

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Asia: E 35/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan unionin ja Amerikan Yhdysvaltojen välinen sopimus henkilötietojen suojasta kun kyseisiä tietoja siirretään ja käsitellään rikosten, mukaan lukien terrorismi, ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten sekä syytetoimia varten (EU-USA tietosuojasopimus).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selvityksistä E 33/2016 vp ja E 35/2016 vp, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Henkilötietojen suoja on perusoikeus, joka on vahvistettu Euroopan unionin tasolla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa, jonka mukaan *jokaisella* on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Kansallisella tasolla henkilötietojen suojasta perusoikeutena on säädetty perustuslain (731/1999) 10.1 §:ssä, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus on hyväksytty huhtikuussa 2016 ja siirtymävaiheen jälkeen sitä sovelletaan kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa pääosin sellaisenaan vuoden 2018 puolivälistä lähtien. Tietosuojasetuksen toimeenpanoon liittyy myös kansallisia sääntelytarpeita. Tietosuojasetus pitää sisällään vastaavat vaatimukset kuin voimassa oleva henkilötiedodirektiivi muun muassa henkilötietojen siirrosta EU:n ja ETA: ulkopuolelle. Nyt lausuttavana olevat sopimusjärjestelyt liittyvät Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä tapahtuvaan henkilötietojen siirtoon. Euroopan unioni on katsonut, ettei Yhdysvalloissa ole yleisesti säädetty riittävästi henkilötietojen suojasta, joten Yhdysvaltojen tietosuojatasoa ei ole pidetty riittävänä. Tästä syystä Euroopan unioni on pyrkinyt sopimusjärjestelyin varmistamaan, että henkilötietojen suoja olisi riittävää niiden tietojen osalta, joita siirretään Euroopan unionin alueen tai ETA:n ulkopuolelle Yhdysvaltoihin. Aiemmin keskeinen sopimusjärjestely oli nk. Safe Harbor -järjestely, mutta Euroopan unionin tuomioistuin julisti 6.10.2015 järjestelyn pätemättömäksi (tapaus Schrems, C-362/14). Peruste sille, että järjestely katsottiin pätemättömäksi, oli se, että järjestelyssä ei ollut rekisteröidyillä riittäviä oikeussuojakeinoja. Tuomioistuin katsoi järjestelyn olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

Komissio oli jo ennen EU-tuomioistuimen ratkaisua todennut Safe Harbor-järjestelyn uudistamistarpeet, kun kesäkuussa 2013 ilmeni, että Yhdysvalloissa käytetään laajamittaisia tiedustelutiedon keruuohjelmia. Komissio antoi 27.11.2013 tiedonannon luottamuksen palauttamisesta EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tietojen siirtoon. Nyt lausuttavana oleva Privacy Shield -järjestelyn on tarkoitus parantaa tietosuojan tasoa EU:n ja Yhdysvaltojen välillä tapahtuvassa henkilötietojen siirrosta, kun yritykset siirtävät EU:n alueelta henkilötietoja Yhdysvaltoihin. Privacy Shield -järjestelyssä on mekanismeja, joilla vahvistetaan muun muassa rekisteröityjen mahdollisuuksia saada riittävää oikeussuojaa Yhdysvalloissa tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä. Lisäksi järjestelyllä pyritään rajoittamaan Yhdysvaltojen mahdollisuuksia kerätä summittaisesti ja massamuotoisesti tiedustelutietoja. Järjestely on joiltakin osin vielä epäselvä ja pitää sisällään ongelmallisia kohtia.

Privacy Shield -järjestely on merkityksellinen erilaisissa nk. pilvipalveluissa, kun niissä tietoja säilytetään ja muuten käsitellään EU:n ja ETA:n ulkopuolella Yhdysvalloissa, jonne keskeiset pilvipalveluita tarjoavat yritykset ovat sijoittautuneet. Niin ikään järjestely on merkityksellinen muun muassa sosiaalisen median palveluiden tarjonnassa.

Privacy Shield -järjestely

Privacy Shield -järjestely parantaa monin osin henkilötietojen suojaa sekä korjaa niitä epäkohtia, joihin EU-tuomioistuin ratkaisussaan C-362/14 kiinnitti huomiota.

Kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuva WP29-työryhmä käsitteli Privacy Shield -järjestelyä kokouksessaan huhtikuun puolessa välissä. Työryhmä piti järjestelyä merkittävänä parannuksena aiempaan Safe Harbor -järjestelyyn. Kuitenkin työryhmä piti järjestelyä osittain epäselvänä ja vaikeaselkoisena. Järjestely muodostuu erilaisista ja eritasoisista asiakirjoista, joita ei ole yhdenmukaistettu. Työryhmä piti tarpeellisena, että järjestelyssä mukana olevien asiakirjojen sisällöt ovat johdonmukaisia muun muassa käsitteistöltään. Esimerkiksi käyttötarkoituksen rajoittamista koskevia periaatteita tulisi täsmentää ja automatisoidun päätöksenteon rajoittamiseen ei järjestelyssä ole vielä otettu kantaa. Työryhmä myös kiinnitti huomiota siihen, ettei järjestelyssä ole riittäviä takeita siitä, että järjestelyn vaatimukset ulottuisivat myös kolmansiin maihin, jos tietoja siirretään Yhdysvalloista edelleen muualle. Työryhmän näkemyksen mukaan myös oikeussuojajärjestelmä voi olla tosiasiaa liian monimutkainen. Työryhmä piti tarpeellisena, että järjestely arvioidaan uudelleen, kun EU:n yleistä tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa vuonna 2018. Tällöin pitää varmistua, että Privacy Shield -järjestely vastaa asetuksessa säädettyä tietosuojatasoa. Järjestelystä ei voida aukottomasti varmistua siitä, että Yhdysvallat ei jatkaisi massamuotoista ja summittaista tiedustelutietojen keräämistä. Erityisesti työryhmä totesi, että Yhdysvaltojen koko tiedusteluyhteisön valvonnasta vastaavan kansallisen tiedusteluviraston johtajan kirjallista vakuutus massatiedustelun rajoittamisesta ei ole riittävän yksityiskohtainen, jolla varmistettaisiin, ettei Yhdysvallat enää harjoita massatiedustelua summittaisesti. Työryhmä myös kiinnittää huomiota siihen, että järjestelystä ei selviä, minkälaiset valtuudet Yhdysvaltoihin perustettavalla oikeusasiamiehellä on ja miten riippumattonta oikeusasiamiehen tehtävä on.

Nähdäkseni on tärkeää, että

- a) Privacy Shield -järjestely on henkilötietojen suojan takaamiseksi kattava ja yksityiskohtainen ja että
- b) se on yhdenmukainen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa myös siten, että järjestely kattaa jokaiselle samat oikeudet henkilötietojen käsittelyssä, kun EU:n alueelta siirrettyjä tietoja käsitellään Yhdysvalloissa ja että
- c) järjestely tosiasiallisesti mahdollistaa riittävän ja tehokkaan oikeussuoja rekisteröidyille käyttäjä oikeuksiaan ja että
- d) järjestelyllä estetään tehokkaasti Yhdysvaltojen summittainen massatiedustelu.

Erityisenä ongelmana järjestelyssä on se, että henkilötietojen suojaa koskevat vaatimukset ja oikeudet koskevat EU:n alueelta siirrettäviä tietoja. Tällaisten tietojen erottaminen muista tiedoista, joihin ei kohdistu samanlaisia vaatimuksia, voi olla mahdotonta toteuttaa massamuotoisessa tietojen käsittelyssä.

EU-USA tietosuojasopimus

Valtioneuvoston selvityksessä esitelty EU-USA tietosuojasopimus on Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus tietosuojakeiden lujittamisesta lainvalvonta-alan (rikosten torjunta, tutkinta, selvittäminen, syytteenpano) yhteistyötä varten. Se on puitesopimus, jossa luodaan perusta henkilötietojen käsittelylle ja siirrolle lainvalvonta-alan yhteistyössä, mutta sopimus ei itsessään ole oikeusperusta henkilötietojen siirtämiselle Yhdysvaltoihin. Sopimus täydentää tarvittaessa tietosuojaan liittyviä toimia, jotka sisältyvät voimassa oleviin ja tuleviin tiedonsiirtosopimuksiin tai tällaisiin siirtoihin valtuuttaviin kansallisiin säännöksiin. Sopimus käytännössä tarkoittaa sitä, että siinä määritellään tietosuojan vähimmäistaso, jota ei voida muilla sopimuksilla alittaa. Puitesopimus ja tiedonsiirtoon liittyvä muu oikeusperusta muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella pitää tehdä erikseen tapauskohtainen kokonaisarvio siitä, täyttääkö kulloinenkin järjestely kokonaisuudessaan Euroopan unionin tietosuojasäännösten määrittämän riittävän suojatason.

Puitesopimuksen tarkoituksena on toteuttaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädettyä perusoikeutta henkilötietojen suojaan sekä 47 artiklassa säädettyä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sopimuksen tarkoituksena on varmistaa tietojenkäsittelyn yhteensopivuus Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Puitesopimus pitää sisällään käytännössä samoja oikeuksia ja velvollisuuksia henkilötietojen käsittelyn osalta kuin huhtikuussa hyväksytty EU:n yleinen tietosuoja-asetus.

Oikeusministeriön laatimassa perustelumuistiossa nostetaan aiheellisesti esille kysymys siitä, mihin henkilöpiiriin puitesopimuksessa mainitut rekisteröidyn oikeudet ulottuvat. Henkilötietojen suoja ja oikeussuojakeinot koskevat perusoikeuksina kaikkia. Tästä syystä puitesopimus, joka koskisi ainoastaan EU:n kansalaisia, olisi ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa. Hallintovaliokunta on tietosuojasopimusta koskevassa lausunnossaan (HaVL 7/2010, s. 4) tähdentänyt sitä, että ketään ei tule tässä suhteessa syrjiä kansallisuuden tai asuinmaan perusteella. Niin ikään hallintovaliokunta on katsonut lausunnossaan (HaVL 18/2010 vp, s. 2), että sopimuksessa tulisi määrätä *jokaiselle kuuluvista* tehokkaista ja täytäntöönpanokelpoisista hallinnollisista ja oikeudellisista muutoksenhakekeinoista.

Perustelumuistiossa myös kiinnitetään huomiota puitesopimuksessa oleviin muihinkin epäselviin kohtiin muun muassa tietosuojatason määrittämisestä puitesopimusta tiukemmiksi tapauskohtaisesti. Tältä osin sopimuksen sisällöllistä tulkintaa tulisi selventää sopimustekstiin. Euroopan unionin tietoturvallisuutta koskevat säännökset ja kansallinen tietosuoja koskeva lainsäädäntö (henkilötietolaki 32 §) asettavat rekisterinpitäjälle vaatimuksia henkilötietojen riittävästä suojasta henkilötietoja käsiteltäessä. Nämä suojausta koskevat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet riippuvat siitä, minkälaisia tietoja kussakin tilanteessa käsitellään. Pitäisin selvänä, että tietosuojan riittävän tason määrittely edellyttää puitesopimuksen lisäksi aina tapauskohtaista ja perusteltua arviointia siitä, missä määrin on tarkoituksenmukaista asettaa lisävaatimuksia henkilötietojen suojaamiseksi, kun tietoja siirretään Yhdysvaltoihin.

Perustelumuistiossa esitetään sopimuksen soveltamislaajuutta koskeva näkemys, jossa esitetään, että sopimusta tulisi soveltaa paitsi poliisiyhteistyön alalla myös silloin, kun tietoja siirretään rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa. Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 7/2010 vp, s. 4) katsonut valtioneuvoston tavoin, että tietosuojasopimusta tulisi soveltaa paitsi poliisiyhteistyön alalla myös silloin, kun tietoja siirretään rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa. Oikeusministeriön perustelumuistiosta ilmenee komission tulkinta asiasta siten, että sopimuksen sanamuotoa tulisi tulkita laveasti siten, että se kattaa myös sanktioinnin. Kansallisessa henkilötietojen käsittelyä koskevassa perustuslain soveltamiskäytännössä on katsottu, että henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee olla kattavaa

ja yksityiskohtaista (PeVL 25/1998 vp, s. 2). Nähdäkseni samaa tulkintalinjaa tulisi soveltaa myös kansainvälisiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin sopimuksiin siten, että sopimuksen soveltamisala on määritelty kattavasti ja yksityiskohtaisesti, jolloin se ei ole tulkinnanvarainen.

12.5.2016

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori