voitaisiin luokitella henkilötiedoiksi ja että niitä koski siksi vaatimus yksiselitteisistä ja tarkoituksenmukaisista tiedoista³⁶⁷. Italian valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että jos näyttö ei riitä siihen, että WhatsApp IE:n käyttäytyminen todetaan tahalliseksi, se olisi otettava huomioon arvioitaessa sen vastuun astetta.

349. Italian valvontaviranomaisen esittämässä vastalauseessa todetaan raskauttavien tekijöiden osalta, että Irlannin valvontaviranomainen ei säilyttänyt päätösehdotuksessa raskauttavana tekijänä loppuraportin päätelmää suhteesta läpinäkyvyyden ja sen vaikutuksen välillä, joka palvelun käyttäjien määrän lisäämiseen tähtäävillä WhatsApp IE:n käytännöillä on. Tämän osalta Italian valvontaviranomainen katsoo, että *tiedotusvälineiden raporteista on käynyt ilmi, että WhatsAppin tietosuojaselosteeseen yksipuolisesti tekemillä muutoksilla on täsmälleen samat vaikutukset kuin Irlannin valvontaviranomainen mainitsi loppuraportissaan*³⁶⁸. Italian valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että WhatsAppin päätös viivästyttää uuden tietosuojakäytännön soveltamista todistaa, että WhatsApp on huolissaan kielteisestä vaikutuksesta. Näin ollen Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa katsotaan, että kahdelle esitetylle tekijälle pitäisi antaa erilainen painoarvo ja siten sakon määrää pitäisi nostaa.

9.3.3 Johtavan valvontaviranomaisen näkemys vastalauseista

350. Irlannin valvontaviranomainen huomautti yhdistelmävastauksessaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden punnitsemiseen liittyvien vastalauseiden aihe kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan soveltamisalaan. Irlannin valvontaviranomainen katsoo kuitenkin, että Saksan liittotasavallan, Unkarin, Puolan ja Italian valvontaviranomaisten vastalauseet eivät ole riittävän perusteltuja tai niitä tukevat perusteet ovat hataria. Näin ollen Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että yksikään vastalause ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusrajaa³⁶⁹.
351. **Unkarin valvontaviranomaisen** rikkomisten luonteesta esittämän vastalauseen osalta Irlannin valvontaviranomainen selvittää ensin, että kysymystä taloudellisesta hyödystä ei käsitelty rikkomisen luonteen arvioinnin osana³⁷⁰. Unkarin valvontaviranomaisen tekemän rinnastuksen osalta Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että tosiseikoista mikään ei tue Unkarin valvontaviranomaisen oletusta, jonka mukaan WhatsApp IE käsittelee tietoja ainoastaan profilointia ja kohdennettua mainontaa varten³⁷¹. Irlannin valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että Unkarin valvontaviranomaisen esittämää esimerkkiä ei voida soveltaa tapauksen olosuhteisiin³⁷².
352. Unkarin valvontaviranomaisen väitteestä, jonka mukaan päätösehdotus on itsensä kanssa ristiriidassa, Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että esitetyllä lausunnolla ei ole minkäänlaista todistusarvoa, koska se on irrotettu asiayhteydestä ja se oli Irlannin valvontaviranomaisten alustava näkemys³⁷³. Lausunto annettiin lisäksi vastauksena yleisluontoiseen kysymykseen tätä läpinäkyvämmän lähestymistavan mahdollisesta vaikutuksesta eikä siinä arvioitu subjektiivisesti WhatsApp IE:n omaa ajattelua asiassa³⁷⁴.

³⁶⁷ Italian valvontaviranomaisen vastalause, jakso 2 b, s. 11.

³⁶⁸ Italian valvontaviranomaisen vastalause, jakso 2 b, s. 11.

³⁶⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 74 kohta.

³⁷⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 80 kohdan a alakohta.

³⁷¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 81 kohdan a alakohta.

³⁷² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 81 kohdan b alakohta.

³⁷³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 82 kohdan a alakohta.

³⁷⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 82 kohdan a alakohta.

353. Unkarin valvontaviranomaisen esittämistä syistä, joilla perustellaan sakon nostamista, Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että löydökset eivät tue näkemystä siitä, että WhatsApp IE käsittelee henkilötietoja profilointia varten, ja että rikkomisen kesto on jo otettu huomioon osana yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohdan arviointia³⁷⁵. Irlannin valvontaviranomainen katsoo arvioineensa ja punninneensa asianmukaisesti tapauksen vakavuuden ja sen vaikutuksen rekisteröityjen oikeuksiin. Yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkomisen vaikutuksesta muiden kuin käyttäjien oikeuksiin Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että *riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille ovat melko vähäiset olosuhteissa, joissa huomattavin vaikutus ilmenee silloin, kun muu kuin käyttäjä päättää rekisteröityä palveluun, ja tätä nimenomaista tilannetta lukuun ottamatta muut kuin käyttäjät voivat käyttää hyvin vähän oikeuksia*³⁷⁶. Vaikka siis yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkominen on vakava, sen vaikutusta muihin kuin käyttäjiin ei pitäisi liioitella³⁷⁷.
354. Lopuksi useat osallistuvat viranomaiset mainitsivat päätösehdotuksen viittauksen Ranskan valvontaviranomaisen päätökseen. Yhdistelmävastauksessa selvennetään, että sitä käsiteltiin ainoastaan jälkikäteen, sakkojen laskemisen jälkeen, jotta voitiin varmistaa yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen yleinen yhdenmukaisuus³⁷⁸. Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa tämän osalta, että vaikka niiden rekisteröityjen määrä, joihin rikkominen vaikuttaa, on tässä tapauksessa suurempi, Ranskan valvontaviranomaisen tutkima käsittely oli paljon kattavampaa ja sen vaikutus asianomaisten rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin oli merkittävämpi³⁷⁹.
355. **Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen** yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille perusteille annetusta painoarvosta esittämästä vastalauseesta Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että päätösehdotuksessa on yksityiskohtainen arviointi kustakin tekijästä ja että Irlannin valvontaviranomainen on arvioinut ja punninnut perusteet tutkimuksen olosuhteissa tarkoituksenmukaisesti³⁸⁰. Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen väitteestä, jonka mukaan sakko on yritykselle tuskin havaittava ja että muut rekisterinpitäjät ottavat sen huomioon päättäessään tietosuojaan noudattamiskäytännöistään, Irlannin valvontaviranomainen toteaa, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen *yhdistelee kohtuuttomasti rekisterinpitäjän ja yrityksen, johon rekisterinpitäjä kuuluu, tehtäviä*³⁸¹. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että se, miltä rangaistus tuntuu, on Saksan kansallisen lainsäädännön eikä EU:n lainsäädännön periaate, eikä Irlannin valvontaviranomaisen ole siksi soveliasta soveltaa sitä³⁸². Irlannin valvontaviranomainen korostaa lisäksi, että *yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdassa ei määritetä valvontaviranomaiselle mitään vaatimusta arvioida sitä, mikä vaikutus ehdotetulla sakolla on asianomaisten rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän voittomarginaaleihin*³⁸³. Sakon määrästä Irlannin valvontaviranomainen toteaa lisäksi, että Unkarin ja Saksan liittotasavallan valvontaviranomaiset ovat korostaneet yrityksen liikevaihtoa enemmän kuin yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa sallitaan tai säädetään. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että vaikka liikevaihto on merkityksellinen sakon enimmäismäärän laskemisessa, yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohta sisältää keskeiset tekijät seuraamuksen vaihteluvälin määrittämistä varten³⁸⁴. Irlannin valvontaviranomainen katsoo tämän vastaavan kantaa,

³⁷⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 86 kohdan d alakohdan i luetelmakohta.

³⁷⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 85 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³⁷⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 85 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³⁷⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 95 kohta.

³⁷⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 95 kohta.

³⁸⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 84 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³⁸¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 90 kohdan a alakohta.

³⁸² Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 96 kohdan a alakohta.

³⁸³ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 96 kohdan a alakohta.

³⁸⁴ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 89 kohdan b alakohta.

jonka mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisista rangaistaan rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä eikä yrityksiä³⁸⁵.

356. **Italian valvontaviranomaisen** esittämän vastalauseen osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että rikkominen ei täytä vaadittua korkeaa rajaa, jotta se voitaisiin luokitella tahalliseksi rikkomiseksi³⁸⁶. Irlannin valvontaviranomainen katsoo siksi, että vuoden 2012 tutkinnalle ei voida antaa enempää painoarvoa, koska se saisi aikaan tarpeettoman riskitekijän lopullisesti annettavan päätöksen oikeudellisesta kestävyden ja pätevyyden osalta (jos se riitautettaisiin Irlannin tuomioistuimissa)³⁸⁷.
357. Italian valvontaviranomaisen esittämän toisen raskauttavan tekijän osalta Irlannin valvontaviranomainen ottaa ensin esiin sen, että tiedotusvälineiden raporteista on vaikeaa osoittaa todeksi yksilöiden huolia koskevia syitä, koska WhatsApp IE ja WhatsApp Inc. ilmoittivat samaan aikaan muutoksista tietosuojaselosteisiinsa ja palveluehtoihinsa. Irlannin valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että oletus siitä, että WhatsApp IE viivytti tietosuojakäytäntönsä soveltamista kielteistä vaikutusta koskevien huolten vuoksi on pelkkää arvailua³⁸⁸. Sakon prosenttiosuutta koskevan selityksen puuttumisesta Irlannin valvontaviranomainen toteaa lopuksi, että tällaisten selitysten antamiseen ei ole velvollisuutta ja että päätösehdotuksessa on jo yksityiskohtaisia selvityksiä sakossa huomioon otetuista tekijöistä.³⁸⁹
358. Irlannin valvontaviranomainen katsoi erityisesti **Puolan valvontaviranomaisen** vastalauseen osalta, että päätösehdotuksessa punnittiin asianmukaisesti kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja perusteita tapauksen nimenomaisten tosiseikkojen perusteella³⁹⁰. Irlannin valvontaviranomainen selitti tämän osalta, että muiden kuin käyttäjien matkapuhelinnumeroa käsitellään vain tilanteessa, jossa yhteystietotoiminto on otettu käyttöön olemassa olevilla käyttäjien yhteystiedoilla ja että näiden muiden kuin käyttäjien tietojen puute korjataan, kun he liittyvät palveluun. Irlannin valvontaviranomainen muistutti näin ollen, että vaikka rikkomiset voidaan katsoa vakaviksi, yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen vaikutusta WhatsAppin muihin kuin käyttäjiin ei pitäisi yliarvioida³⁹¹.

9.3.4 Tietosuojaneuvoston analyysi

9.3.4.1 Arvio vastalauseiden merkityksellisyydestä ja perustellusta luonteesta

359. Sakon ehdotettua määrää koskevassa vastalauseessaan **Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen** katsoo, että päätösehdotuksessa ehdotettu sakko ei tässä tapauksessa ole tehokas, oikeasuhteinen eikä varoittava³⁹². Tämä vastalause koskee sitä, *onko päätösehdotuksessa suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*³⁹³. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on merkityksellinen.
360. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esittää lainopillisia ja tosiseikkoihin perustuvia perusteluja, erityisesti näkemyksiään siitä, miten päätösehdotuksessa arvioidaan yleisen tietosuoja-

³⁸⁵ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 89 kohdan c alakohta.

³⁸⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 83 kohdan a alakohta.

³⁸⁷ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 87 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³⁸⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 87 kohdan b alakohdan iii luetelmakohta ja 87 kohdan b alakohdan iv luetelmakohta.

³⁸⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 97 kohdan a alakohta.

³⁹⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 95 kohta.

³⁹¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 85 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

³⁹² Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12–17.

³⁹³ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 32 kohta.

asetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja perusteita ja sovelletaan niitä tapauksen tosiseikkoihin. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo vastalauseessaan, että olisi pitänyt määrätä suurempi sakko ja että ilman muutosta päätösehdotus loisi vaarallisen ennakkotapauksen varoittavuuden osalta. Se väittää erityisesti, että tällaisenaan päätösehdotus *aiheuttaisi huomattavan riskin rekisteröityjen oikeuksille ja perusvapauksille, koska yritys ja muut rekisterinpitäjät voisivat muuttaa tietosuojalainsäädännön noudattamistaan, koska sakko olisi tuskin havaittava*³⁹⁴. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen kertoo vastalauseessaan, miksi se ehdottaa päätösehdotuksen muuttamista, ja osoittaa selkeästi näkemyksensä päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkityksestä. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on perusteltu.

361. WhatsApp IE:n mielestä Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisten vastalauseet eivät perusteltuja, muun muassa siksi, että niitä ei ole vahvistettu tosiseikoilla, ne ovat oikeudellisesti virheellisiä tai ne ovat merkityksettömiä³⁹⁵: tietosuojaneuvosto katsoo, että näissä perusteluissa käsitellään vastalauseiden tosiseikkoja, ei sitä, ovatko ne merkityksellisiä ja perusteltuja, ja siksi se ei vaikuta tietosuojaneuvostoon, kunhan itse yleisen tietuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusraja arvioidaan täytetyksi.

362. Vaikka **Puolan valvontaviranomaisen** vastalause hallinnollisen sakon määrästä on merkityksellinen, koska siinä esitetään eriävä tulkinta siitä, onko johtavan valvontaviranomaisen rekisterinpitäjän osalta ehdottama suunniteltu toimi yleisen tietuoja-asetuksen mukainen, tietosuojaneuvosto katsoo, ettei se täytä yleisen tietuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusta eikä ole riittävän ”perusteltu”³⁹⁶. Vastalauseessa ei etenkään ole selvennyksiä tai perusteluja tukemaan päätösehdotuksen muutoksia, jotka johtaisivat erilaiseen päätelmään. Vastalauseessa ei näin ollen selitetä, miten Irlannin valvontaviranomaisen päätösehdotuksen antaminen vaikuttaisi rekisteröityjen perusoikeuksiin ja -vapauksiin, eikä siinä osoiteta, miksi sellainen riski on huomattava ja todennäköinen³⁹⁷. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että Puolan valvontaviranomaisen vastalause ei täytä yleisen tietuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa esitettyjä vaatimuksia eikä siinä osoiteta selkeästi, että päätösehdotusta on muutettava eikä näytetä toteen, mitä riskejä päätösehdotus aiheuttaa, jos se annettaisiin.

363. **Unkarin valvontaviranomainen** on rikkomisten tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta koskevassa vastalauseessaan eri mieltä yleisen tietuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkinnasta päätösehdotuksessa (erityisesti 685–692, 745 ja 746 kohta)³⁹⁸. Tämä vastalause koskee sitä, *onko*

³⁹⁴ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 12–17.

³⁹⁵ WhatsApp IE huomautti, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisten vastalauseissa i) esitetään epämääräisiä ja vahvistamattomia huolia ja ii) niissä ei näytetä toteen rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille aiheutuvaa riskiä. WhatsApp IE katsoo, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetyt syyt ovat joko vahvistamattomia, oikeudellisesti virheellisiä tai merkityksettömiä (WhatsApp:n huomautukset 65 artiklasta, 38.1 kohta, 38.2 kohdan A alakohta ja 38.3 kohdan A alakohta). Tietosuojaneuvosto katsoo näiden näkökohtien olevan tosiseikkoja koskevia perusteluja. WhatsApp IE:n huomautuksissa ei kiistetä sitä, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään päätösehdotukseen liittyviä riskejä, jotka vaikuttavat rekisteröityihin, ehdotetaan täsmällistä muutosta päätösehdotukseen ja perustellaan, miksi se on Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen mielestä oikeutettua.

³⁹⁶ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 17 kohta.

³⁹⁷ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 37 kohta.

³⁹⁸ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 1–2.

*päätösehdotuksessa suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*³⁹⁹. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on merkityksellinen.

364. Unkarin valvontaviranomainen esittää lainopillisia ja tosiseikkoihin perustuvia perusteluja, erityisesti näkemyksensä siitä, että Irlannin valvontaviranomainen *teki virheellisen johtopäätöksen rekisterinpitäjän toimen tuottamuksellisuudesta sillä perusteella, että WhatsApp väitti, että koska se ei veloita maksua palvelun käyttämisestä, se ei saa suoraan taloudellista hyötyä väitetyistä rikkomisista*⁴⁰⁰. Unkarin valvontaviranomainen katsoo myös, että Irlannin valvontaviranomaisen havainto on ristiriidassa päätösehdotuksen 731 kohdan d alakohdan (jossa huomautetaan, että tätä läpinäkyvämpi lähestymistapa yhteistietotoimintoon olisi riskitekijä WhatsAppin käyttäjöpohjan jatkuvalle kasvulle) kanssa. Unkarin valvontaviranomainen katsoo vastalauseessaan, että tuottamuksellisuuden toteaminen olisi vaihdettava tahallisuuden toteamiseen. Riskin osalta vastalauseessa todetaan, että jos päätösehdotusta ei muuteta, se loisi ennakkotapauksen siitä, että *vakava rikkominen katsottaisiin tuottamukselliseksi toimeksi olosuhteissa, joissa rekisterinpitäjä ei anna rekisteröidyille tietoa, mikä rikkoisi rekisteröityjen tietosuoja ja yksityisyyttä koskevia perusoikeuksia ja -vapauksia sekä heikentäisi luottamusta tietosuojaan*⁴⁰¹. Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa kerrotaan, miksi se ehdottaa päätösehdotuksen muuttamista, ja osoitetaan riittävän selkeästi sen näkemys päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkityksestä. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on perusteltu.

365. Sakon ehdotettua määrää koskevassa vastalauseessaan **Unkarin valvontaviranomainen** katsoo, että päätösehdotuksessa ehdotettu sakko ei tässä tapauksessa ole tehokas, oikeasuhteinen eikä varoittava⁴⁰². Tämä vastalause koskee sitä, *onko päätösehdotuksessa suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*⁴⁰³. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on merkityksellinen.
366. Unkarin valvontaviranomainen esittää lainopillisia ja tosiseikkoihin perustuvia perusteluja, etenkin näkemyksiään siitä, miten päätösehdotuksessa tulkitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja perusteita ja sovelletaan niitä tapauksen tosiseikkoihin. Unkarin valvontaviranomainen katsoo vastalauseessaan, että olisi pitänyt määrätä suurempi sakko ja että ilman muutosta päätösehdotus loisi ennakkotapauksen, joka *heikentää luottamusta tietosuojakäytäntöön EU:ssa, mikä aiheuttaisi vakavan luottamuskriisin asianomaisten rekisteröityjen keskuudessa*⁴⁰⁴. Unkarin valvontaviranomainen kertoo, miksi se ehdottaa päätösehdotuksen muuttamista, ja osoittaa riittävän selkeästi näkemyksensä päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkityksestä. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on perusteltu.
367. WhatsApp IE:n mukaan Unkarin valvontaviranomaisen kumpikaan vastalause ei ole perusteltu⁴⁰⁵. Esitetyissä perusteluissa käsitellään vastalauseiden tosiseikkoja, ei sitä, ovatko ne merkityksellisiä ja

³⁹⁹ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 32 kohta.

⁴⁰⁰ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 1.

⁴⁰¹ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 1–2.

⁴⁰² Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

⁴⁰³ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 32 kohta.

⁴⁰⁴ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 5–7.

⁴⁰⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.1 kohta.

perusteltuja⁴⁰⁶, ja siksi se ei vaikuta tietosuojaneuvostoon, kunhan itse 4 artiklan 24 kohdan vaatimusraja on saavutettu.

368. Sakon ehdotettua määrää koskevassa vastalauseessaan **Italian valvontaviranomainen** katsoo, että päätösehdotuksessa ehdotettu sakko ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa esitettyjä vaatimuksia oikeasuhteisuudesta ja varoittavuudesta⁴⁰⁷. Tämä vastalause koskee sitä, *onko päätösehdotuksessa suunniteltu toimi yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen*⁴⁰⁸. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on merkityksellinen.
369. Italian valvontaviranomainen esittää lainopillisia ja tosiseikkoihin perustuvia perusteluja, etenkin näkemyksiään siitä, miten päätösehdotuksessa tulkitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja perusteita ja sovelletaan niitä tapauksen tosiseikkoihin. Vastalauseessa katsotaan, että olisi pitänyt määrätä suurempi sakko. Riskin osalta vastalauseessa todetaan, että ilman tätä muutosta päätösehdotus aiheuttaisi rekisteröityjen perusoikeuksille ja -vapauksille riskejä oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden puuttumisen vuoksi⁴⁰⁹. Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa kerrotaan, miksi se ehdottaa päätösehdotuksen muuttamista, ja osoitetaan riittävän selkeästi sen näkemys päätösehdotuksen aiheuttamien riskien merkityksestä. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että vastalause on perusteltu.
370. WhatsApp IE:n mukaan Italian valvontaviranomaisen vastalauseet eivät ole perusteltuja⁴¹⁰. Esitetyissä perusteluissa käsitellään vastalauseiden tosiseikkoja, ei sitä, ovatko ne merkityksellisiä ja perusteltuja⁴¹¹, ja siksi se ei vaikuta tietosuojaneuvostoon, kunhan itse 4 artiklan 24 kohdan vaatimusraja on saavutettu.
371. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan, Unkarin ja Italian valvontaviranomaisten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltamisesta esittämät vastalauseet ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettuja merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita.

⁴⁰⁶ WhatsApp toteaa, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalause perustuu olettamuksiin ja vahvistamattomiin syytöksiin WhatsAppista (WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.2 kohdan C alakohta ja 38.3 kohdan C alakohta). Tietosuojaneuvosto katsoo niiden olevan tosiseikkojen perusteluja. WhatsAppin huomautuksissa ei kiistetä sitä, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään päätösehdotukseen liittyviä riskejä, jotka vaikuttavat rekisteröityihin, ehdotetaan täsmällistä muutosta päätösehdotukseen ja perustellaan ytimekkäästi, miksi se on Unkarin valvontaviranomaisen mielestä oikeutettua.

⁴⁰⁷ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 9–12.

⁴⁰⁸ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 32 kohta.

⁴⁰⁹ Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 9–12.

⁴¹⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.1 kohta.

⁴¹¹ WhatsApp katsoo, että Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetyt syyt ovat joko vahvistamattomia, oikeudellisesti virheellisiä tai merkityksettömiä (WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.2 kohdan D alakohta ja 38.3 kohdan D alakohta). Tietosuojaneuvosto katsoo niiden olevan tosiseikkojen perusteluja. WhatsAppin huomautuksissa ei kiistetä sitä, että Italian valvontaviranomaisen vastalauseessa esitetään päätösehdotukseen liittyviä riskejä, jotka vaikuttavat rekisteröityihin, ehdotetaan täsmällistä muutosta päätösehdotukseen ja perustellaan, miksi se on Italian valvontaviranomaisen mielestä oikeutettua.

372. Koska Puolan valvontaviranomaisen esittämä vastalause ei täytä yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimuksia, tietosuojaneuvosto ei käsittele tässä tapauksessa esitettyjä asiakysymyksiä⁴¹².

9.3.4.2 Tosiseikkojen arviointi

373. Tietosuojaneuvosto katsoo, että tässä alajaksossa merkityksellisiksi ja perustelluiksi katsotut vastalauseet⁴¹³ edellyttävät arviointia siitä, ehdotetaanko päätösehdotuksessa sakkoa i) yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen perusteiden ja hallinnollisia sakkoja koskevien suuntaviivojen sekä ii) yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdassa esitettyjen perusteiden mukaisesti.

374. Yhdenmukaisuusmekanismia voidaan myös käyttää hallinnollisten sakkojen johdonmukaisen soveltamisen edistämiseksi⁴¹⁴: kun merkityksellinen ja perusteltu vastalause kyseenalaistaa johtavan valvontaviranomaisen määräämän sakon laskemisessa käytettävät tekijät, tietosuojaneuvosto voi määrätä johtavan valvontaviranomaisen laskemaan ehdotetun sakon uudelleen korjaamalla puutteet käsiteltävän tapauksen ja sakon laskutavan välisten syy-yhteyksien osoittamisessa yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa sekä tietosuojaneuvoston laatimissa yhteisissä standardeissa annettujen kriteerien mukaisesti⁴¹⁵. Sakon pitäisi olla tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja siinä pitäisi ottaa huomioon tapauksen tosiseikat⁴¹⁶. Lisäksi johtavan valvontaviranomaisen pitäisi sakon määrää päätöksessään huomioida yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan perusteet.

Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltaminen

375. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaan hallinnollisen sakon määräämisestä ja sen määrästä päättämisessä huomioon otettaviin seikkoihin kuuluu muun muassa ”*rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus*”. Samoin yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 148 kappaleessa todetaan, että ”[t]ämän asetuksen sääntöjen täytäntöönpanon vahvistamiseksi asetuksen säännösten rikkomisesta olisi määrättävä seuraamuksia, kuten hallinnollisia sakkoja [...]. **Rikkomisen luonteeseen, vakavuuteen ja keston, sen tahallisuuteen, aiheutuneen vahingon lieventämiseksi toteutettuihin toimiin, vastuun asteeseen [...]** **olisi kuitenkin kiinnitettävä asianmukaista huomiota** (korostus lisätty).

376. Rikkomisen määrittämisellä tahalliseksi tai tuottamukselliseksi voi siten olla suora vaikutus ehdotetun sakon määrään. Kuten hallinnollisia sakkoja koskevissa ohjeissa todetaan, ”[t]ahallisia rikkomisia, jotka ilmentävät piittaamattomuutta lainsäädännöstä, pidetään yleisesti vakavampina kuin tahattomia rikkomisia”⁴¹⁷, ja siksi tahallisista teoista voidaan todennäköisemmin määrätä (suurempi) sakko kuin tahattomista.

377. Kuten Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa päätösehdotuksessa, *yleisessä tietosuojasetuksessa ei määritetä tekijöitä, joiden perusteella rikkominen voidaan luokitella joko ”tahalliseksi” tai ”tuottamukselliseksi”*⁴¹⁸. Hallinnollisia sakkoja koskevissa suuntaviivoissa selitetään, että ”[t]ahallisuus edellyttää yleensä tietoista ja tarkoituksellista rikkomista, kun taas tahattomuudella

⁴¹² Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että asianomainen päätösehdotus ja osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseet huomioon ottaen tämä päätös ei estä tietosuojaneuvostoa tekemästä muita tapauksia ja myös samoja osapuolia koskevia muita arviointeja.

⁴¹³ Nämä ovat Unkarin, Saksan liittotasavallan ja Italian valvontaviranomaisten esittämiä vastalauseita.

⁴¹⁴ Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 150 kappale.

⁴¹⁵ Ohjeet merkityksellisistä ja perustelluista vastalauseista, 34 kohta.

⁴¹⁶ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 7.

⁴¹⁷ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 12.

⁴¹⁸ Päätösehdotus, 685 kohta.

*tarkoitetaan sitä, että rikkominen ei ollut tahallista, vaikka rekisterinpitäjä / henkilötietojen käsittelijä rikkoikin laissa edellytettyä huolellisuusvelvoitetta*⁴¹⁹. Hallinnollisia sakkoja koskevien suuntaviivojen mukaan rikkomisen katsominen tahalliseksi edellyttää toisin sanoen, että siinä yhdistyy kaksi tekijää: tietoisuus rikkomisesta ja kyseisen toimen tarkoituksellisuus. Toisaalta rikkominen on tahatonta, kun huolellisuusvelvoitetta on rikottu aiheuttamatta rikkomista tahallisesti.

378. Tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta koskevat päätelmät tehdään määrittämällä tapauksen tosiseikkoihin perustuvat, toimintaan liittyvät objektiiviset seikat⁴²⁰. Hallinnollisia sakkoja koskevilla suuntaviivoissa annetaan joitakin esimerkkejä tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta ilmentävästä käyttäytymisestä⁴²¹. On syytä panna merkkeille, että tuottamuksellisuuden käsitteen osalta on omaksuttu laajempi lähestymistapa, sillä se sisältää myös tilanteet, joissa rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei ole hyväksynyt vaadittuja toimintaperiaatteita, mikä edellyttää jonkin asteista tietämystä mahdollisesta rikkomisesta⁴²².
379. Tässä tapauksessa Irlannin valvontaviranomainen on katsonut WhatsApp IE:n rikkomisten olevan huolimattomuutta ja näin ollen tulosta tuottamuksellisesta käyttäytymisestä⁴²³. Yleisen tietosuojasetuksen 12 ja 13 artiklan rikkomisten osalta Irlannin valvontaviranomainen antaa tunnustusta toimenpiteille, joita WhatsApp IE on tehnyt vaatimusten noudattamiseksi. Irlannin valvontaviranomainen kuitenkin katsoo, että nämä toimenpiteet jäävät kauas vaaditusta huolimatta siitä, että kyseisten säännösten vaatimukset eivät ole monimutkaisia⁴²⁴. Näin ollen Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että vaaditun läpinäkyvyyden tason saavuttamatta jääminen tarkoittaa tuottamuksellisuutta organisaatiolle, joka on WhatsAppin kokoinen ja jolla on sen kattavuus ja resurssit⁴²⁵. Samoin yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkominen katsotaan tuottamukselliseksi. Irlannin valvontaviranomainen katsoo erityisesti sen osoittavan suurta tuottamuksellisuutta⁴²⁶, koska WhatsApp IE:n *olisi pitänyt tietää vuoden 2012 tutkinnasta, että tietosuojaviranomainen ei todennäköisesti hyväksyisi sen näkemyksiä muiden kuin käyttäjien numeroiden asemasta*⁴²⁷.
380. Edellä kerrotusta johtuu, että WhatsApp IE:llä oli (tai olisi pitänyt olla) tietämystä yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkomisesta. Pelkästään tämä tekijä ei kuitenkaan riitä siihen, että rikkominen katsotaan tahalliseksi, kuten edellä todetaan, koska toimen *tavoite* tai *tarkoituksellisuus* olisi näytettävä toteen. Tämä osalta Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkominen *ei täytä vaadittua korkeaa rajaa sen luokittelemisesta tahalliseksi*⁴²⁸.
381. Italian valvontaviranomainen katsoo tämän osalta, että tietoisuus Alankomaiden valvontaviranomaisen vuoden 2012 tutkinnan tuloksesta merkitsisi sitä, että WhatsApp IE:n tekemä 14 artiklan rikkominen muiden kuin käyttäjien osalta voitaisiin katsoa pelkän tuottamuksellisuuden sijasta pikemminkin tahalliseksi. WhatsApp IE katsoo tämän osalta, että Italian valvontaviranomainen

⁴¹⁹ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 12, korostus lisätty.

⁴²⁰ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 12.

⁴²¹ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 12.

⁴²² Hallinnollisia sakkoja koskevilla suuntaviivoissa mainitaan viittauksena tuottamuksellisuuteen muun muassa se, että *”toimintaperiaatteita ei ole hyväksytty (sen sijaan, että niitä on yksinkertaisesti jätetty soveltamatta)”*. Tämä viittaa siihen, että vaatimusten noudattamatta jättäminen tilanteissa, joissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän olisi pitänyt olla tietoinen mahdollisesta rikkomisesta (annetussa esimerkissä tarvittavien toimintaperiaatteiden puuttumisen vuoksi), voi olla tuottamuksellisuutta.

⁴²³ Päättöehdotus, 746 kohdan e–g alakohta.

⁴²⁴ Päättöehdotus, 619 kohta ja 746 kohdan e alakohta.

⁴²⁵ Päättöehdotus, 746 kohdan e alakohta.

⁴²⁶ Päättöehdotus, 746 kohdan f alakohta.

⁴²⁷ Päättöehdotus, 699 kohta.

⁴²⁸ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 83 kohdan a alakohta.

ei perustele asianmukaisesti, miksi se katsoo WhatsApp IE:n käyttäytymisen tahalliseksi, ja että viittaaminen vuoden 2012 tutkintaan ei ole asianmukaista⁴²⁹. WhatsApp IE katsoo erityisesti, että vuoden 2012 tutkinta on merkityksetön, koska siihen liittyi erilaisia tosiseikkoja, sen teki toinen rekisterinpitäjä kahdeksan vuotta sitten ja etenkin ennen asiassa Breyer annettua tuomiota ja vuoden 2012 tutkinnassa kuvatut käsittelykäytännöt eivät ole samoja kuin tutkimuksessa käsitelty⁴³⁰. Tarkemmin sanottuna WhatsApp IE huomauttaa, että vuoden 2012 tutkinnan havainnoissa *keskityttiin ensisijaisesti käyttäjiin eikä muihin kuin käyttäjiin, ja siinä annettiin huomattava painoarvo sille, että WhatsApp Inc. (joka palveluntarjoaja tuolloin oli) keräsi käyttäjistä muita tietopisteitä puhelinnumeroiden lisäksi, jolloin tiedot olivat tunnistettavissa vaivattomasti. Muiden kuin käyttäjien osalta asia ei puolestaan ole näin.*⁴³¹ WhatsApp IE katsoo siksi, että vuoden 2012 tutkinta on merkityksetön eikä sitä pitäisi ottaa huomioon.

382. Unkarin valvontaviranomainen viittasi myös tekijöihin, jotka ovat merkityksellisiä toimen *tarkoituksellisuuden* arvioinnissa. Unkarin valvontaviranomaisen esittämässä vastalauseessa viitataan käsiteltyjen tietojen arvoon WhatsApp IE:lle ja sen tietoiseen päätökseen saada niistä voittoa sekä väitettyyn *profilointia ja kohdennettua mainontaa* koskevaan tarkoitukseen⁴³². Tietojen arvon vuoksi Unkarin valvontaviranomainen katsoo, että WhatsApp IE päättää *oletettavasti* tahallisesti antaa epätäydellisiä tietoja rekisteröidyille.
383. WhatsApp IE katsoo tämän osalta, että Unkarin valvontaviranomaisella *ei ole perusteita olettaa rikkomisten olevan tahallisia, ja katsoo, että se tukeutuu tämän osalta vain oletuksiin. Unkarin valvontaviranomaisella ei etenkään ole perusteita väittää – virheellisesti ja ilman tukevaa näyttöä – että WhatsApp Ireland harjoittaa ”luonnollisten henkilöiden läpinäkymätöntä profilointia” tai ”kohdennettua mainontaa”*⁴³³. WhatsApp IE:n yleisen näkemyksen mukaan rikkomisten luonnetta koskevat vastalauseet perustuvat *aiheettomiin oletuksiin* eikä väitteiden tueksi ole annettu todisteita⁴³⁴.
384. Tietosuojaneuvosto huomauttaa ensimmäiseksi, että tietyn asian *tiedostaminen* ei välttämättä tarkoita, että *halutaan* saavuttaa tietty tulos. Tämä on itse asiassa hallinnollisia sakkoja koskevien suuntaviivojen lähestymistapa, sillä niissä *tietoisuus* (jonka voitaisiin ymmärtää vastaavan *tietämystä*) ja *tarkoituksellisuus* katsotaan tahallisuuden kahdeksi erilliseksi tekijäksi. Vaikka tietyllä tavalla toimimisen *halun* kaltaista subjektiivista tekijää voi olla vaikeaa *näyttää toteen*, tällaisen tahallisuuden olemassaolo on *osoitettava* joillakin objektiivisilla tekijöillä.
385. Tietosuojaneuvosto ei pysty käytettävissä olevien tietojen (muun muassa Irlannin valvontaviranomaisen löydösten ja Italian valvontaviranomaisen tämän osalta esittämän vastalauseen) perusteella tunnistamaan WhatsApp IE:n halua toimia lain vastaisesti. Vaikka Italian valvontaviranomaisen toimittamassa vastalauseessa viitataan siihen, että tietämystä mahdollisesti on, siinä ei määritetä muita objektiivisia tekijöitä, jotka osoittaisivat WhatsApp IE:n halun rikkoa säännöstä.
386. Oletus ei täytä korkeaa rajaa, jonka on täytyttävä, jotta toimi katsotaan tahalliseksi. Tämä koskee myös joitakin Unkarin valvontaviranomaisen esittämiä perusteluja. Unionin tuomioistuin on itse asiassa rikosoikeudenkäynneissäkin todennut, että kyseessä on *”törkeä huolimattomuus”* eikä *”tahallisuus”*,

⁴²⁹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.2 kohdan D alakohta.

⁴³⁰ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.10 kohta.

⁴³¹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.10 kohdan A alakohta.

⁴³² Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 1.

⁴³³ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.2 kohdan C.1 alakohta

⁴³⁴ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.7 kohta.

kun ”vastuussa oleva henkilö loukkaa ilmeisellä tavalla huolellisuusvelvoitetta, jota hänen olisi pitänyt ja jota hän olisi voinut noudattaa, kun otetaan huomioon hänen ominaisuutensa, tietämyksensä, kykynsä ja henkilökohtainen tilanteensa”⁴³⁵.

387. On syytä korostaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan c alakohdan arvioinnin yhteydessä Irlannin valvontaviranomainen huomauttaa, että WhatsApp IE:n kanta sen yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisesta *edustaa WhatsAppilla aidosti voimassa olevaa käsitystä*⁴³⁶. Lisäksi, kuten edellä todetaan, Irlannin valvontaviranomainen antaa tunnustusta toimenpiteille, joita WhatsApp IE on tehnyt vaatimusten noudattamiseksi, vaikka ne selkeästi eivät riitäkään. Näitä toimenpiteitä olivat muun muassa yhteistyö asiantuntijoiden kanssa ja oman tutkimuksen tekeminen siitä, miten läpinäkyvyyttä koskevat velvollisuudet täytetään. Nämä ovat päätösehdotuksessa mainittuja objektiivisia tekijöitä, jotka tietosuojanuevoston mielestä osoittaisivat sen, että lakia rikkova toiminta ei ole tarkoituksellista yleisen tietosuoja-asetuksen 12–13 artiklan rikkomisten osalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen osalta tietosuojanuevosto viittaa edellä esitettyihin perusteluihin.
388. Tietosuojanuevosto katsoo siksi, että Unkarin ja Italian valvontaviranomaisten antamissa perusteluissa ei esitetä objektiivisia tekijöitä, jotka osoittaisivat käyttäytymisen tahallisuuden. Tietosuojanuevosto katsoo siten, että päätösehdotusta ei tarvitse muuttaa rikkomisten luonnetta koskevien havaintojen osalta.

389. Rikkomisten **luonteen, vakavuuden ja keston** osalta asetuksen 83 artiklan 2 kohdan a alakohta velvoittaa huomioimaan muun muassa kyseisen käsittelyn luonteen, laajuuden ja tarkoituksen sekä niiden rekisteröityjen lukumäärän, joihin rikkominen vaikuttaa, ja heille aiheutetun vahingon tason.
390. Irlannin valvontaviranomainen tunnustaa käsittelyn luonteen ja laajuuden osalta, että WhatsApp IE:n suorittama henkilötietojen käsittely ei ole kattavaa, koska se koskee vähäistä määrää käyttäjien henkilötietoluokkia ja muiden kuin käyttäjien matkapuhelinnumeroita, koska numeroita käsitellään hyvin lyhyen ajan⁴³⁷. Tarkoituksesta Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että *käsittely palvelee vain käyttäjien ja WhatsAppin etuja*⁴³⁸.
391. Irlannin valvontaviranomainen tuo esiin niiden rekisteröityjen osalta, joihin rikkominen vaikuttaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12 ja 13 artiklan rikkomiset *näyttävät vaikuttavan noin 63 prosenttiin ETA-alueen väestöstä*, ja katsoo, että muiden kuin käyttäjien, joihin rikkominen vaikuttaa, vastaava osuus on 24 prosenttia ETA-alueen väestöstä⁴³⁹. Vahingon suuruuden osalta Irlannin valvontaviranomainen muistuttaa, että *käyttäjille on annettu vain 59 prosenttia tiedoista, joiden saamiseen heillä on oikeus, ja muille kuin käyttäjille ei ole annettu mitään tiedoista, joiden saamiseen heillä on oikeus*. Tämä merkitsee Irlannin valvontaviranomaisen mielestä *erittäin vakavaa tietopuutetta*, jonka voi *rinnastaa ainoastaan merkittävään (käyttäjien osalta) ja täydelliseen (muiden kuin käyttäjien osalta) kyvyttömyyteen valvoa henkilötietoja*⁴⁴⁰.

⁴³⁵ The Queen, seuraavien hakemuksesta International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) ym. v. Secretary of State for Transport (asia C-308/06, tuomio annettu 3. kesäkuuta 2008), ECLI:EU:C:2008:312, 77 kohta.

⁴³⁶ Päätösehdotus, 700 kohta.

⁴³⁷ Päätösehdotus, 660 ja 661 kohta.

⁴³⁸ Päätösehdotus, 662 kohta.

⁴³⁹ Päätösehdotus, 746 kohdan b alakohta.

⁴⁴⁰ Päätösehdotus, 679 kohta.

392. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomaisen mukaan rikkomiset ovat erittäin vakavia, koska ne koskevat erittäin merkittävää tietopuutetta ja ovat siten aivan tietosuojaa koskevan perusoikeuden ytimessä⁴⁴¹. Irlannin valvontaviranomainen katsoo erityisesti yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan rikkomiset erittäin vakaviksi⁴⁴². Rikkomisten vakavuuden vuoksi Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että käsittelyn rajalliselle luonteelle ja laajuudelle ei voida osoittaa merkittävää painoarvoa⁴⁴³.
393. Unkarin valvontaviranomainen katsoo tämän osalta, että sakkoa määritettäessä Irlannin valvontaviranomainen ei ole ottanut huomioon, että *luonnollisten henkilöiden läpinäkymättömästä profiloinnista johtuvat riskit katsotaan vakaviksi*⁴⁴⁴. Unkarin valvontaviranomainen katsoo myös, että *laittoman käsittelyn pitkä kesto [24. huhtikuuta 2018 lähtien] on otettava huomioon raskauttavana tekijänä, ja sen vuoksi sakon määrän on oltava korkeampi*⁴⁴⁵.
394. Yhdistelmävastauksessaan Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että *ei ole havaintoja, jotka tukevat näkemystä, jonka mukaan WhatsApp käsittelee henkilötietoja profilointia varten*⁴⁴⁶. WhatsApp IE katsoo myös, että vastalause perustuu vahvistamattomiin syytöksiin⁴⁴⁷ ja että kyseisen väitteen tueksi ei ole näyttöä⁴⁴⁸. Tietosuojaneuvosto katsoo tämän osalta, että vastalauseessa ei näytetty vakuuttavasti toteen, että havaintojen perusteella tapahtuu läpinäkymättömää profilointia.
395. Irlannin valvontaviranomainen katsoo, että rikkomisen kesto on jo otettu huomioon⁴⁴⁹. Irlannin valvontaviranomaisen mielestä määräajan alkamispäivä on 25. toukokuuta 2018⁴⁵⁰ eikä 24. huhtikuuta 2018, kuten Unkarin valvontaviranomainen väittää. Oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti⁴⁵¹ tietosuojaneuvosto katsoo tämän tapauksen olosuhteissa, että rikkomisen keston määrittävä määräajan alkamispäivä on 25. toukokuuta 2018, koska se on päivä, jona yleistä tietosuojasetusta alettiin soveltaa ja josta alkaen sen soveltamista voitiin valvoa. Siltä osin, että kesto on raskauttava tekijä, tietosuojaneuvosto huomauttaa, että se mainitaan päätösehdotuksessa yhtenä tekijänä, joka otetaan huomioon, jos rikkomiset katsotaan vakaviksi⁴⁵². Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että päätösehdotusta ei tarvitse muuttaa siltä osin, että kesto on raskauttava tekijä.
396. Unkarin valvontaviranomainen katsoo myös, että *sakon määrä ei ilmennä tapauksen merkitystä tai vakavuutta eikä tapauksen erityisiä olosuhteita*⁴⁵³. Unkarin valvontaviranomainen muistuttaa lisäksi, että käyttäjät ja muut kuin käyttäjät eivät ole pystyneet käyttämään tilanteen vuoksi oikeuksiaan 24. huhtikuuta 2018 lähtien.

⁴⁴¹ Päätösehdotus, 746 kohdan a alakohta.

⁴⁴² Päätösehdotus, 746 kohdan c alakohta.

⁴⁴³ Päätösehdotus, 746 kohdan d alakohta.

⁴⁴⁴ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 5.

⁴⁴⁵ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 6.

⁴⁴⁶ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 86 kohdan d alakohdan i luetelmakohta.

⁴⁴⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 43.2 kohta.

⁴⁴⁸ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38.2 kohdan C.1 alakohta

⁴⁴⁹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 86 kohdan d alakohta.

⁴⁵⁰ Päätösehdotus, 658 kohta.

⁴⁵¹ Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden seuraukset ovat ennakoitavissa varsinkin silloin, kun niillä voi yksilöiden ja yritysten kannalta olla epäedullisia seurauksia (ks. *Global Starnet Ltd v. Ministero dell'Economia e delle Finanze ja Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato* (asia C-322/16, tuomio annettu 20. joulukuuta 2017), ECLI:EU:C:2017:985, 46 kohta ja siinä viitattu oikeuskäytäntö).

⁴⁵² Päätösehdotus, 746 kohdan c alakohta ja 747 kohta.

⁴⁵³ Unkarin valvontaviranomaisen vastalause, s. 6.

397. WhatsApp IE katsoo huomautuksissaan, että rekisteröidyille annetaan selkeää tietoa, ja viittaa päätösehdotukseen⁴⁵⁴. Näin se katsoo, että Unkarin valvontaviranomaisen väite ei perustu tosiseikkoihin⁴⁵⁵. WhatsApp IE katsoo muiden kuin käyttäjien osalta, että riskistä ja haitasta esitetyt huolet ovat aiheettomia ja pohjautuvat perusteettomaan arvailuun⁴⁵⁶. Yleisesti siinä todetaan, että *Irlannin valvontaviranomainen tai osallistuvat valvontaviranomaiset eivät ole esittäneet mitään näyttöä, joka tukisi väitteitä haitasta tai riskistä, joka aiheutuu käyttäjille tai muille kuin käyttäjille oletetuista rikkomisista, eikä varsinkaan sellaisesta haitasta, joka oikeuttaisi ehdotetun erittäin merkittävän sakon nostamisen*⁴⁵⁷.
398. Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Unkarin valvontaviranomainen viittaa ”tapauksen olosuhteisiin” sekä sen vakavuuteen ja merkitykseen. Tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo, että vastalauseessa ei määritetä, mitä *tapauksen merkitykseen, vakavuuteen tai erityisiin olosuhteisiin* liittyviä tekijöitä ei ole otettu huomioon sakon määrän laskemisessa, koska Irlannin valvontaviranomainen katsoo rikkomisen luonteeltaan erittäin vakavaksi⁴⁵⁸. Tietosuojaneuvosto katsoo siksi, että päätösehdotusta ei tarvitse muuttaa siltä osin, että rikkomisen vakavuus määritetään raskauttavaksi tekijäksi. Näiden tekijöiden perusteella tehtävän sakon oikeasuhteisuuden, tehokkuuden ja varoittavuuden arvioinnin osalta tietosuojaneuvosto viittaa tämän päätöksen 405 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin.
399. Kyseessä olevien rekisteröityjen määrälle annetun painoarvon osalta Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että Irlannin valvontaviranomainen ei katsonut sen olevan *riittävän* raskauttava tekijä, myös siksi, että vaatimustenvastaisuuden taso oli erittäin korkea⁴⁵⁹. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen huomauttaa, että ehdotetun sakon määrä olisi enimmillään 0,11 euroa sellaista rekisteröityä kohti, johon rikkominen vaikuttaa. Yhdistelmävastauksessa Irlannin valvontaviranomainen katsoi arvioineensa ja punninneensa asianmukaisesti yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja perusteita⁴⁶⁰. Päätösehdotuksessa todetaan tämän osalta, että *rikkomiset (yhdessä ja erikseen) ovat erittäin vakavia sekä siksi, että ne voivat vaikuttaa erittäin suureen määrään rekisteröityjä, että läpinäkyvyyttä koskevien vaatimusten noudattamatta jättämisestä johtuvien vakavien seurausten vuoksi (tämä koskee erityisesti 14 artiklan rikkomisen vaikutusta muihin kuin käyttäjiin)*⁴⁶¹.
400. WhatsApp IE katsoo huomautuksissaan, että Irlannin valvontaviranomainen on jo ottanut tämän tekijän huomioon. WhatsApp IE katsoo lisäksi, että *rekisteröityjen määrä on merkityksellinen tekijä vain, jos se voidaan yhdistää kyseisille rekisteröidyille aiheutuneeseen vahinkoon*, ja että *Irlannin valvontaviranomainen tai osallistuvat valvontaviranomaiset eivät ole näyttäneet toteen mitään rikkomisista aiheutuvaa riskiä tai haittaa*⁴⁶².
401. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että niiden rekisteröityjen määrä, joihin rikkominen vaikuttaa, olisi arvioitava, jotta voidaan määrittää, onko kyseessä erillinen tapahtuma vai onko se oire jostakin järjestelmällisemmästä rikkomisesta tai käytössä olevien asianmukaisten rutiinien puutteesta⁴⁶³.

⁴⁵⁴ WhatsApp huomauttaa erityisesti, että päätösehdotuksen 495 kohdassa katsotaan, että rekisteröityjen oikeuksista annetut tiedot edustavat erittäin perusteellista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

⁴⁵⁵ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.16 kohta.

⁴⁵⁶ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.17 kohta.

⁴⁵⁷ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.14 kohta.

⁴⁵⁸ Päätösehdotus, 746 kohdan a alakohta.

⁴⁵⁹ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, 6 kohdan e alakohta.

⁴⁶⁰ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 84 kohta.

⁴⁶¹ Päätösehdotus, 748 kohta.

⁴⁶² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.28 kohta.

⁴⁶³ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 10.

Tietosuojaneuvosto antaa tunnustusta sille, että päätösehdotuksessa määritetään rikkomiset asianmukaisesti erittäin vakaviksi niiden rekisteröityjen määrän osalta, joihin ne vaikuttavat, sekä säännösten noudattamatta jättämisen seurausten osalta tapauksen tosiseikkojen perusteella⁴⁶⁴. Näiden tekijöiden perusteella tehtävän sakon oikeasuhteisuuden, tehokkuuden ja varoittavuuden arvioinnin osalta tietosuojaneuvosto viittaa tämän päätöksen 405 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin.

402. **WhatsApp IE:n vastuun asteen (yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan d alakohta)** osalta tietosuojaneuvosto panee merkille Italian valvontaviranomaisen esittämän toissijaisen vastalauseen, joka koskee rikkomisen luonteeseen liittyviä tekijöitä. Tietosuojaneuvosto analysoi sen, koska siinä katsotaan, että tahallisuutta ei ole. Tietosuojaneuvosto huomauttaa tämän osalta, että Irlannin valvontaviranomainen on jo ottanut Italian valvontaviranomaisen esittämät tekijät huomioon päätösehdotuksessaan, jossa tuottamuksellisuuden taso katsottiin korkeaksi⁴⁶⁵. Lisäksi Irlannin valvontaviranomainen katsoo WhatsApp IE:n vastuun asteen *myös raskauttavaksi tekijäksi muiden kuin käyttäjien tapauksessa, koska vaadittuja tietoja ei toimitettu lainkaan*, ja huomauttaa, että *WhatsApp ei tehnyt läheskään sitä, mitä sen olisi odotettu tekevän*⁴⁶⁶. Kun otetaan huomioon, että Irlannin valvontaviranomainen katsoi tuottamuksellisuuden asteen korkeaksi muun muassa Italian valvontaviranomaisen mainitsemien tekijöiden perusteella ja että Irlannin valvontaviranomainen katsoo raskauttavaksi tekijäksi sen, että WhatsApp ei toimitannut käsittelynsä yhteydessä tietoja muiden kuin käyttäjien tiedoista⁴⁶⁷, tietosuojaneuvosto katsoo, että päätösehdotusta ei tarvitse muuttaa lainkaan tämän osalta.
403. **Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohdassa tarkoitettujen muiden raskauttavien tekijöiden** osalta Italian valvontaviranomainen katsoo, että päätösehdotuksessa ei oteta asianmukaisesti huomioon suhdetta läpinäkyvyyden ja sen vaikutuksen välillä, joka palvelun käyttäjien määrän lisäämiseen tähtäävillä WhatsApp IE:n käytännöillä on. Italian valvontaviranomainen lainaa joitakin tiedotusvälineiden raportteja, jotka sen mielestä näyttävät toteen Irlannin valvontaviranomaisen täydentävässä ehdotuksessa tekemät johtopäätökset. Vaikka läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien noudattamisen ja käyttäjien käyttäytymisen välinen suhde sekä WhatsApp IE:n valintojen seuraus myös taloudelliselta kannalta voidaan ottaa huomioon arvioitaessa mahdollisia raskauttavia tekijöitä, tietosuojaneuvosto katsoo, että Italian valvontaviranomaisen tässä tapauksessa tarkoittamat nimenomaiset tiedotusvälineiden raportit eivät riitä asianmukaisen näytön antamiseen, kun otetaan myös huomioon, että niissä viitataan erityiseen asiakaskäyttäytymiseen, joka on voinut johtua muista, vaikkakin samanaikaisista, tapahtumista⁴⁶⁸. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että Italian valvontaviranomainen olettaa WhatsApp IE:n päätöksen syynä olevan sen tietosuojakäytännön soveltamisen viivyttäminen. Sen osalta WhatsApp IE väittää, että kyseinen päätös *tehtiin, jotta WhatsApp Ireland saisi tilaisuuden selvittää liikkeellä olevia vääriä tietoja, jotka olivat aiheuttaneet huolta käyttäjien keskuudessa ja jotka perustuivat väärinymmärryksiin siitä, miten yksityisyydestä ja turvallisuudesta huolehditaan WhatsAppilla*⁴⁶⁹. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että päätettäessä yleisesti korjaavien toimenpiteiden ja erityisesti sakkojen määräämisestä, *”valvontaviranomaisten on arvioitava tapauksen kaikkia tosiseikkoja*

⁴⁶⁴ Päätösehdotus, 748 kohta.

⁴⁶⁵ Päätösehdotus, 699 kohta.

⁴⁶⁶ Päätösehdotus, 746 kohdan h alakohta.

⁴⁶⁷ Päätösehdotus, 706 kohta (yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti, *vaikka WhatsApp toteutti joitakin toimenpiteitä säädettyjen tietojen toimittamiseksi käyttäjilleen, se ei toteuttanut kyseisiä toimenpiteitä muiden kuin käyttäjien osalta*).

⁴⁶⁸ Tietosuojaneuvosto panee tämän osalta merkille WhatsApp Inc:n ja WhatsApp IE:n samaan aikaan ilmoittamat muutokset.

⁴⁶⁹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 38 kohdan 2 alakohdan D alakohdan 3 alakohta.

*yhdenmukaisesti ja objektiivisesti perustellulla tavalla*⁴⁷⁰. Kun otetaan edellä mainittu huomioon, tietosuojaneuvosto ei pysty katsomaan, että Irlannin valvontaviranomaisen pitäisi muuttaa johtopäätöstään asiasta Italian valvontaviranomaisen toimittamien tietojen perusteella.

404. Edellä sanotun perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että Irlannin valvontaviranomainen on määrittänyt riittävästi yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan tekijöiden merkityksen. Kyseiset tekijät olisi siksi otettava asianmukaisesti huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeasuhteisen, tehokkaan ja varoittavan sakon määräämistä varten. Seuraavissa kohdissa tietosuojaneuvosto arvioi, täyttääkö ehdotettu sakko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut perusteet.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltaminen

405. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa säädetään, että *"[j]okaisen valvontaviranomaisen on varmistettava, että 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen tämän asetuksen rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sakkojen määrääminen tämän artiklan mukaisesti on kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa"*.
406. Kuten edellä todetaan, Irlannin valvontaviranomainen ja Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen ovat eri mieltä siitä, **onko liikevaihdon määrä merkityksellinen** ainoastaan lain mukaisesti määrättävän enimmäissakon määrittämisessä vai onko se mahdollisesti merkityksellinen myös sakon määrän laskemisessa.
407. WhatsApp IE:n mielestä *liikevaihdon ainoa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettu merkitys on varmistaa, että kun ehdotettu sakko on laskettu, se ei ylitä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa asetettuja sakon ylärajoja*. WhatsApp IE toteaa lisäksi, että *liikevaihto ei ole merkityksellinen tekijä, joka olisi otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa arvioinnissa, koska kyseisessä säännöksessä luetaan ohjeellisesti merkityksellisiä tekijöitä, jotka voidaan ottaa huomioon, eikä lainsäätäjällä ole päättänyt ottaa liikevaihtoa mukaan erityisenä tekijänä*⁴⁷¹. WhatsApp IE torjuu käsityksen siitä, että *se, miltä rangaistus tuntuu, on otettava huomioon ja että sakolla on oltava huomattava vaikutus yrityksen voittoihin*, kuten Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen esittää. Lisäksi WhatsApp IE:n mielestä *tällainen tulkinta olisi vastoin oikeusvarmuutta, koska tällainen täsmällinen tekijä olisi pitänyt sisällyttää nimenomaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohtaan*⁴⁷².
408. "Liikevaihto" mainitaan nimenomaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdassa. Se liittyy sellaisiin yrityksiin sovellettavan sakon enimmäismäärän laskemiseen, joiden vuotuinen kokonaisliikevaihto edeltävänä tilikautena on yli 500 miljoonaa euroa (sakon muuttuva enimmäismäärä). Tavoite on selkeä: varmistetaan, että pelotteena voidaan käyttää tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa sakkoa suurimpiinkin yrityksiin. Hallinnollisia sakkoja koskeissa suuntaviivoissa todetaan, että *"[t]ehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien sakkojen määräämiseksi valvontaviranomaisten on käytettävä Euroopan unionin tuomioistuimen vahvistamaa yrityksen käsitteen määritelmää, jota sovelletaan SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan yhteydessä*⁴⁷³. Yrityksen liikevaihtona mitattu koko kytketään siihen, minkä suuruinen sakon on oltava, jotta se on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Toisin sanoen yrityksen koolla – liikevaihtona mitattuna – on väliä.

⁴⁷⁰ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 6 (korostus lisätty).

⁴⁷¹ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.31 kohta.

⁴⁷² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.49–50 kohta.

⁴⁷³ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 6.

409. Vaikka on totta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 tai 3 kohdassa ei viitata liikevaihdon käsitteeseen, lainsäädännön kannalta on kestävämpää, että siitä tehdään ehdoton johtopäätös, jonka mukaan liikevaihto voidaan ottaa huomioon vain sakon enimmäismäärän laskemiseksi. Ensinnäkin on tarpeetonta sisällyttää näihin säännöksiin viittausta liikevaihtoon, koska toisaalta kaikkien sakkojen – riippumatta siitä, ovatko ne lähellä ylärajaa vai kaukana siitä – tason on oltava tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohta), ja toisaalta valvontaviranomaiset voivat käyttää sakotusvaltuuksiaan sakon muuttuvan enimmäismäärän rajoissa. Toiseksi olisi sisäisesti ristiriitaista, jos yleisessä tietosuoja-asetuksessa otettaisiin käyttöön sakkojen muuttuva yläraja ja samalla kielletäisiin valvontaviranomaisia arvioimasta, pitäisikö sakkoa ehkä nostaa tai alentaa yrityksen liikevaihdon perusteella, jotta – jälleen – voidaan varmistaa, että se on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohta).
410. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan sanat ”on otettava asianmukaisesti huomioon seuraavat seikat” eivät itsessään tarkoita, että luettelo on tyhjentävä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan k alakohta, jonka mukaan huomioon voidaan ottaa muita raskauttavia tai lieventäviä tekijöitä, tukee tätä näkemystä.
411. Sakon muuttuvan enimmäismäärän soveltaminen ei ole EU:n lainsäädännössä uutta, koska se on vakiintunut käsite eurooppalaisessa kilpailulainsäädännössä. Vaikka tietosuojaneuvosto myöntää, että näiden järjestelmien välillä on eroja, samankaltaisuuksia on niin paljon, että kilpailulainsäädäntöä koskeva oikeuskäytäntö voi auttaa selventämään useita yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamista koskevia kysymyksiä. Tietosuojaneuvosto panee erityisesti merkille, että liikevaihdon huomioon ottaminen sakkojen laskemisessa yhtenä merkityksellisenä tekijänä muiden joukossa on hyväksytty käytäntö kilpailulainsäädännön alalla⁴⁷⁴.
412. Kaiken edellä sanotun perusteella tietosuojaneuvosto katsoo, että yrityksen liikevaihto ei ole yksinomaan merkityksellistä sakon enimmäismäärän määrittämisessä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisesti vaan se voidaan ottaa tarvittaessa huomioon myös itse sakon laskemisessa, jotta voidaan varmistaa sakon olevan tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tietosuojaneuvosto määrää siksi Irlannin valvontaviranomaisen ottamaan tämän huomioon käsiteltävänä olevassa tapauksessa, kun sen päätösehdotusta muutetaan tämän sitovan päätöksen perusteella.

413. Kuten hallinnollisia sakkoja koskevissa suuntaviivoissa todetaan, sakon tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden arvioinnissa on ”*otettava huomioon valitun korjaavan toimenpiteen tavoite eli joko sääntöjenmukaisuuden palauttaminen tai sääntöjenvastaisesta toiminnasta rankaiseminen (tai molemmat)*”⁴⁷⁵.
414. Tietosuojaneuvosto muistuttaa sakon tehokkuuden edellyttävän, että se perustuu tapauksen olosuhteisiin. Tällaisilla olosuhteilla ei tarkoiteta vain rikkomisen erityisiä tietoja vaan myös rikkomisen tehneen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tietoja eli sen taloudellista asemaa.
415. Tietosuojaneuvosto muistuttaa myös, että Euroopan unionin tuomioistuimen näkemys on johdonmukaisesti ollut, että varoittavalla rangaistuksella on todellisesti estävä vaikutus. Tämän

⁴⁷⁴ Komission suuntaviivat asetuksen n:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta, EUVL C 210, 1.9.2006, s. 2–5; *Lafarge v. Euroopan komissio* (asia C-413/08 P, tuomio annettu 17. kesäkuuta 2010), ECLI:EU:C:2010:346, 102 kohta ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁴⁷⁵ Hallinnollisia sakkoja koskevat suuntaviivat, s. 6.

suhteen voidaan tehdä ero yleisen pelotevaikutuksen (jolla estetään muita tekemästä samaa rikkomista tulevaisuudessa) ja pelotevaikutuksen yksittäistapauksessa (jolla sakon saajaa estetään tekemästä samaa rikkomista uudelleen) välillä⁴⁷⁶. Tämän lisäksi oikeasuhteisuus edellyttää, että seuraamusten ankaruuden on oltava oikeassa suhteessa niiden rikkomisten vakavuuteen nähden, joista ne määrätään⁴⁷⁷. Tästä seuraa, että sakkojen tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun tarkoitukseen eli tietosuojasääntöjen noudattamiseen. Lisäksi yritykselle määrättävän sakon määrän tulee olla oikeasuhteinen rikkomiseen kokonaisuudessaan, jolloin on erityisesti huomioitava rikkomisen vakavuus⁴⁷⁸.

416. Kun siis määritetään, täyttääkö sakko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan vaatimukset, on otettava asianmukaisesti huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan perusteella määritetyt tiedot. Tietosuojaneuvosto huomauttaa tämän osalta, että vaikka erilaiset tiedot arvioidaan päätösehdotuksessa yksityiskohtaisesti, niiden vaikutus ehdotettuun sakkoon on epäselvä. Tietosuojaneuvosto panee erityisesti merkille, että sakon vaihteluväliä määrittäessään Irlannin valvontaviranomainen viittaa *rikkomisen luonteeseen, vakavuuteen ja keston* sekä *niiden rekisteröityjen mahdolliseen määrään, joihin rikkomisen vaikuttaa*⁴⁷⁹. Irlannin valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että ainoille lieventäville tekijöille (eli rajallisille henkilötietoluokille ja WhatsApp IE:n halukkuudelle muuttaa tietosuojakäytäntöään ja siihen liittyvää aineistoa) ei voida osoittaa *merkittävää painoarvoa rikkomisten yleisen vakavuuden vuoksi*⁴⁸⁰.
417. Unkarin valvontaviranomainen katsoo vastalauseessaan, että sakko ei ole tehokas, oikeasuhteinen eikä varoittava, koska yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan tekijöitä ei ole otettu asianmukaisesti huomioon ja koska Irlannin valvontaviranomainen ei voi nojata Ranskan valvontaviranomaisen Google LLC:stä tekemään päätökseen sakon määrän määrittämisessä, koska käsiteltävänä olevassa tapauksessa on enemmän rekisteröityjä, joihin rikkomisen vaikuttaa. Irlannin valvontaviranomainen selventää, että Ranskan valvontaviranomaisen päätös otettiin huomioon vasta, kun sakot oli laskettu, jotta voitiin varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen yleinen yhdenmukaisuus⁴⁸¹, ja korostaa näiden kahden tapauksen välisiä eroja. Tietosuojaneuvosto panee merkille WhatsApp IE:n esittämät näkemykset, joiden mukaan Unkarin valvontaviranomainen on luonnehtinut väärin Irlannin valvontaviranomaisen nojautumisen Ranskan valvontaviranomaisen päätökseen eikä tällainen nojautuminen ole edes asianmukaista⁴⁸²: vaikka Ranskan valvontaviranomaisen päätös rajoittui Ranskassa asuviin, kyseessä olevan käsittelyn soveltamisala oli paljon laajempi ja sillä oli huomattavampi vaikutus rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin kuin tutkimuksen kohteena olevalla käsittelyllä. Siihen myös kuului yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan rikkomisen toteaminen läpinäkyvyyttä koskevien velvollisuuksien lisäksi⁴⁸³. WhatsApp IE:n mielestä sikäli kuin Irlannin valvontaviranomainen nojautuu Ranskan valvontaviranomaisen päätökseen, jos sakko määritetään ehdotetun vaihteluvälin yläpäähän, se pitäisi jättää huomiotta⁴⁸⁴.

⁴⁷⁶ Ks. *mm. Versalis Spa v. Euroopan komissio* (asia C-511/11, tuomio annettu 13. kesäkuuta 2013), ECLI:EU:C:2013:386, 94 kohta.

⁴⁷⁷ Ks. *Asociația Accept v. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* (asia C-81/12, tuomio annettu 25. huhtikuuta 2013), ECLI:EU:C:2013:275, 63 kohta.

⁴⁷⁸ *Marine Harvest ASA v. Euroopan komissio* (asia T-704/14, tuomio annettu 26. lokakuuta 2017), ECLI:EU:T:2017:753, 580 kohta.

⁴⁷⁹ Päätösehdotus, 747 kohta.

⁴⁸⁰ Päätösehdotus, 746 kohdan h alakohdan i luetelmakohta.

⁴⁸¹ Irlannin valvontaviranomaisen yhdistelmävastaus, 95 kohta.

⁴⁸² WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.46–39.47 kohta.

⁴⁸³ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.47 kohta.

⁴⁸⁴ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 39.48 kohta.

418. Kuten edellä todetaan, myös Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen katsoo, että sakon määrä ei ilmennä rikkomisen vakavuutta niiden rekisteröityjen määrän perusteella, joihin rikkominen vaikuttaa. Saksan liittotasavallan valvontaviranomainen toi vastalauseessaan esiin myös sen, että sakolla on oltava yleinen ehkäisevä vaikutus, koska suunniteltu sakko saa sen sijaan muut rekisterinpitäjät *päättelämään, että edes tietosuojalakien täydellinen noudattamatta jättäminen ei johtaisi merkittäviin hallinnollisiin sakkoihin*⁴⁸⁵.
419. Tietosuojaneuvosto panee merkille WhatsApp IE:n kannan, jonka mukaan päätösehdotuksessa esitetty sakko on kohtuuton eikä siten yhdenmukainen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan kanssa⁴⁸⁶.
420. Tietosuojaneuvosto on Irlannin valvontaviranomaisen perustelujen kanssa samaa mieltä siitä, että lähestymistavan yleinen johdonmukaisuus on varmistettava, kun määrätään korjaavia toimenpiteitä, erityisesti sakkojen osalta. Vaikka siis muiden valvontaviranomaisten määräämien muiden sakkojen huomioon ottaminen voi olla oivaltavaa, tietosuojaneuvosto korostaa tämän vuoksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteet ovat edelleen keskeisiä tekijöitä, jotka on otettava huomioon sakon määrän määrittämisessä. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tietosuojaneuvosto huomauttaa, että Irlannin valvontaviranomainen on katsonut rikkomisten olevan luonteeltaan erittäin vakavia ja viitannut erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomiseen. Se tarkoittaa, että tuottamuksellisuuden aste on korkea ja vastuun aste on toinen raskauttava tekijä. Irlannin valvontaviranomainen ei myöskään anna huomattavaa painoarvoa millekään lieventävälle tekijälle⁴⁸⁷. Nämä kaikki tekijät on otettava asianmukaisesti huomioon sakon oikeasuhteisuutta määrittäessä. Sakon on toisin sanoen ilmennettävä rikkomisen vakavuutta, ja siinä on otettava huomioon kaikki tekijät, jotka voivat nostaa (raskauttavat tekijät) tai alentaa määrää. Samoin, kuten edellä todetaan, myös yrityksen liikevaihto on merkityksellinen itse sakon määrittämisessä. Muulla tavoin ei saavutettaisi tavoitetta siitä, että sakot ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
421. Lyhyesti sanoen, harkitessaan, onko ehdotettu sakko tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava, tietosuojaneuvosto on ottanut huomioon kyseessä olevan yrityksen liikevaihdon, tapahtuneet rikkomiset ja yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa määritetyt tekijät.
422. Tietosuojaneuvosto ottaa huomioon maailmanlaajuisen vuotuisen liikevaihdon, todetut rikkomiset ja Irlannin valvontaviranomaisen oikein määrittämät raskauttavat tekijät ja katsoo, että ehdotettu sakko ei ilmennä asianmukaisesti rikkomisten vakavuutta eikä sillä ole varoittavaa vaikutusta WhatsApp IE:hen. Sakko ei näin ollen täytä vaatimusta tehokkuudesta, oikeasuhteisuudesta ja varoittavuudesta. Tämän perusteella tietosuojaneuvosto määrää Irlannin valvontaviranomaisen muuttamaan sen päätösehdotusta määritetyn ongelman korjaamiseksi, kun se tekee yleisen uudelleenarvioinnin hallinnollisen sakon määrästä 9.4 kohdan mukaisesti.

9.4 Hallinnollisen sakon uudelleenarviointi

423. Tietosuojaneuvosto määrää Irlannin valvontaviranomaisen arvioimaan uudelleen hallinnollisen sakon osalta suunnittelemansa korjaavan toimenpiteen tietosuojaneuvoston tekemien päätelmien mukaisesti. Niitä ovat seuraavat:
- merkityksellinen liikevaihto on yhteen yritykseen kuuluvien kaikkien yritysten maailmanlaajuinen vuotuinen liikevaihto (292 kohta)

⁴⁸⁵ Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause, s. 17.

⁴⁸⁶ WhatsAppin huomautukset 65 artiklasta, 2.5 kohta ja huomautus kauttaaltaan.

⁴⁸⁷ Päätösehdotus, 746 kohta.

- merkityksellinen liikevaihto on johtavan valvontaviranomaisen yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 6 kohdan mukaisesti tekemän lopullisen päätöksen päivämäärän edeltävän tilikauden liikevaihto (298 kohta)
 - merkityksellinen liikevaihto on merkityksellinen sakon enimmäismäärän määrittämiselle sekä tarvittaessa itse sakon määrittämiselle, jotta voidaan varmistaa sakon tehokkuus, oikeasuhteisuus ja varoittavuus (412 kohta)
 - sakon määrän täytyy perustua asianmukaisesti päätösehdotuksessa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritettyihin raskauttaviin tekijöihin, jotta voidaan varmistaa sakon oikeasuhteisuus (404 kohta)
 - yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan, 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan, 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan määritettyjen lisärikkomisten ja 14 artiklan laajennetun soveltamisalan täytyy näkyä sakon määrässä, kuten useat osallistuvat valvontaviranomaiset ovat vastalauseissaan esittäneet⁴⁸⁸
 - kaikki päätösehdotuksessa määritetyt rikkomiset sekä tässä päätöksessä määritetyt lisärikkomiset on otettava huomioon sakon määrää laskettaessa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa koskevan tietosuojaneuvoston tulkinnan mukaisesti (327 kohta).
424. Edellä sanotun perusteella tietosuojaneuvosto määrää Irlannin valvontaviranomaisen asettamaan määritetyille rikkomisille korkeamman sakon määrän kuin päätösehdotuksessa suunniteltu hallinnollinen sakko siten, että se pysyy yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta koskevien perusteiden mukaisena.

10 SITOVA PÄÄTÖS

425. Edellä sanotun perusteella ja tietosuojaneuvoston yleisen tietosuoja-asetuksen 70 artiklan 1 kohdan t alakohdan mukaisen sitovien päätösten antamista yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan nojalla koskevan tehtävän mukaisesti tietosuojaneuvosto antaa seuraavan sitovan päätöksen yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti:
426. Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomiseen mahdollista toteamista koskevat vastalauseet:
- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että Saksan liittotasavallan, Italian ja Puolan valvontaviranomaisten yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisen mahdollista toteamista koskevat vastalauseet täyttävät yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettut vaatimukset, ja määrää Irlannin valvontaviranomaisen toteamaan lopullisessa päätöksessään, että yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on rikottu, tietosuojaneuvoston määrittämien puutteiden perusteella.
427. Häviöllisen tiivistämisen menettelyä koskevat vastalauseet:

⁴⁸⁸ Ks. Italian valvontaviranomaisen vastalause, s. 12, jossa todetaan, että määrättävän hallinnollisen sakon määrää on harkittava uudelleen, jos lisärikkomisista huomauttavat vastalauseet otetaan huomioon. Ks. myös 231 kohdassa kuvatut Ranskan, Portugalin ja Alankomaiden valvontaviranomaisten esittämät vastalauseet, jotka koskevat vaikutusta, joka häviöllisesti tiivistettyjen tietojen katsomisella henkilötiedoiksi on korjaaviin toimenpiteisiin.

-) Saksan liittotasavallan, Ranskan, Unkarin, Alankomaiden, Italian ja Portugalin valvontaviranomaisten yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan mukaisten merkityksellisten ja perusteltujen vastalauseiden osalta sekä tehdyn analyysin ja tietosuojaneuvoston käytettävissä olevien tietojen perusteella tietosuojaneuvosto toteaa, että häviöllisten tiivistysten taulukko sekä siihen liittyvät käyttäjien puhelinnumerot muiden kuin käyttäjien luettelona ovat henkilötietoja, ja määrää Irlannin valvontaviranomaisen muuttamaan päätösehdotustaan vastaavasti.

428. Mahdollisia muita (tai vaihtoehtoisia) osallistuvien viranomaisten toteamia yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisia koskevat vastalauseet:

-) Tietosuojaneuvosto päättää, että Irlannin valvontaviranomaisen ei tarvitse muuttaa päätösehdotustaan Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen tutkinnan rajallisesta soveltamisalasta esittämän kahden vastalauseen ja Unkarin valvontaviranomaisen suostumuksen mahdollisesta pätemättömyydestä ja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 5 artiklan 2 kohdan mahdollisista lisärikkomisista esittämien vastalauseiden perusteella, koska ne eivät täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimuksia.
-) Tietosuojaneuvosto päättää, että Italian valvontaviranomaisen yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mahdollisesta rikkomisesta esittämä vastalause täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset ja että rikkomisten vakavuuden sekä kattavan luonteen ja vaikutuksen vuoksi Irlannin valvontaviranomaisen on sisällytettävä lopulliseen päätökseensä toteamus yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa vahvistetun läpinäkyvyyttä koskevan periaatteen rikkomisesta.
-) Tietosuojaneuvosto päättää, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan mahdollisesta lisärikkomisesta täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, ja vaatii Irlannin valvontaviranomaista sisällyttämään lopulliseen päätökseensä toteamuksen yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan rikkomisesta (pelkän suosituksen antamisen sijasta).
-) Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalauseesta, jossa väitetään, että muita kuin käyttäjiä koskevia pseudonymisoituja tietoja ei käsitellä lain mukaisesti ja että siksi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohtaa on rikottu, todetaan, että tietosuojaneuvostolle toimitetussa aineistossa ei ole riittävästi tietoja, joiden perusteella tietosuojaneuvosto voisi vahvistaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan rikkomisen. Tietosuojaneuvosto päättää siksi, että Irlannin valvontaviranomaisen ei tarvitse muuttaa päätösehdotustaan Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta esittämän vastalauseen perusteella.
-) Tietosuojaneuvosto päättää, että Italian, Alankomaiden ja Portugalin valvontaviranomaisten yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan lisärikkomisesta esittämät vastalauseet täyttävät yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset ja että Irlannin valvontaviranomaisen on muutettava päätösehdotustaan siten, että yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen koskee myös muiden kuin käyttäjien tietojen käsittelyä muiden kuin käyttäjien luetteloissa, kun häviöllisen tiivistämisen menettelyä on sovellettu.
-) Tietosuojaneuvosto päättää, että vaikka Unkarin valvontaviranomaisen vastalause yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan lisärikkomisesta täyttää yleisen

tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, aineisto ei sisällä riittävästi tietoja, jotta tietosuojaneuvosto voisi vahvistaa yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkomisen, ja siksi Irlannin valvontaviranomaisen ei tarvitse muuttaa päätösehdotustaan tämän osalta.

429. Vastalauseet, jotka koskevat käsittelyn saattamisesta säännösten mukaiseksi annettua määräysehdotusta:

- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että Unkarin valvontaviranomaisen vastalause määräysehdotuksessa esitetystä säännösten noudattamisen määräajasta täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, ja vaatii Irlannin valvontaviranomaista muuttamaan päätösehdotustaan niin, että säännösten noudattamisen kuuden kuukauden määräaika lyhennetään kolmeen kuukauteen.
- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että vaikka Unkarin valvontaviranomaisen vastalause tietojen tarjoamisesta muille kuin käyttäjille täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, esitetyt perusteet huomioon ottaen ja koska päätösehdotuksessa jo määrätään WhatsApp IE pohtimaan huolellisesti muille kuin käyttäjille julkisesti annettavan tiedonannon sijoittamista, päätösehdotusta ei tarvitse sen osalta muuttaa.
- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että Alankomaiden valvontaviranomaisen vastalause käytäntöjen muuttamisesta, joka WhatsAppin olisi tehtävä yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomisen oikaisemiseksi, täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset, ja määrää Irlannin valvontaviranomaisen varmistamaan, että käsittelyn saattamista säännösten mukaiseksi koskevassa määräyksessä esitetään siltä osin kuin se koskee yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan rikkomista selkeästi tämän säännöksen rikkomisen laajennettu soveltamisala edellä 7.4.4.2 kohdassa kuvatun mukaisesti,

430. Korjaavia toimenpiteitä, erityisesti hallinnollista sakkoa, koskevat vastalauseet:

- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisen vastalause edeltävän tilikauden liikevaihdon määrästä täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset ja määrää Irlannin valvontaviranomaisen muuttamaan päätösehdotustaan, jotta voidaan a) ottaa huomioon yhteen yritykseen kuuluvien kaikkien yritysten kokonaisliikevaihto itse sakon määrän laskemiseksi; b) pitää johtavan valvontaviranomaisen yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 6 kohdan mukaisesti tekemän lopullisen päätöksen päivämäärää tapahtumana, jonka edeltävä tilikausi otetaan huomioon.
- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että Saksan liittotasavallan, Ranskan ja Portugalin valvontaviranomaisten vastalauseet yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan soveltamisesta täyttävät yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimukset ja että Irlannin valvontaviranomaisen on muutettava päätösehdotustaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohdan osalta, jotta myös muut rikkomiset voidaan ottaa – vakavimman rikkomisen lisäksi – huomioon sakkoa laskettaessa, jollei yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta koskevista perusteista muuta johdu.
- J) Tietosuojaneuvosto katsoo, että Saksan liittotasavallan, Italian ja Unkarin valvontaviranomaisten vastalauseet yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen perusteiden soveltamisesta ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimusten mukaisia. Tietosuojaneuvosto katsoo, että Italian ja Unkarin valvontaviranomaisten rikkomisen tahallisuutta koskevilla vastalauseilla esitetyissä

perusteissa ei esitetä objektiivisia tekijöitä, jotka näyttävät toteen käyttäytymisen tahallisuuden. Saksan liittotasavallan, Italian ja Unkarin valvontaviranomaisten vastalauseissa riitautetun yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden perusteiden arvioinnin osalta tietosuojaneuvosto katsoo, että Irlannin valvontaviranomainen on määrittänyt asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan tietojen merkityksellisyyden eikä päätösehdotusta tarvitse siksi tämän osalta muuttaa. Tietosuojaneuvosto ottaa kuitenkin huomioon maailmanlaajuisen vuotuisen liikevaihdon, todetut rikkomiset ja Irlannin valvontaviranomaisen oikein määrittämät raskauttavat tekijät ja päättää, että sakko ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden vaatimusta.

- J) Tämän perusteella tietosuojaneuvosto määrää Irlannin valvontaviranomaisen arvioimaan uudelleen hallinnollisen sakon osalta suunnittelemansa korjaavan toimenpiteen tämän sitovan päätöksen 9.4 kohdan mukaisesti ja muuttamaan päätösehdotustaan asettamalla todetuille rikkomisille korkeamman sakon määrän kuin päätösehdotuksessa suunniteltu hallinnollinen sakko siten, että se pysyy yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta koskevien perusteiden mukaisena.
- J) Tietosuojaneuvosto päättää, että Irlannin valvontaviranomaisten ei tarvitse muuttaa päätösehdotustaan sen Saksan liittotasavallan valvontaviranomaisten vastalauseen perusteella, joka koskee Irlannin valvontaviranomaisen päätöstä olla antamatta sakon arvioinnissa kiinteää summaa vaan vaihteluvälin, koska esitetty vastalause ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimuksia.

11 LOPPUHUOMAUTUKSET

431. Tämä sitova päätös on osoitettu Irlannin valvontaviranomaiselle ja osallistuville valvontaviranomaisille. Irlannin valvontaviranomaisen tulee tehdä lopullinen päätöksensä tämän sitovan päätöksen perusteella yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 6 kohdan mukaisesti.
432. Niiden vastalauseiden osalta, jotka eivät täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 24 kohdan vaatimuksia, tietosuojaneuvosto ei ota kantaa vastalauseissa esitettyihin asiakysymyksiin. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että asianomainen päätösehdotus ja osallistuvien valvontaviranomaisten vastalauseet huomioon ottaen tämä päätös ei estä tietosuojaneuvostoa tekemästä muita tapauksia ja myös samoja osapuolia koskevia muita arviointeja.
433. Yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 6 kohdan nojalla Irlannin valvontaviranomaisen on ilmoitettava lopullisesta päätöksestään puheenjohtajalle kuukauden kuluessa sitovan päätöksen vastaanottamisesta.
434. Kun Irlannin valvontaviranomainen on ilmoittanut lopullisen päätöksensä, sitova päätös julkaistaan yleisen tietosuoja-asetuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti.
435. Yleisen tietosuoja-asetuksen 70 artiklan 1 kohdan y alakohdan mukaisesti Irlannin valvontaviranomaisen tietosuojaneuvostolle ilmoittama lopullinen päätös sisällytetään rekisteriin päätöksistä, jotka on tehty yhdenmukaisuusmekanismin mukaisesti.

Euroopan tietosuojaneuvosto

Puheenjohtaja

(Andrea Jelinek)