

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

E 33/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto henkilötietojen siirrosta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä

Asian tausta ja valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään erityisesti EU:n ja Yhdysvaltojen välistä henkilötietojen siirtoa ja henkilötietodirektiivissä tarkoitettua riittävää henkilötietojen suojan tasoa koskevan Safe Harbor- järjestelmän korvaavaa Privacy Shield –järjestelyä. Suomi pitää selvityksessä ilmaistun kannan mukaan tärkeänä komission käynnistämiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut palauttaa luottamus EU:n ja Yhdysvaltojen välisiin tiedonsiirtoihin tilanteessa, jossa Yhdysvaltojen NSA:n harjoittamaa laajamittaista urkintaa koskevat paljastukset horjuttivat vakavasti eurooppalaisten luottamusta verkkoviestintään.

Privacy Shield -järjestelyn osalta Suomi on pitänyt perusteltuna Safe Harbour - järjestelmän kehittämistä siten, että rekisteröityjen yksityisyyden suojalle on riittävät takeet siirrettäessä tietoja järjestelmän puitteissa. Suomen kannan mukaan on tärkeää, että tiedonsiirtojen jatkuvuus EU:n ja Yhdysvaltojen välillä turvataan ja asian jatkovalmistelussa otetaan asianmukaisesti huomioon Euroopan tietosuojaviranomaisten (ns. Article 29 Working Party) esittämä lausunto.

Asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Valtioneuvoston selvitys liittyy ennen muuta velvollisuuteen turvata EU:n henkilötietolainsäädännön edellyttämä riittävä henkilötietojen suojan taso siirrettäessä henkilötietoja EU:n alueelta Yhdysvaltoihin. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siitä yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta, joka turvataan paitsi perustuslain 10 §:ssä, myös ja varsinkin EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Niin EU:n ja USA:n välistä tietojensirtoa koskeva Privacy Shield –nimellä kulkeva järjestely kuin sitä edeltänyt ja sittemmin pätemättömäksi osoittautunut Safe Harbour –järjestely liittyvät henkilötietodirektiivin 25 artiklan 1 kohdassa ilmaistuun lähtökohtaan, jonka mukaan henkilötietojen siirto EU:sta kolmanteen maahan voidaan suorittaa ainoastaan, jos kyseisessä kolmannessa maassa taataan tietosuojan riittävä taso. Saman artiklan 6 kohdan mukaan komissio voi henkilötietodirektiivin 31 artiklan 2 kohdassa vahvistetun menettelyn mukaisesti todeta, että tietyssä kolmannessa maassa taataan tietosuojan riittävä taso (ns. komission riittävyyspäätös, adequacy decision).

Välitön oikeudellinen tarve Safe Harbour järjestelyn korvaajalle syntyi EU-tuomioistuimen lokakuussa 2015 asiassa Schrems (C-362/14) antamassa tuomiossa.. Schrems-tuomiossaan EU-tuomioistuin katsoi, että komission vuonna 2000 tekemä Safe Harbor –päätös oli pätemätön.

Tämän ratkaisun taustalla oli ensinnäkin EU-tuomioistuimen vakiintunut kanta siitä, että niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia direktiivin säännöksiä, joka saattaa loukata perusvapauksia ja varsinkin oikeutta yksityisyyteen, on välttämättä tulkittava perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien valossa (Ks. Schrems-tuomion 38 kohta ja siinä mainitut EU-tuomioistuimen ratkaisut). Merkityksellisiä olivat tuomioistuimen mukaan varsinkin yksityiselämän kunnioitusta koskeva perusoikeuskirjan 7 artikla, henkilötietojen suojaa koskeva perusoikeuskirjan 8 artiklassa, sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin koskeva 47 artikla. Viimekädessä EU:n perusoikeuskirja ja sitä koskevat EU-tuomioistuimen tulkinnat määrittävät siten sen henkilötietojen suojan tason, mitä voidaan pitää riittävänä siirrettäessä henkilötietoja EU:sta kolmansiin maihin.

Samoin tuomioistuin on korostanut yhtäältä henkilötietojen suojan tärkeää roolia yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden kannalta ja toisaalta sellaisten henkilöiden merkittävää määrää, joiden perusoikeudet voivat tulla loukatuiksi siirrettäessä henkilötietoja kolmanteen maahan, joka ei takaa tietosuojan riittävää tasoa. Tuomioistuin päätyikin Schrems-tuomiossa toteamaan, että komission harkintavalta kolmannen maan takaaman tietosuojan tason riittävyden arvioinnissa on pieni, ja vastaavasti henkilötietodirektiivin 25 artiklasta, luettuna perusoikeuskirjan valossa, johtuvien vaatimusten valvonnan on oltava tarkkaa. Lisäksi ja varsinkin oli sen mukaan huomattava, että yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja unionin tasolla edellyttää, että henkilötietojen suojaa *koskevat poikkeukset ja rajoitukset* toteutetaan sen rajoissa, mikä on *ehdottomasti tarpeen* (Ks. myös EU-tuomioistuimen tuomio yhdstetyssä asiassa Digital Rights Ireland ym., (C/293/12 ja C/594/12).

