

Tuomas Ojanen
13.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Käsillä oleva asia on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän, henkilötietojen suojan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n ohella ja oikeastaan sijastakin merkityksellisiä ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, sellaisena kuin se näyttäytyy varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa, sekä varsinkin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklan, sellaisina kuin niiden sisältö täsmentyi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuisissa tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland* ym ja C-362/ *Schrems*.

Tarvetta huomioida perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ohella perustelee paitsi EU:n perusoikeuskirjan 51.1 artikla myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2014 vp. Siinä valiokunta nimenomaisesti totesi, että EU-tuomioistuimen asiassa *Digital Rights Ireland* antamassa tuomiossa "esittämät huomiot ovat pohjana tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun *valtiosääntöisessä tarkastelussa*.... vaikka tuomio ei suoranaisesti koskekaan kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä." (kursivointi – TO). Vastaava, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioiva lähtökohta on nyt sitä suuremmalla syyllä omaksuttava käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, koska kysymys on EU:n ja Yhdysvaltojen välisestä ns. *Privacy Shield* -järjestelystä, jonka keskeisenä tarkoituksena on luoda uudet transatlanttiset puitteet henkilötietojen siirrolle sen jälkeen, kun EU-tuomioistuin julisti komission ns. Safe Harbor-päätöksen pätemättömäksi perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklan normikokonaisuuden vastaisuuden perusteella asiassa *Schrems*.

Asiassa Schrems annetun tuomion erityinen merkitys

Erityisen painokkaasti käsillä olevan asiakokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on korostettava EU-tuomioistuimen tuomiota tapauksessa *Schrems*. Siinä tuomioistuin totesi pätemättömäksi EU:n komission ns. *Safe Harbor* - päätöksen. Käsillä olevan E-kirjelmän kohteena oleva komission tiedonanto liittyy yritykseen laatia uusi, Privacy Shield-järjestelmä kumotun päätöksen tilalle tavalla, joka palauttaisi luottamuksen EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tiedon siirtoon ja joka asianmukaisesti toteuttaisi etenkin seuraavia unionin perusoikeuskirjan 7,8 ja 47 artiklasta sekä henkilötietodirektiivistä 95/46/EY seuraavia vaatimuksia:

- Henkilötietoja voidaan lähtökohtaisesti siirtää kolmanteen maahan

vain, jos kyseisessä kolmannessa maassa taataan tietosuojan riittävä taso.

(Direktiivin nojalla komissio voi todeta, että tietyssä kolmannessa maassa taataan sen sisäisen lainsäädännön tai sen kansainvälisten sitoumusten johdosta tietosuojan riittävä taso); ja

- Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi viranomainen, jonka tehtävänä on valvoa direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten soveltamista jäsenvaltion alueella (ns. kansalliset valvontaviranomaiset).

Komission *Safe Harbour* -päätös ei täyttänyt näitä vaatimuksia EU-tuomioistuimen tapauksessa *Schrems* antaman tuomion mukaan. Yhtäältä *Safe Harbor* -päätöksen ongelmana oli, että komission päätös siitä, että jokin kolmas maa takaa siirrettyjen henkilötietojen suojan riittävän tason, ei voinut tuomioistuimen mukaan tehdä tyhjäksi eikä edes heikentää toimivaltaa, joka kansallisilla valvontaviranomaisilla tulee olla Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja mainitun direktiivin nojalla. EU-tuomioistuin painotti tässä yhteydessä perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattua henkilötietojen suojaa sekä sen toteuttamista koskevia kansallisten valvontaviranomaisten tehtäviä. Tuomioistuin katsoi, ettei komission päätös voinut estää kansallisia valvontaviranomaisia itsenäisesti tutkimasta sitä, noudatetaanko henkilötietojen siirrossa kolmanteen maahan, so. Yhdysvaltoihin, direktiivin mukaisia vaatimuksia.

Toisaalta EU-tuomioistuin piti komission *Safe Harbor* -päätöstä pätemättömänä sillä perusteella, että se oli vastoin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artikloja. Ensinnäkin tuomioistuin kritisoi sitä, että *Safe Harbor* -järjestelmää sovellettiin vain siihen suostuvissa yhdysvaltalaisissa yrityksissä. Sitä vastoin varsinkaan Yhdysvaltojen viranomaisten velvollisuutena ei ollut noudattaa sitä. Lisäksi Yhdysvaltojen kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen etuun ja lakien noudattamiseen liittyvät vaatimukset olivat *Safe Harbor* -järjestelmään verrattuina ensisijaisia lopputuloksella, että yhdysvaltalaiset yritykset olivat velvollisia syrjäyttämään kyseisen järjestelmän mukaiset suojasäännöt rajoituksetta silloin, kun ne olivat ristiriidassa mainittujen vaatimusten kanssa. *Safe Harbor* -järjestelmä siis salli Yhdysvaltojen viranomaisten puuttua perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa turvattuihin perusoikeuksiin ilman, että Yhdysvalloissa olisi tällaisen puuttumisen rajoittamiseen tarkoitettuja sääntöjä tai tehokkaita oikeussuojakeinoja tällaista puuttumista vastaan.

