Juha Lavapuro 16.5.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 20/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiksi allekirjoittaa ja tehdä sopimus (EU-USA tietosuojasopimus)

Asian tausta

Käsiteltävänä oleva lausuntopyyntö liittyy asiaan E 35/2016 vp, jota perustuslakivaliokunta käsitteli kokouksessaan 13.5.2016, ja josta olen antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon. Asioiden identtisestä taustasta johtuen keskityn lausunnossani käsittelemään kysymystä siitä, eroaako valtioneuvoston kanta nyt käsillä olevassa U-asiassa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla siitä, mitä valtioneuvosto esitti samaa sopimusta koskevassa e-kirjelmässä.

Käsittelen lausunnossani tämän vuoksi kahta erillistä kysymystä: yhtäältä tietosuojasopimuksesta puuttuvia oikeussuojatakeita ja niitä koskevaa valtioneuvoston kantaa, jota E-kirjelmää käsiteltäessä ei vielä ollut tiedossa ja toisaalta sen kysymyksen merkitystä, tuleeko sopimus rinnastaa komission tekemään tietosuojan riittävyyttä koskevaan päätökseen, jolloin ei voitaisi säätää puitesopimusta tiukemmista tietosuojatakeista. Tältä osin valtioneuvoston kannassa näyttäisi tapahtuneen muutoksia sikäli, ettei asiaa enää käsitellä.

Puuttuvat oikeussuojatakeet

Valtioneuvosto suhtautuu U-kirjelmän mukaan vakavasti epäilyihin, ettei EU:n perusoikeuskirjan mukainen, koska se ei takaa perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa jokaiselle, vaan ainoastaan sopimuspuolten kansalaisille. Valtioneuvosto kuitenkin toteaa kantanaan, että se voi ”kokonaisharkinnan perusteella hyväksyä sopimuksen allekirjoittamista ja hyväksymistä koskevat neuvoston päätösehdotukset”.

On selvää, että valtioneuvoston huolelle on selvä oikeudellinen perusta ja toistan tältä osin sen, mitä esitin E-asiaa koskevassa kirjelmässäni ja suullisessa asiantuntijakuulemisessa. Mitä tulee valtioneuvoston tätä huolta lieventämään ilmeisesti suunnattuun kantaan siitä, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat jo ennen tässä kysymyksessä merkityksellisen Judicial Redress Act -säädöksen ja sen antamien ja nyt ongelmalliseksi osoittautuneiden oikeussuojakeinojen voimaantuloa tehneet Yh-

dysvaltojen kanssa useita tietosuojasopimuksen soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia, eivätkä ne kaikki ole taanneet tehokkaita oikeussuojakeinoja, ei tälle perustelulle voida nyt antaa merkitystä. Oikeussuojatakeiden aiempi puuttuminen ei nimittäin luonnollisestikaan oikeuta niiden puuttumista myös vastaisuudessa, koska vaatimusta tehokkaista oikeussuojatakeista ei tule arvioida aiemman käytännön, vaan valtioneuvoston kirjelmässä sinänsä esitetyllä tavalla EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa jokaiselle taattujen oikeuksien (ks. myös EU-tuomioistuimen tuomio asiassa Schrems) samoin kuin perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan perusoikeuden valossa. Käsitykseni mukaan oikeussuojatakeisiin liittyvät puutteet, joiden seurauksena sopimus ei antaisi oikeudellisia muutoksenhakukeinoja kaikille EU:n lainsäädännön soveltamisalaan kuuluville luonnollisille henkilöille, ja jotka mahdollistaisivat oikeudellisten muutoksenhakukeinojen sitomisen siihen, että asianomainen maa luovuttaa Yhdysvalloille henkilötietoja kaupallisissa tarkoituksissa, johtavat sellaiseen ristiriitaan perustuslain 21 §:n ja siinä turvattujen oikeuksien minimisisältöä osaltaan määrittävän EU:n perusoikeuskirjan kanssa, että valtioneuvoston tulisi ottaa tämä ristiriita kannassaan paremmin huomioon. Sitä ei voi ohittaa viittauksella kokonaisharkintaan tai aiempaan käytäntöön.

Mahdollisuus säätää tietosuojan lisätakeista

Toinen keskeinen ero EU-USA-tietosuojasopimusta koskevien E- ja U-kirjelmien välillä liittyy valtioneuvoston kantaan siitä epäselvyydestä, onko sopimus rinnastettavissa komission tekemään tietosuojan riittävyyttä koskevaan päätökseen, jolloin ei voitaisi säätää puitesopimusta tiukemmista tietosuojatakeista. E-kirjelmässä esitettiin Suomen kantana, että tietojen siirroilta tulisi tarvittaessa voida edellyttää lisätakeita. U-kirjelmässä vastaavaa mainintaa ei ole.

Nähdäkseni kysymys tietosuojasopimuksen luonteesta henkilötietojen suojan riittävyyttä koskevana kysymyksenä on EU-oikeudellinen ja tulee ratkaistavaksi viimekädessä EU-tuomioistuimessa.

Asia ei kuitenkaan välttämättä muodostu merkittäväksi valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi, vaikka sopimuksen katsottaisiin koskevaan tietosuojan tason riittävyyttä. Kansallisen lainsäätäjän toimivalta olisi kylläkin tällöin varsin rajallinen. Kuten EU-tuomioistuin Schrems-tuomioissaan katsoi (k. 52) ”niin kauan kuin unionin tuomioistuin ei ole todennut komission päätöstä pätemättömäksi, jäsenvaltiot ja niiden elimet, joihin niiden itsenäiset valvontaviranomaiset kuuluvat, eivät siis voi toteuttaa kyseisen päätöksen vastaisia toimenpiteitä, kuten toimia, joilla olisi tarkoitus todeta sitovasti, ettei päätöksen kohteena oleva kolmas maa takaa tietosuojan riittävää tasoa.” Tämä johtuu siitä, että Unionin toimielinten toimia koskee pääsääntöisesti lainmukaisuusolettama, ja niillä on näin ollen oikeusvaikutuksia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu, kumottu kumoamiskanteen johdosta tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyynnön tai lainvastaisuusväitteen seurauksena (tuomio komissio v. Kreikka, C-475/01, EU:C:2004:585, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Toisaalta EU-tuomioistuin totesi samassa yhteydessä (Schrems-tuomion k. 53), että tietosuojan riittävyyttä koskeva komission päätös ei kuitenkaan voi estää henkilöitä, joiden henkilötiedot on siirretty tai voitaisiin siirtää kolmanteen maahan, saattamasta kansallisten valvontaviranomaisten käsiteltäväksi henkilötieto direktiivin 28 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua vaatimusta oikeuksiensa ja vapauksiensa suojelusta henkilötietojen käsittelyssä. Tällainen päätös ei EU-tuomioistuimen mukaan myöskään voi ”tehdä tyhjäksi eikä heikentää toimivaltaa, joka kansallisille valvontaviranomaisille nimenomaisesti annetaan perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa ja mainitun direktiivin 28 artiklassa.”

Tällä perusteella tietosuojasopimuksen katsominen riittävää tietosuojan tasoa koskevaksi sopimukseksi ei vielä yksinään sulje kansallisten valvontaviranomaisten toimivallan alasta pois valvontaa, joka koskee henkilötietojen siirtoja tietosuojasopimuksen kattamalla tavalla. Muutenkaan sopimus ei voi syrjäyttää EU:n primaarioikeuteen sisältyviä määräyksiä tietosuojasta, mikä kanta on tuotu esiin myös valtioneuvoston e-kirjelmässä.

Koska näin ollen EU-oikeuden voidaan katsoa takavan mahdollisuuden varmistaa tietosuojan toteutumisen EU:n perusoikeuskirjassa edellytetyllä tavalla tietosuojasopimuksesta riippumatta, ei asia tältä osin näyttäisi muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Valtiosääntöisesti keskeistä on, että tietosuojasopimus ei voi vaarantaa perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun ja sen sisältöä osaltaan määrittävän perusoikeuskirjan 8 artiklassa tarkoitetun henkilötietojen suojan toteutumista.

Fiesolessa 16.5.2016

Juha Lavapuro