Tätä taustaa vasten tuomioistuin kiinnitti huomiota varsinkin kahteen komission päätöstä koskevaan seikkaan.

Ensinnäkin komission Safe Harbour –päätös mahdollisti EU-tuomioistuimen mukaan Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden ja yleisen edun tai sisäisen lainsäädännön vaatimuksiin

perustuvan puuttumisen niiden henkilöiden perusoikeuksiin, joiden henkilötiedot siirretään tai voitaisiin siirtää unionista Yhdysvaltoihin ilman, että samalla olisi yksilöity mitään Yhdysvalloissa voimassa olevia säännöksiä, joilla olisi tarkoitus rajoittaa mahdollista puuttumista henkilöiden perusoikeuksiin. Tällaiset rajoitukset eivät tuomioistuimen mukaan olleet EU:n perusoikeuskirjan valossa oikeudellisesti mahdollisia. Erityisesti tuomioistuin katsoi, että lainsäädäntö, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, loukkaa yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti tuomio *Digital Rights Ireland ym.*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 39 kohta).

Tällainen rajoitus ei läpäise perusoikeuskirjan 52 artiklassa ilmaistua rajoitustestiä, koska sen perusteella perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien *keskeistä sisältöä*.

Myös oikeussuojakeinojen puuttuminen oli EU-tuomioistuimen mukaan yhtä vakavalla tavalla ongelmallista. Se katsoi vastaavalla tavalla, että myös lainsäädäntö, jossa yksityisille ei anneta mitään mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja, jotta he saisivat tutustua henkilötietoihinsa tai voisivat saada tällaiset tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi, loukkaa tehokasta perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä.

Kokonaisarvion jälkeen EU-tuomioistuin katsoi, että komission *Safe Harbour* –päätös oli pätemätön.

Kuten valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, EU:n tietosuojavaltuutetuista koostuva Working Party 29 on sittemmin ottanut kantaa sekä *Schrems*-tuomion vaikutuksiin että sen korvaajaksi neuvotellun *Privacy Shield* –järjestelyn sisältöön. Huhtikuun 13 päivänä antamassaan lausunnossa, jonka huomioonottamista valtioneuvoston selvityksessä ilmaistun kannan mukaan pidetään tärkeänä, WP29 pitää *Privacy Shield*-järjestelyä sinänsä edistysaskeleena *Safe Harbour* –järjestelmään verrattuna, mutta kiinnittää kriittistä huomiota varsinkin seuraaviin seikkoihin:¹

- Yhdysvaltojen tiedusteluviranomaisten lausumat eivät poissulje EU:sta peräisin olevien henkilötietojen massamuotoista ja erottelematonta keräämistä. Tämä on ristiriidassa sen WP29 vakiintuneen kannan kanssa, massamuotoista ja erottelematonta ihmisten valvontaa voi koskaan pitää oikeasuhtaisena ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömänä.

- *Privacy Shield* –järjestely ei takaa tyydyttävällä tavalla riittäviä oikeussuojakeinoja. Tältä osin WP29 pitää sinänsä tervetulleena erityisen oikeusasiamiesinstituution perustamista valvomaan *Privacy Shield* –järjestelyn noudattamista. WP29 kuitenkin katsoo, että kyseinen

¹ Ks. WP29, Opinion 01/2016 on the EU – U.S. Privacy Shield draft adequacy decision.

oikeusasiamiesinstituutio ei ole sen paremmin riittävällä tavalla riippumaton kuin varustettu riittävillä toimivaltuuksilla, jotta sen voisi katsoa takaavan riittävät oikeussuojakeinot.

Molemmat huomautukset liittyvät viimekädessä pyrkimykseen varmistaa, ettei Privacy Shield johda tilanteeseen, joka loukkaa EU:n perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia. Rajoitusten on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus eivätkä ne missään tapauksessa saa loukata oikeuksien keskeistä sisältöä. Tämä viimeksi mainittu vaatimus perusoikeuksien keskeisen sisällön kunnioittamisesta on sikäli ehdoton, ettei siitä voi poiketa esimerkiksi rajoituksen taustalla olevan intressin painavuuteen vedoten. Kysymys on perusoikeusrajoituksen rajasta, joka määrittää ehdottomat puitteet myös Privacy Shield –tyyppistä ratkaisua koskevalle komission päätökselle.

Riittävän henkilötietojen suojan tason EU:n ja USA:n välillä mahdollistavalle sopimukselle ja sitä koskevalle komission päätökselle on painava yhteiskunnallinen tarve, joka liittyy sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan että sananvapauteen. Toisaalta yhtä selvää on, että uusi Safe Harbour –järjestelyn korvaava ratkaisu on pyrittävä alusta alkaen muodostamaan sellaiseksi, että se vastaa EU:n perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamia vaatimuksia.

Viime mainituilta osin on jonkin verran hankalaa, että kysymys yksityiselämän suojan suhteesta varsinkin tiedustelutarkoituksessa tapahtuvaa ns. strategista tiedonhankintaa koskeva oikeuskäytäntö on vielä osin sisällöltään epäselvää ja selvästikin vasta kehittymässä. EU-tuomioistuimen Schrems-ratkaisun perusteella voidaan sanoa, että 1) yleinen ja erittelemätön pääsy viestien sisältöihin loukkaa yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä ja 2) järjestelyn on tarjottava sellaiset oikeussuojakeinot, joita EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa edellytetään.

Ensin mainitun vaatimuksen kannalta on ongelmallista, että Privacy Shield –järjestely ilmeisestikin näyttäisi edelleen sallivan Yhdysvaltain tiedusteluviranomaisten yleisen ja erittelemättömän pääsyä viestiliikenteeseen. Privacy Shield –asiakirjojen liitteessä 6 kuvattu Yhdysvaltain harjoittamaa signaalitiedustelua koskeva Presidential Policy Directive 28 mahdollistaa yksiselitteisesti sekä kohdennetun (targeted) että massamuotoisen tiedonhankinnan (intelligence collected in bulk). Tällaisella massamuotoisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan saman määräyksen mukaan tiedustelutoimintaa, jossa Privacy Shield –liitteessä 6 olevan tiedon mukaan kerättäisiin ”large quantities of signals intelligence data which, due to technical or operational considerations, is acquired without the use of discriminants (e.g., specific identifiers, selection terms, etc.)” (ks. Annex VI, p. 3). Nähdäkseni tällaiset tiedonhankintavaltuudet menevät jo selvästi yli sen rajan, jota EU-tuomioistuin Schrems-ratkaisussaan piti yksityiselämän suojan keskeisen sisällön vastaisena.

Käsitykseni mukaan asian jatkovalmistelussa on myös seurattava sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kehittymistä. EU-tuomioistuimessa on vireillä useita asioita, joissa annettavat ratkaisut määrittävät yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sisältöä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa vähintäänkin lähestytään EU-tuomioistuimen

määrittelemää yksityiselämän suojan loukkaamatonta ydintä. Tällaisia asioita ovat muun muassa yhdistetyt asiat Tele2 Sverige AB v. Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v. Davis and others (C-203/15 and C-698/15) samoin kuin matkustajatietojen käsittelyä Kanadan kanssa koskevan sopimuksen pätevyyttä koskeva tuomioistuimen lausuntoasia (A-1/15). Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan vireillä useita samalla tavoin yksityiselämän suojaa erityisesti massavalvontatyypissä tilanteissa linjaavia tapauksia, jotka on jo kommunikoitu vastaajavaltioille:

- Centrum För Rättvisa v. Sweden (no. 35252/08) tapauksessa valitus koskee salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa ruotsalaista lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöä.
- Tretter and Others v. Austria (no. 3599/10) tapauksessa taas on kysymys Itävallan poliisilla olevista strategisista tiedonhankintakeinoista
- Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom (no. 58170/13). Valittajat väittävät Yhdistyneen kuningaskunnan loukanneen heille EIS 8 artiklassa turvattuja oikeuksia, kun he ovat joutuneet elektronisen valvonnan kohteeksi Edward Snowdenin paljastamalla tavalla.
- Bureau of Investigative Journalism and Alice Ross v. the United Kingdom (no. 62322/14). Valittajina toimivat journalistit väittävät joutuneensa Edward Snowdenin paljastamalla tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan tiedustelupalvelun (GCHQ) massamuotoisen valvonnan kohteeksi ja että tämä valvonta on loukannut EIS 10 artiklassa turvattua sananvapautta.

Myös tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta Privacy Shield –järjestely näyttäisi ongelmalliselta. Kun perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa, tulisi Privacy Shield –järjestelyltä edellyttää lähtökohtaisesti nimenomaan tuomioistuintyyppisiä oikeussuojakeinoja. Tähänkin nähden WP29 lausunnossa esitettyä arvostelua siitä, ettei nyt esillä olevaa oikeusasiamiesinstituutiota voida pitää riittävänä oikeussuojakeinona, on perusteltu.

Päätöksen henkilötietojen suojan riittävydestä Yhdysvalloissa tekee komissio ja viimekädessä komission tulevan riittävyyspäätöksen pätevyys tulee arvioitavaksi EU-tuomioistuimessa. Suomen perustuslainakin näkökulmasta tärkeää olisi kuitenkin tällaisessakin oikeudellisessa puitteessa pyrkiä käytettävissä olevin keinoin huolehtimaan siitä, että järjestely on alusta alkaen EU:n perusoikeuskirjan mukainen. Tässä suhteessa mm. jo olemassa oleva sekä edellä mainitulla tavalla tuleva oikeuskäytäntö määrittelee viimekädessä sen suojan tason, jota voidaan pitää EU-oikeuden valossa riittävänä ja jonka puitteisiin myös nyt esillä oleva Privacy Shield –järjestely tulee sovitaa. Sen vuoksi on välttämätöntä, että Privacy Shield – järjestelyn jatkovalmistelussa seurataan tarkoin varsinkin strategista tiedustelua koskevan oikeuskäytännön kehittymistä.