Tätä taustaa vasten EU-tuomioistuin katsoi järjestelmän mahdollistavan unionista Yhdysvaltoihin siirrettävien kaikkien henkilötietojen viranomaiskäsittelyn tekemättä riittävää erottelua, rajoitusta tai poikkeusta tavoiteltavan päämäärän mukaan ja säätämättä objektiivisista perusteista, joka rajoittaisivat viranomaisten pääsyä tietoihin ja niiden myöhempää käyttöä. Tuomioistuin korostikin, että viranomaisten pääsy yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön loukkasi yksityiselämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä.

“94 Säännöstöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, keskeistä sisältöä”

Lisäksi EU-tuomioistuimen mukaan komission *Safe Harbor* -päätös esti kansallisia

valvontaviranomaisia käyttämästä toimivaltaansa, jos henkilö halusi kyseenalaistaa päätöksen yhteensopivuuden henkilöiden yksityiselämän, vapauksien ja perusoikeuksien suojan kanssa. EU- tuomioistuimen mielestä komissiolla ei ollut toimivaltaa rajoittaa tältä osin kansallisten valvontaviranomaisten toimivaltaa.

Artikla 29 työryhmän lausunnon erityinen merkitys

Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön, erityisesti EU-tuomioistuimen asiassa *Schrems* antaman tuomion, ohella on käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon verraten tuore ns. Artikla 29 työryhmän lausunto *Privacy Shield* –järjestelmää koskevista valmisteluasiakirjoista (Opinion 01/2016 on the EU – U.S. Privacy Shield draft adequacy decision).

Lausunto voidaan tiivistää seuraavasti:

- Työryhmä pitää Privacy Shield – järjestelyä oikeasuuntaisena mutta kuitenkin samalla esittää vakavia huolenaiheita henkilötietojen siirrosta Privacy Shieldin puitteissa sekä kaupallisten intressien että viranomaisten pääsyn näkökulmasta.
- Työryhmä pitää kaupallisiin seikkoihin liittyvänä epäkohtana varsinkin sitä, ettei käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate toteudu kunnolla ja ettei järjestelmä sisällä riittäviä suojatakeita silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja kun on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin. Myös henkilötietojen suoja kangertelee tietojen siirrossa Yhdysvalloista johonkin kolmanteen maahan.
- Työryhmän mukaan Privacy Shield –järjestelmä sallii edelleen viranomaisille liian laajan pääsyn siirrettäviin tietoihin sekä niiden myöhemmän käytön kansallisen turvallisuuden perusteella. Vaikka työryhmä pitää sinänsä tervetulleena yritystä säännellä kansallisten lainvalvontaviranomaisten pääsyä tietoihin, työryhmän mukaan valmisteluasiakirjat eivät kykene rajoittamaan yhdysvaltalaisen turvallisuusviranomaisen massaluoontoista, yleistä pääsyä unionista siirrettäviin henkilötietoihin terrorismin vastatoimien nimissä. Tässä yhteydessä työryhmä kiinnittää huomiota myös EU-tuomioistuimessa vireillä oleviin oikeusjuttuihin, jotka voivat tuoda lisävaloa perusoikeusvaatimuksista suhteessa massaluoontoiseen, erottelemattomaan viranomaispääsyyn henkilötietoihin.¹
- Työryhmä pitää Privacy Shield –järjestelyä pirstaleisena ja sen myötä sekavana ja epäselvänä. Työryhmä myös korostaa tarvetta huolehtia sekä terminologisesta että sisällöllisestä sopusoinnussa unionin henkilötietojen suojaa koskevan normiston kanssa.
- Työryhmä korostaa tarvetta arvioida Privacy Shield –järjestelmän sopusointua myöhemmin vuonna 2018 voimaan tulevan uuden tietosuojasetuksen kanssa.
- Työryhmä pitää edistysaskeleena erillisen valtuutetun asettamista valvomaan tietosuojaperiaatteiden noudattamista sekä antamaan oikeussuojaa. Työryhmä ei kuitenkaan pidä valtuutetun toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden takeita vielä riittävinä.

¹ EU-tuomioistuimessa on vireillä ainakin kaksi ennakkoratkaisupyyntöä, *Tele2 Sverige* (C-203/15, esitetty 4.5.2015) ja *Davis ym.* (C-698/15, esitetty 28.12.2015, myönnetty nopeutettu menettely), joissa on kysymys jäsenvaltioiden oikeudesta käsitellä ja säilyttää teletunnistetietoja sen jälkeen, kun teletunnistetietojen tallentamista koskeva direktiivi todettiin pätemättömäksi tapauksessa Digital Rights Ireland.

Arvio

Käsillä olevassa E-kirjelmässä on keskitytty lähinnä perusinformaation antamiseen eduskunnalle Safe Harbor- järjestelmän korvaavasta Privacy Shield –järjestelystä. Tässä kirjelmä mielestäni onnistuu. Kirjelmä antaa riittävän ajantasaisen käsityksen Privacy Shield –järjestelyn pääasiallisesta sisällöstä tällä hetkellä sekä valmisteluprosessista.

Sitä vastoin kirjelmä on puutteellinen sikäli, että siinä ei juurikaan sanota mitään Suomen kannoista Privacy Shield –järjestelyyn. Osin tätä voidaan pitää hyväksyttävänä yhtäältä siitä syystä, että kyseessä on ns. E- eikä U-asia valtiosääntöoikeudellisesti. Toisaalta Suomi ei voi sillä tavoin vaikuttaa Privacy Shield –järjestelmän valmisteluprosessiin kuin EU-lainsäädännön säätämisprosessin yhteydessä. Näistä syistä huolimatta perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa, että valtioneuvoston kirjelmässä ei pitäisi tyytyä vain selostamaan – sinänsä asianmukaisesti – asian valmisteluprosessia unionitasolla sekä unionin ja Yhdysvaltojen välillä vaan että kirjelmästä pitäisi tulla selvemmin ja yksityiskohtaisemmin esiin ne näkökohdat, jotka suuntaavat ja määrittävät Suomen kantaa. Kysymys tulee kuitenkin olemaan myös Suomen kansalaisten ja yleisemmin Suomen oikeuspiirissä olevien ihmisten henkilötietojen siirrosta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi sinänsä yhtyä valtioneuvoston kirjelmässä hyvin pelkistetysti esitettyihin Suomen kantoihin siitä, että tiedonsiirtojen jatkuvuus EU:n ja Yhdysvaltojen välillä turvataan; että rekisteröityjen yksityisyyden suojalle on riittävät takeet siirrettäessä tietoja järjestelmän puitteissa; ja että asian jatkovalmistelussa otetaan asianmukaisesti huomioon Euroopan tietosuojaviranomaisten (”WP 29”) edellä selostettu verraten kriittinen lausunto.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi kuitenkin lisäksi, etenkin valiokunnan perustuslaillinen tehtävä perustuslain 74 §:n nojalla huomioiden, korostaa tarvetta huolehtia jatkoprosessissa siitä, että Privacy Shield –järjestelmän kehittämistä suuntaa ja määrittää etenkin EU-tuomioistuimen *Schrems*-tuomio, varsinkin ne näkökohdat, jotka tuottivat komission *Safe Harbor* –päätöksen pätemättömyyden. Viittaan tässä yhteydessä erityisesti tuomion kohdista 91-96 ilmenevään. *Schrems*-tuomion valossa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi korostaa seuraavia seikkoja:

- Järjestelmää, joka mahdollistaa viranomaisille laajamittaisen, erittelemättömän, pitkäaikaisen ja rajoittamattoman pääsyn tietoihin sekä niiden myöhemmän käsittelyn, ei pidä sallia, koska se loukkaisi yksityiselämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä. Näin ollen viranomaisten pääsy tietoihin ja niiden myöhempi käyttö tulee rajata siihen, mikä on välttämätöntä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän, kuten terrorismin torjunta, saavuttamiseksi. (ks. myös PeVL 18/2014 vp).
- Privacy Shield –järjestelmässä on oltava riittävän selvät ja nimenomaiset takeet,

joiden avulla henkilötiedot voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta sekä kaikenlaiselta näiden tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. On korostettava, että tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin henkilötietojen *automaattisessa* käsittelyssä ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin.

- Yksilöille tulee taata riittävät mahdollisuudet hakea hallinto- tai oikeusteitse tehokasta oikeussuojaa, jotta heillä on muun muassa mahdollisuus tutustua itseään koskeviin tietoihin ja saada ne tarvittaessa oikaistuiksi tai poistetuiksi.
- On perustettava riittävän itsenäinen ja riippumaton viranomainen valvomaan henkilötietojen siirtoa ja tutkimaan yksityisten väitteitä, joiden mukaan henkilötietojen siirtoa koskevat oikeussäännöt ja/ tai käytännöt eivät takaa tietosuojan riittävää tasoa.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa tarvetta huomioida edellä selostettu Artikla 29 työryhmän lausunto *Privacy Shield* -järjestelmästä.

Lopuksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä muistuttaa valiokunnan jo aiemmin omaksumasta kannasta lausunnossa PeVL 18/2014 vp siltä osin kuin valiokunta katsoi siinä tarpeelliseksi irtautua aiemmasta vakiintuneesta lausuntokäytännöstään, jossa viestin tunnistamis-tietojen katsottiin jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3 – 4, PeVL29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL3/2008 vp, s.2/I). Lausunnossa 18/2014 vp valiokunta omaksui kuitenkin kannan, jonka mukaan ”(k)äytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen.” – Valiokunnan nyt käsillä olevassa lausunnossa olisi syytä muistuttaa valtioneuvostoa myös tästä valtiosääntöoikeudellisesta (uus)linjauksesta.

Helsingissä 13. päivänä toukokuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki