

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiä allekirjoittaa ja tehdä sopimus (EU-USA tietosuojasopimus)

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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiä allekirjoittaa ja tehdä sopimus (EU-USA tietosuojasopimus) (U 20/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

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) (E 35/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2016 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Kirjelmässä on kysymys komission ehdotuksista neuvoston päätöksiä EU:n ja Yhdysvaltojen välisen tietosuojasopimuksen tekemisestä ja allekirjoittamisesta. Sopimus on puitesopimus, jossa vahvistettuja suojatoimenpiteitä ja takeita sovelletaan horisontaalisesti kaikkeen rikosasioissa tehtävän transatlanttisen lainvalvontayhteistyön puitteissa tapahtuvaan tietojenvaihtoon. Sopimuksella on takautuva vaikutus siinä mielessä, että se täydentää voimassa olevien sopimusten tietosuojatakeita siltä osin kuin ne eivät takaa riittävää suojan tasoa.

Sopimuksessa määrätään siitä, mihin tarkoituksiin siirrettyjä henkilötietoja saa käyttää ja missä tapauksissa niitä saa siirtää edelleen. Se sisältää määräykset henkilötietojen säilytysaikojen asettamisesta, arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä ja yksilön oikeudesta pyytää tarkastaa omat henkilötietonsa ja saada virheelliset tietonsa oikaistuiksi sekä näitä oikeuksia koskevista rajoituksista.

Sopimusluonnoksessa määrätään hallinnollisista ja oikeudellisista muutoksenhakukeinoista, joista hallinnolliset muutoksenhakukeinot ovat kaikkien käytettävissä, mutta oikeudelliset muutoksenhakukeinot ovat vain sopimuspuolten kansalaisten käytettävissä.

Sopimus sisältää myös määräykset mm. tietojen käsittelyn läpinäkyvyydestä, valvonnasta ja valvontaviranomaisten yhteistyöstä.

Sopimus sitoo yhdysvaltalaisia viranomaisia vain liittovaltiotasolla. Sopimusneuvotteluissa on velvoitettu liittovaltion viranomaiset sitoutumaan sopimusvelvoitteisiin myös siirtäessään tietoa edelleen osavaltiotasolle.

Valtioneuvoston kanta

U 20/2016 vp

EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen kyky reagoida tehokkaasti yhteisiin turvallisuushäiriöihin ja -haasteisiin on suuresti riippuvainen henkilötietojen vaihdosta rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä. Tietojen vaihto edellyttää henkilötietojen suojan riittävää tasoa.

Valtioneuvosto pitää saavutettua neuvottelutulosta merkittävänä saavutuksena EU:lle. EU-USA tietosuojapuitesopimuksessa vahvistetaan ensimmäistä kertaa yhdenmukaiset ja kattavat tietosuojaa koskevat takeet, joita sovelletaan kaikkeen poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla tapahtuvaan transatlanttiseen tietojenvaihtoon asianomaisten viranomaisten välillä (pl. rangais-
tusten täytäntöönpano). Sopimus tuo merkittävän parannuksen nykytilanteeseen, jossa epäyhdenmukaiset ja usein heikot tietosuojasäännöt ovat hajallaan lukuisissa monenvälisissä, kahdenvälisissä, kansallisissa ja alakohtaisissa välineissä. Sopimus myös antaa ensimmäistä kertaa EU:n kansalaisille oikeudellisia muutoksenhakuoikeuksia Yhdysvalloissa sopimuksen soveltamisalalla.

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2016 vp

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että

- sopimus olisi puitesopimus, jossa vahvistettuja tietosuojatakeita sovellettaisiin horisontaalisesti kaikissa Yhdysvaltoihin lainvalvontatarkoituksissa tapahtuvissa henkilötietojen siirroissa,
- sopimus ei muodostaisi oikeusperustaa lainvalvontatarkoituksissa tapahtuville siirroille,
- sopimuksella olisi takautuva vaikutus siinä mielessä, että se täydentäisi voimassa olevien sopimusten tietosuojatakeita,
- sopimus antaisi EU:n kansalaisille oikeudellisia muutoksenhakukeinoja Yhdysvalloissa tapauksissa, jotka koskevat tietoihin tutustumisen epäämistä, oikaisumahdollisuuden epäämistä ja tietojen laitonta luovuttamista,
- sopimuksen määräykset kattavat kaikki EU:n keskeiset tietosuojasäännöt, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia (esim. tietojen laatu ja eheys, tietoturva, vastuuvollisuus ja valvonta), suojatoimia ja rajoituksia (esim. käyttötarkoituksen rajoitukset, tietojen säilyttäminen, tietojen edelleensierrot, arkaluonteisten tietojen käsittely) sekä yksilön oikeuksia (tietojen saanti, oikaisu, hallinnollinen ja oikeudellinen muutoksenhaku),
- sopimuksen täytäntöönpanoa arvioidaan määräajoin tehtävien yhteisten tarkastelujen avulla
- sopimuksen soveltaminen voidaan keskeyttää, jos sopimuksen määräyksiä rikotaan ja kumpikin sopimuspuoli voi päättää sopimuksen voimassaolon milloin tahansa.

On kuitenkin esitetty varteenotettavia epäilyjä siitä, onko sopimus EU:n perusoikeuskirjan mukainen, koska se ei takaa perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa jokaiselle, vaan ainoastaan sopimuspuolten kansalaisille. Valtioneuvosto suhtautuu näihin epäilyihin vakavasti. On kuitenkin huomattava, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat jo ennen Judicial Redress Act -säädöksen ja sen antamien oikeussuojakeinojen voimaantuloa tehneet Yhdysvaltojen kanssa useita tietosuojasopimuksen soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia, eivätkä ne kaikki ole taanneet tehokkaita oikeussuojakeinoja. EU-USA tietosuojasopimuksen yhdenmukaisuuden perusoikeuskirjan kanssa ratkaisee viimekädessä EU:n tuomioistuin.

Valtioneuvosto katsoo, että se voi kokonaisharkinnan perusteella hyväksyä sopimuksen allekirjoittamista ja hyväksymistä koskevat neuvoston päätösehdotukset. Lopullinen päätös sopimuksen tekemisestä voidaan kuitenkin tehdä vasta kun neuvosto on saanut Euroopan parlamentin hyväksynnän sopimuksen tekemiseen.

Suomella on varauma sopimusluonnokseen kansallisen kannanmuodostuksen ollessa kesken.

E 35/2016 vp

Sopimusta koskevista neuvotteluvaihteluista päätettäessä Suomi piti erittäin tärkeänä, että sopimuksen tulisi olla puitesopimus, joka määrittelisi tietosuojan yleiset periaatteet, joita tulisi aina

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2016 vp

noudattaa. Yleinen tietosuojasopimus ei voisi muodostaa oikeusperustaa lainvalvontatarkoituksessa tapahtuville tietojen siirroille. Tietojen siirrosta tulisi aina määrätä erityissopimuksissa, joihin tulisi sisällyttää tarvittavat tietosuojan lisätakeet.

Suomi katsoi, että sopimusta tulisi soveltaa paitsi poliisiyhteistyön alalla myös silloin kun tietoja siirretään rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa.

Lisäksi Suomi piti erittäin tärkeänä sitä, että rekisteröidyillä tulee olla käytettävissään tehokkaat ja riittävät hallinnolliset ja oikeudelliset oikeussuojakeinot, jos he katsovat, että heidän henkilötietojensa on käsitelty sopimuksen vastaisesti. Ketään ei tule tässä suhteessa syrjiä kansallisuuden tai asuinmaan perusteella.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n ja Yhdysvaltojen välistä tietosuojasopimusta on tarkoitus soveltaa EU:n jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen lainvalvontaviranomaisten yhteistyön puitteissa tehtäviin henkilötietojen siirtoihin, jotka liittyvät rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen ja paljastamiseen sekä syytöksiin. Tietojen vaihto edellyttää henkilötietojen suojan riittävää tasoa. Sopimus ei itsessään muodosta oikeusperustaa henkilötietojen siirroille, vaan niille on oltava oikeusperusta unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä tai kansainvälisessä sopimuksessa.

Lainvalvonnan alalla Yhdysvaltoihin tapahtuvien henkilötietojen siirtojen oikeusperusta on erityisesti Suomen ja Yhdysvaltojen välinen sopimus yhteistyön tehostamisesta rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi (SoPS 63/2012, jäljempänä rikoksentorjuntasopimus), minkä lisäksi voidaan käyttää esimerkiksi oikeusapumenettelyä. Rikoksentorjuntasopimus sisältää myös henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä, joita nyt tehtävä tietosuojasopimus tulisi täydentämään. Rikoksentorjuntasopimuksessa tarkoitettuja henkilötietoja voidaan käyttää myös rikostutkinnassa, yleistä turvallisuutta koskevan vakavan uhkan estämiseksi ja muissa kuin rikosoikeudellisissa ja hallinnollisissa menettelyissä, jotka liittyvät suoraan rikostutkintaan. Tämä käyttötarkoitussidonnaisuus vaikuttaisi asiassa saadun selvityksen perusteella olevan yhdenmukainen tietosuojasopimuksen 6 artiklassa tarkoitettujen käyttötarkoituksen rajoitusten kanssa.

Rikoksentorjuntasopimukseen verrattuna tietosuojasopimus sisältää yksityiskohtaisempia säännöksiä erityisesti tietojen siirtämisestä edelleen, tietoturvallisuudesta ja rekisteröidyn oikeuksista. Lisäksi tietosuojasopimuksessa määrätään nimenomaisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Tietosuojasopimuksen määräykset sisältävät myös muut EU:n keskeisimmät tietosuojaa koskevat vaatimukset, joita ovat esimerkiksi tietojen laatu ja eheys, tietoturva, vastuuvastuuvelvollisuus ja valvonta. Rikoksentorjuntasopimukseen verrattuna rekisteröidyn oikeuksia koskevat määräykset ovat yksityiskohtaisempia myös muutoksenhakekeinojen osalta. Valiokunta pitää tietosuojasopimuksen sisältämiä rikoksentorjuntasopimukseen nähden täydentäviä määräyksiä tervetulleina.

Tietosuojasopimuksen tarkoituksena on turvata korkea henkilötietojen suoja lainvalvonnan alalla tapahtuvissa henkilötietojen siirroissa ja näin helpottaa EU:n ja Yhdysvaltojen välistä lainvalvonnan alan yhteistyötä. Tavoitteena on, että tietosuojasopimus tuo merkittävän parannuksen ny-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2016 vp

kytilaan, jossa tietosuojasäännöt ovat hajallaan lukuisissa monenvälisissä, kahdenvälisissä, kansallisissa ja alakohtaisissa instrumenteissa ja voivat olla keskenään hyvinkin epäyhdenmukaisia. Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn rikosentorjuntasopimuksen soveltamisalalla tietosuoja-sopimuksen voidaan todeta parantavan entisestään tietosuojan tasoa. Tietosuojasopimuksen ulkopuolelle jäisi rikosentorjuntasopimuksen tavoin toimivaltaisten viranomaisten suorittama henkilötietojen käsittely siltä osin kuin se liittyy kansalliseen turvallisuuteen.

Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota eräisiin sopimuksen oikeussuojakeinoja koskeviin määräyksiin. Sopimusluonnoksessa määrätään hallinnollisista ja oikeudellisista muutoksenhakuineista, joista hallinnolliset muutoksenhakuineet olisivat sopimuksen mukaan kaikkien käytettävissä, mutta oikeudelliset muutoksenhakuineet olisivat vain sopimuspuolten kansalaisten käytettävissä. Perimmältään kysymys on siitä, kuinka tehokkaita oikeussuojakeinot ovat ja onko sopimusluonnos EU:n perusoikeuskirjan mukainen. Sitä, miten sopimuksen määräykset käytännössä toimivat ja millä tavalla oikeussuojakeinot ovat tosiasiallisesti käytettävissä, on hankalaa arvioida ennen kuin on tiedossa konkreettisia esimerkkejä soveltamiskäytännöstä. Valiokunta pitää joka tapauksessa myönteisenä sitä, että sopimukseen sisältyy myös määräykset valvontaviranomaisten yhteistyöstä sekä sopimuspuolten välisistä määräaika-arvioinneista muutoksenhakuineiden tehokkaan täytäntöönpanon osalta. Sopimuksen toimivuutta tarkastellaan siten säännöllisesti sopimuspuolten välillä. Viime kädessä EU:n ja Yhdysvaltojen tietosuojasopimuksen yhdenmukaisuuden perusoikeuskirjan kanssa ratkaisee EU:n tuomioistuin.

Valiokunta haluaa kiinnittää vakavaa huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 20/2016 vp) esille nostettuihin huomautuksiin liittyen muun muassa siihen, voidaanko henkilötietojen luovutukselta edellyttää lisätakeita. Vaikka sinänsä on selvää, että sopimus ei voi syrjäyttää EU:n primaarioikeuteen sisältyviä määräyksiä tietosuojasta, valiokunnan mukaan valtioneuvoston olisi syytä pyrkiä siihen, että sopimus ei tietosuojan parantamisen tasoon pyrkivänä sopimuksena johda siihen, ettei lisätakeita voitaisi edellyttää.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Yhdysvaltojen voimassa oleva sääntely kytkee oikeudelliset muutoksenhakuineet siihen, että asianomainen maa luovuttaa Yhdysvalloille henkilötietoja kaupallisissa tarkoituksissa. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston on syytä varmistua rajauksen merkityksestä suhteessa sopimuksen päämääriin. Valiokunta toteaa, että myös tietosuojavalettu on kiinnittänyt huomiota tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudellisiin muutoksenhakuineihin. Tässä yhteydessä hallintovaliokunta vielä tähdentää, että tämän tietosuojasopimuksen nojalla henkilötietoja voidaan luovuttaa vain rikosentorjunta-alalla.

Valiokunta varaa tilaisuuden kantansa tarkistamiseen mahdollisen täydentävän selvityksen perusteella.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan tietosuojasopimuksella ei olisi taloudellisia vaikutuksia. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella voidaan arvioida, että suurin osa tietosuojasopimuksen soveltamistilanteista todennäköisesti koskisi poliisin tehtävien hoitamiseen tarvittavien henkilötietojen siirtoja, joihin jo sovelletaan edellä mainittua rikosentorjuntasopimusta. Rikosentorjuntasopimuksen sisältämiin määräyksiin verrattuna tietosuojasopimuksen ei arvioida tuovan poliisille siinä määrin uusia velvoitteita, että sillä olisi huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Myös-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2016 vp

kään tietojärjestelmiin kohdistuvat vaatimukset eivät sinänsä olisi uusia verrattuna voimassa oleviin sopimuksiin tai lainsäädäntöön. Hallinnollisia kustannuksia voisi kuitenkin aiheutua siinä tapauksessa, että toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö lisääntyisi merkittävästi tai rekisteröityjen aktiivisuus oikeuksien käyttämisessä lisääntyisi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin kriittisin huomautuksin.

Helsingissä 20.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne