Tuomas Ojanen
13.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Taustaa

Perustuslakivaliokunnan kuulemisessa 13.5.2016 oli kohteena valtioneuvoston E-kirjelmän muodossa ollut selvitys EU-USA tietosuojasopimuksesta (E-35/2016 vp), josta myös allekirjoittanut antoi valiokunnalle lausunnon (ks. liite).

Kuulemisessa tuli kuitenkin uutena tietona ainakin osalle muille kuulluille asiantuntijoille, allekirjoittanut mukaan lukien, että valtioneuvosto oli antanut edellisenä päivänä, siis 12.5.2016, EU-USA-tietosuojasopimuksesta perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun U-kirjelmän. Tämä tarkoittaa merkittävää muutosta myös valtiosääntöoikeudellisesti asian käsittelyssä eduskunnassa ns- U- ja E-asioiden erojen takia.

Perustuslakivaliokunta pyysikin 13.5.2016 lausuntoani siitä, miten valtioneuvoston kannat E-kirjeessä E 35/2016 vp ja U-kirjelmässä U 20/2016 vp eroavat toisistaan. Arviotani varten valiokunta toimitti käyttööni 13.5.2016 laaditun oikeusministeriön selvityksen E- ja U-kirjelmien välisistä eroista.

Arvio

Nähdäkseni E- ja U-kirjelmien välillä on nähtävissä valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä eroja seuraavissa kahdessa suhteessa:

1. Lausunnossani 13.5 pidin valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimpänä ongelmana, että sopimuksen nojalla tehokkaat oikeudelliset muutoksenhakukeinot eivät olisi jokaisen Euroopan unionissa olevien ihmisten, vaan ainoastaan Euroopan unionin kansalaisten käytettävissä. Viittaan kantani perusteluina aiemmasta lausunnostani ilmenevään.

Nyt käsillä olevasta U-kirjelmästä ilmenee, että sama ongelma on edelleen olemassa, so. sopimus ei edelleenkään takaisi perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa jokaiselle, vaan ainoastaan sopimuspuolten kansalaisille. U-kirjelmässä asiaa ei kuitenkaan pidetä enää niin suurena ongelmana kuin E-kirjelmässä. Sitä vastoin U-kirjelmässä valtioneuvoston kantaa jopa koetetaan ”pehmentää” tältä osin huomauttamalla, 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.” (s. 3).

Nähdäkseni valtioneuvoston U-kirjelmässä esitetty huomautus ei kuitenkaan poista sitä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä pidettävää ongelmaa, että sopimus ei takaisi perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa *jokaiselle*, kuten jo yksin POK 47 artiklan sanamuoto yhdessä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa luettuna selvästi edellyttää (esim. *Schrems*, ks. tarkemmin liitteenä oleva lausuntoni).

Sitä paitsi valtioneuvoston U-kirjelmässä huomautettu edustaa hyvin minimalistista näkemystä perusoikeuksista. On painokkaasti ensinnäkin korostettava, ettei vastaavanlainen kansalaisuusperusteinen erottelu muissa tietosuojasopimuksissa sinällään tee oikeudellisesti hyväksyttäväksi samanlaista erottelua nyt käsillä olevassa sopimuksessa tai ole muutoinkaan mikään oikeudellinen perustelu sille. Samoin on korostettava, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön puuttuminen tietosuojasopimusten oikeussuojamekanismien sopusoinnusta perusoikeuskirjan kanssa ei tietenkään oikeuta johtopäätöstä, että ne olisivat ongelmattomia perusoikeuskirjan 8, 20, 21 ja 47 artiklan normikokonaisuuden kannalta: se, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asiasta ei ole kertynyt, johtuu yksinkertaisesti siitä, ettei EU-tuomioistuimessa ole toistaiseksi juuri tullut vireille sellaista oikeusjuttua, jonka yhteydessä tuomioistuin olisi voinut ottaa kantaa tietosuojasopimusten oikeusturvajärjestelyihin. Poikkeuksena on asiassa *Schrems* annettu tuomio, mutta siinäkin keskeiset kysymykset liittyivät muihin asioihin kuin siihen, ketkä nauttivat oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa POK 47 artiklan nojalla. Tosin on oireellista, että Schrems-tuomiossa EU-tuomioistuin muotoili oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin juuri jokaisen oikeudeksi.

Kaiken kaikkiaan on nähdäkseni on edelleen syytä korostaa U-kirjelmäänkin liittyen valtiosääntöoikeudellisena ongelmana sitä, että sopimus ei takaa perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa jokaiselle, vaan ainoastaan sopimuspuolten kansalaisille.

(II) Toisena merkittävänä erona U- ja E-kirjelmien kantojen välillä on nähdäkseni se, että E-kirjelmä yksilöi tehokkaita oikeudellisia muutoksenhakukeinoja koskevan ongelman ohella toiseksi keskeiseksi ongelmakohdaksi sopimuksessa sen, että sopimus vaikutti olevan verrattavissa komission tekemään tietosuojan riittävyyttä koskevaan päätökseen, jolloin ei voitaisi säätää puitesopimusta tiukemmista tietosuojatakeista. Tätä pidettiin E-kirjelmässä merkittävänä ongelmana, koska Suomi on mielestäni perustellusti katsonut, että ”tietojen siirrolta tulisi tarvittaessa voida edellyttää lisätakeita” ja ettei sopimus saisi muodostaa tietosuojan riittävyyttä koskevaa päätöstä.

Käsillä olevassa U-kirjelmässä tämä ongelma näyttäisi kuitenkin jääneen pois Suomen kannan muotoiluista. Nähdäkseni tässä on merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma, koska Suomen kantana pitää edelleenkin olla, ettei sopimus saisi muodostaa tietosuojan

riittävyyttä koskevaa päätöstä. Nähdäkseni asiasta tulisi huomauttaa painokkaasti U-kirjelmästä annettavassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Helsingissä 15. päivänä toukokuuta 2016

Tuomas Ojanen
OTT, professori
Helsinki

LIITE:

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)

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Käsillä oleva asia on merkityksellinen 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, etenkin sellaisina kuin niiden sisältö näyttää Euroopan unionin tuomioistuimen tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland* ym ja C-362/ *Schrems* valossa.

Tarvetta huomioida perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rinnalla EU:n perusoikeuskirjan 51.1 artiklan ohella perustelee 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 myös 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 perusoikeuskirjan 7,8 ja 47 artiklan normikokonaisuuden vastaisuuden perusteella tuomiossaan asiassa *Schrems*.

Lisäksi asian arvioinnissa tulee merkitykselliseksi perustuslain 6 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormit. Tämä johtuu siitä, että sopimuksen 19 artikla takaisi oikeuden oikeudellisiin muutoksenhakukeinoihin ainoastaan EU:n kansalaisille. Näin ollen unionissa asuvat kolmansien maiden kansalaiset jäisivät paitsi sopimuksen 19 artiklan oikeussuojakeinoista.

Kuten ministeriön perusmuistiosta s. 3 ilmenee, asialla on kiinteä yhteys valiokunnassa olevaan asiaan E 33/2016 vp. Viittaan näin ollen myös tuota asiaa koskevaan lausuntooni erityisesti siltä osin kuin siinä on käsitelty EU-tuomioistuimen ratkaisua asiassa Schrems.

Valtioneuvoston kannan arviointi

Käsillä olevassa E-asiassa valtioneuvoston kanta on muotoiltu huomattavasti täsmällisemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin valiokunnassa samaan aikaan vireillä olevassa asiassa E 33/2016 vp. Valtiosääntöoikeudellista huomiota kiinnittää myös se, että perusmuistiossa puhutaan valtioneuvoston kannasta, kun taas asiassa E 33/2016 vp Suomen kannasta. Nähdäkseni nyt käsillä olevaa valtioneuvoston perusmuistiota voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti lähtökohtaisesti asianmukaisena ja ”parempana” kuin asiaan E 33/2016 vp liittyvää ministeriön kirjelmää perustuslain 96 ja 97 §:n valossa.

Perusmuistiossa luodaan riittävän ajantasainen ja kattava sekä verraten yksityiskohtainen katsaus EU-USA –tietosuojasopimuksen nykyiseen valmistelutilaan. Siinä myös selostetaan, miten Suomen neuvottelukanta neuvotteluvaltuuksista alun perin päätettäessä on toteutunut.

Valtioneuvoston kantaa sopimusluonnokseen selostetaan s. 2-4. Valtioneuvosto pitää saavutettua neuvottelutulosta ”monilta osin erittäin hyvänä” syistä, joita perusmuistiossa eritellään s. 2.

Valtioneuvoston mukaan kuitenkin sopimusluonnokseen sisältyy ”muutamia ongelmallisia kohtia, joita valtioneuvosto parhaillaan arvioi, ja joista on pyydetty komissiolta ja neuvoston oikeuspalvelulta lisäselvitystä” (s. 2). Ongelmakohdissa on nähdäkseni kysymys on valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään huomattavista epäselvyyksistä ja ongelmista siltä osin kuin on kyse tehokkaista oikeussuojakeinoista (s. 3) ja sopimuksen mahdollisesta rinnastumisesta komission päätökseen tietosuojan riittävyydestä (s. 3-4). Tästä syystä perustuslakivaliokunnan lausunnossa on nähdäkseni painotettava perusmuistiota enemmän tarvetta tarkastella lisää tai muuttaa perusmuistiossa eriteltyjä epäselvyyksiä tai ongelmia näiltä osin.

Erityisesti valiokunnan lausunnossa tulisi korostaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvatun tehokkaiden oikeussuojakeinojen sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä. Nähdäkseni perusoikeuskirjan 20, 21 ja 47 artikla yhdessä 8 artiklan kanssa luettuna, ottaen huomioon myös erityisesti EU-tuomioistuimen tuomio asiassa *Schrems, ei* anna perusteita erotella kansalaisuuden perusteella ihmisten välillä siltä osin kuin on kyse oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Sitä vastoin EU-tuomioistuimen tuomiossa korostetaan yleisesti *jokaisen* oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin henkilötietojen transatlanttisessa siirrossa seuraavasti:

> ”95 Myöskään säännöstö, jossa yksityisille ei anneta mitään mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja, jotta he saisivat tutustua henkilötietoihinsa tai voisivat saada tällaiset tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi, ei ole tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, keskeisen sisällön mukainen. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa nimittäin edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä on huomattava, että unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitetun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon (ks. vastaavasti tuomio Les Verts v. parlamentti, 294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta; tuomio Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, 18 ja 19 kohta; tuomio Heylens ym., 222/86, EU:C:1987:442, 14 kohta ja tuomio UGT-Rioja ym., C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, 80 kohta).”

> Tässä yhteydessä on myös syytä merkityksellistä todeta EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklasta, että POK 47.1 artikla menee pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, koska POK 47.1 artiklassa turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomarin edessä EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan.[1] Samoin POK 47.2 artikla menee pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, koska EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeus saada asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa ei rajoitu EU-oikeudessa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin riita-asioihin.[2]

> Lopuksi on merkittävä POK 47.3 artikla, koska se turvaa unionin perusoikeutena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeusavun antamisen tapauksissa, joissa oikeusavun puuttuminen tekisi tehottomaksi tehokkaan oikeussuojan takuun.[3]

Samoin valiokunnan lausunnossa tulisi korostaa tarvetta varmistaa vielä se, että tietojen siirolta tulee voida edellyttää lisätakeita. Sopimus ei siis saisi rinnastua komission päätökseen tietosuojan riittävyydestä eikä sitä myötä estää sopimusta tiukempaa tietosuojanormistoa.

Edelleen valiokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa siitä valtiosääntöoikeudellisesta reunaehdosta, että tämänkään sopimuksen ei tule mahdollistaa viranomaisille laajamittaisen, erittelemättömän, pitkäaikaisen ja rajoittamattoman pääsyn tietoihin sekä niiden myöhemmän käsittelyn, ei pidä sallia, koska se loukkaisi yksityiselämän

---

[1] Ks. esim. asia 222/84, Johnston Kok. 1986, s. 1651; ks. myös asia 222/86, Heylens, Kok. 1987, 4097 ja asia C-97/91, Borelli, Kok. 1992, I-6313. EU-tuomioistuimen mukaan periaatetta sovelletaan myös jäsenvaltioihin silloin, kun ne soveltavat EU-oikeutta.

[2] Asia 194/83, Vihreät vastaan Euroopan parlamentti, Kok. 1988, s. 1339

[3] Ks. esim, EIT, Airey, tuomio 9.10.1979, sarja A, Kok. 32, 11.

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).

Lopuksi valiokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa, että sopimuksen jatkovalmisteluissa on oltava valmius huomioida, miten EU-tuomioistuimessa parhaillaan vireillä olevissa asioissa annettavat ratkaisut kenties tuovat lisävaloa henkilötietojen siirtoon ja käsittelyyn rikosten, mukaan lukien terrorismi, ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten sekä syytetoimia varten. Viittaan EU-tuomioistuimessa vireillä oleviin ennakkoratkaisupyyntöihin, 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.*

Muita seikkoja

Kuten perusmuistiosta ilmenee, sopimuksen aineellinen oikeusperusta EU-oikeudessa on edelleen avoin. Sitä vastoin oikeusperustaa on tarkoitus arvioida tarkemmin vasta sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä. Nähdäkseni ”marssijärjestystä” voi vain oudoksua, etenkin kun huomioidaan, että perussopimusten määräysten EU:n tehtävistä ja toimivallasta tulisi osaltaan suunnata ja määrittää sopimusneuvotteluja. Kun sopimusosapuolet ovat EU ja USA, selvää on, ettei EU voi sopia neuvotella sopimisesta puhumattakaan toimivaltansa ulkopuolella olevista asioista. Nähdäkseni olisi paikallaan edellyttää oikeusperustan selkeyttämistä mahdollisimman pian, eikä jättää sitä vasta sopimuksen allekirjoittamiseen, etenkin kun huomioidaan allekirjoittamisen oikeudellinen merkitys kv. sopimusoikeudessa.

Helsingissä 13. päivänä toukokuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki