

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Luottamuksen palauttaminen EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tietojen siirtoon” ja komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle safe harbor -järjestelmän toiminnasta EU:n kansalaisten ja EU:hun sijoittautuneiden yritysten näkökulmasta

(Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivustolla www.edps.europa.eu)

(2014/C 116/04)

I Johdanto

I.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

1. Komissio antoi 27. marraskuuta 2013 komission tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Luottamuksen palauttaminen EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tietojen siirtoon”⁽¹⁾ (jäljempänä ”luottamuksen palauttamisesta annettu tiedonanto”). Tiedonantoon on liitetty tietosuojaä käsittelevän EU:n ja Yhdysvaltojen tilapäisen työryhmän (jäljempänä ”työryhmä”) EU:n yhteispuheenjohtajien havaintoja koskeva kertomus (jäljempänä ”kertomus”).
2. Komissio antoi samana päivänä komission tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle safe harbor -järjestelmän toiminnasta EU:n kansalaisten ja EU:hun sijoittautuneiden yritysten näkökulmasta⁽²⁾ (jäljempänä ”safe harbor -järjestelmästä annettu tiedonanto”).
3. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että hänelle annettiin mahdollisuus esittää epävirallisia huomautuksia ennen edellä mainittujen asiakirjojen antamista. Komissio antoi kyseiset asiakirjat Yhdysvaltain tiedustelupalvelujen tarkkailuohjelmia koskevien paljastusten jälkimainingeissa. Koska nämä tarkkailuohjelmat vaikuttavat yksilöiden yksityisyydensuojaan ja heidän henkilötietojensa suojeluun EU:ssa, tietosuojavaltuutettu on päättänyt antaa tämän lausunnon omasta aloitteestaan.

I.2 Komission asiakirjojen tavoite ja soveltamisala

a) Luottamuksen palauttamisesta annettu tiedonanto ja kertomus

4. Tiedonannossa annetaan ehdotuksia siitä, miten olisi edettävä Yhdysvaltain laajamittaisia tiedustelutietojen keruuohjelmia koskevien paljastusten (jäljempänä ”ohjelmat” tai ”paljastetut ohjelmat”) ja niiden EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen luottamukseen kohdistuvien vaikutusten jälkeen. Se ei koske paljastuksia EU:n jäsenvaltioiden tai muiden kolmansien maiden Yhdysvaltojen kanssa suorittamista samanlaisista toimista tai yhteistyöstä.
5. Kertomuksessa kootaan yhteen EU:n ja Yhdysvaltojen tilapäisen tietosuojatyöryhmän EU:n yhteispuheenjohtajien havainnot. Työryhmä perustettiin Coreperin kokouksessa 18. heinäkuuta 2013 vahvistamaan tosiseikat ohjelmista ja niiden vaikutuksesta perusoikeuksiin EU:ssa ja EU:n kansalaisten henkilötietoihin. Kertomuksessa analysoidaan Yhdysvaltain lainsäädäntöä⁽³⁾, tietojen keräämistä ja niiden myöhempää käsittelyä⁽⁴⁾ ja olemassa olevia valvonta- ja muutoksenhakumekanismia.

⁽¹⁾ COM(2013) 846 final.

⁽²⁾ COM(2013) 847 final.

⁽³⁾ Erityisesti perustuslakia, sellaisena kuin korkein oikeus on sitä tulkinut; ulkomaista tiedustelutoimintaa koskevan vuoden 1978 lain (sellaisena kuin se on muutettuna ulkomaista tiedustelutoimintaa koskevalle vuoden 2008 lailla, Yhdysvaltain säädöskokoelma 50, 1881a pykälä) 702 pykälää, vuoden 2001 Yhdysvaltain Patriot Act -säädöksen (jota on myös muutettu ulkomaista tiedustelutoimintaa koskevalle lailla, Yhdysvaltain säädöskokoelma 50, 1861 pykälä) 215 pykälää ja täytäntöönpanomääräystä 12333.

⁽⁴⁾ Tiedot perustuvat Yhdysvaltojen työryhmässä antamiin tietoihin ja asiakirjoihin, joiden luokitus on poistettu, muun muassa ulkomaista tiedustelutoimintaa käsittelevän tuomioistuimen (jäljempänä ”tuomioistuin”) lausuntoihin, ja julkisesti saatavilla oleviin asiakirjoihin, kuten Yhdysvaltojen sisällä toteutettavia FBI:n operaatioita koskeviin yleisen syyttäjän ohjeisiin.

6. Kertomuksessa mainitaan "toinen polku", joka mainittiin myös Coreperin kokouksessa 18. heinäkuuta 2013. Kertomuksessa todetaan, että kyseisen "toisen polun" nojalla EU:n toimielimet voivat käsitellä Yhdysvaltain viranomaisten kanssa kysymyksiä EU:n toimielinten ja diplomaattiedustustojen väitetyistä tarkkailusta, ja jäsenvaltiot voivat keskustella Yhdysvaltain viranomaisten kanssa kahdenvälisesti niiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä asioista.
 7. Kertomuksessa myös todetaan, että tämä jako asetti tiettyjä rajoituksia työryhmässä käydylle keskustelulle ja siellä annetuille tiedoille. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ole saanut tietoja "toisesta polusta" tai rinnakkaisen työryhmän perustamisesta tämän osalta. Komissiota pyydetään siksi tiedottamaan Euroopan tietosuojavaltuutetulle "toista polkua" koskevista havainnoista erityisesti EU:n toimielinten ja diplomaattiedustustojen väitetyn tarkkailun osalta.
- b) Safe harbor -järjestelmästä annettu tiedonanto
8. Safe harbor -järjestelmässä annetussa tiedonannossa analysoidaan safe harbor -järjestelmän toimintaa, määritetään sen puutteita ja ehdotetaan mahdollisia parannuksia. Siinä tunnustetaan, että EU:n ja Yhdysvaltojen välillä siirretään entistä enemmän tietoa ja että yhä useammat yritykset noudattavat safe harbor -periaatteita. Safe harbor -järjestelmän rakenteesta ja toiminnasta muistutettuaan komissio vaatii, että järjestelmään kuuluvien yritysten ja niiden alihankkijoiden periaatteiden täytäntöönpanoa on parannettava. Tiedonannon mukaan se edellyttäisi, että safe harbor -periaatteet sisällytetään aiempaa tehokkaammin järjestelmään osallistuvien yritysten tietosuojakäytäntöihin ja että ne annetaan yleisön saataville. Yhdysvaltain liittovaltion kilpailuviranomaisen (FTC) olisi pantava järjestelmä aktiivisemmin täytäntöön. Sen lisäksi tietosuojaviranomaisten pitäisi osallistua safe harbor -järjestelmästä tiedottamiseen EU:ssa ja erityisesti olisi tiedotettava EU:n tietosuojaneelin olemassaolosta. Komissio tarjoaa myös ratkaisuja vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien parantamiseen.
 9. Komissio vaatii, että safe harbor -järjestelmän mukaisesti siirrettyjen ja myöhemmin Yhdysvaltain viranomaisten käsittelemien tietojen saatavuus on rajattava ehdottoman välttämättömään ja kohtuulliseen. Se vaatii myös, että tietosuojakäytäntöjen rajoittamista kansallisen turvallisuuden, yleisen edun tai lainsäädännön vaatimusten vuoksi on valvottava huolellisesti, jotta sillä ei heikennetä suojaa. Se myös kannustaa järjestelmään kuuluvia yrityksiä tiedottamaan kansalaisille ja kertomaan avoimesti kyseisistä rajoituksista ja niiden vaikutuksesta viestinnän luottamuksellisuuteen.

1.3 Tämän lausunnon soveltamisala ja tavoite

10. Tässä lausunnossa keskitytään luottamuksen palauttamisesta annettuun tiedonantoon ja sen puitteissa myös safe harbor -järjestelmästä annettuun tiedonantoon. Siksi siinä ei esitetä suoraan huomioita EU:n jäsenvaltioita koskevista paljastuksista riippumatta siitä, onko ne tehty yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa vai omatoimisesti, eikä muiden kolmansien maiden kuin Yhdysvaltojen tarkkailutoimista.
11. Lausunnon aluksi esitetään huomioita luottamuksen palauttamisesta annetun tiedonannon yleisestä lähestymistavasta. Osassa II analysoidaan lyhyesti asiaankuuluvan lainsäädännön sovellettavuutta ja sen seurauksia, ja se kattaa myös huomautukset safe harbor -järjestelmästä annetusta tiedonannosta. Koska 29 artiklan mukainen työryhmä⁽¹⁾ käsittelee tällä hetkellä sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä ja kansainvälistä lainsäädäntöä, tässä lausunnossa ei käsitellä sitä yksityiskohtaisesti. Osassa III käsitellään komission suosituksia tulevista toimenpiteistä.

1.4 Huomautukset luottamuksen palauttamisesta annetun tiedonannon lähestymistavasta

12. Tiedonannossa keskitytään siihen, että ohjelmia koskevat paljastukset ovat vaikuttaneet kielteisesti EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen luottamukseen strategisina kumppaneina ja että tämä luottamus on palautettava. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu tähän mainintaan myönteisesti.

⁽¹⁾ Direktiivin 95/46/EY nojalla perustetulla 29 artiklan mukaisella työryhmällä on neuvoo-antava asema, ja se toimii riippumattomasti. Se koostuu EU:n kansallisten tietosuojaviranomaisten, Euroopan tietosuojavaltuutetun ja komission edustajista.

13. Ohjelmat, joiden olemassaolo on joissakin tapauksissa selkeästi vahvistettu kertomuksessa⁽¹⁾, vaikuttavat kuitenkin paitsi luottamukseen myös EU:n ja Euroopan neuvoston primaari- ja sekundaarilainsäädännössä vahvistettuihin laillisiin oikeuksiin ja erityisesti yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa koskeviin oikeuksiin. Ne osoittavat myös, että Yhdysvaltain lainsäädännön⁽²⁾, sellaisena kuin Yhdysvaltain korkein oikeus on sitä tulkinnut⁽³⁾, nojalla kerätään laajamittaisesti tiedustelutietoja. Kertomuksessa vahvistetaan myös, että EU:n kansalaisilta puuttuvat mahdollisuudet takeisiin, suojeluun, oikeuksiin, valvontaan ja muutoksenhakuun Yhdysvaltain lainsäädännön nojalla⁽⁴⁾.
14. Kuten komissio on toistuvasti korostanut, kansalaisten ja yritysten luottamus internetviestintään riippuu yksityisyyttä koskevien tehokkaiden teknisten suojatyökalujen saatavuudesta ja tarkemmin sanottuna viestintätekniikan luottamuksellisuudesta. Tämä tarve on tunnustettu myös Yhdysvaltain tiedustelu- ja viestintätekniologioiden tarkasteluryhmässä⁽⁵⁾, joka on esittänyt useita suosituksia luottamuksen palauttamiseksi salaustyökaluihin ja kaupallisiin ohjelmistoihin sekä ohjelmistojen haavoittuvuuksien korjaamista koskevien nopeiden mekanismien toimintaan. Tiettyjen tunnetuimpien turvallisuusasiantuntijoiden mielestä näitä järjestelmiä kohtaan tunnetun luottamuksen heikkeneminen on haitallisin seuraus viimeaikaisista laitteiden tiedusteluoperaatioita koskevista keskusteluista⁽⁶⁾. Koska verkkoturvallisuus on tärkeää Euroopalle, tähän tekniseen ja poliittiseen haasteeseen olisi löydettävä vastaus EU:n tasolla komission aloitteen perusteella.
15. Tiedonannon 3 osassa komissio käsittelee toimenpiteitä, joita on toteutettava tulevaisuudessa luottamuksen palauttamiseksi EU:n ja Yhdysvaltojen välisiin tiedonsiirtoihin. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti tähän osaan, jossa keskitytään voimassa olevan lainsäädännön parantamiseen ja ehdotetaan uusia säädöksiä. Komissio ei kuitenkaan käsittele sitä, miten ohjelmat ovat vaikuttaneet sovellettaviin kansallisiin säädöksiin ja EU:n ja Euroopan neuvoston säädöksiin. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että tiedonannossa olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota voimassa oleviin säädöksiin.

IV Päätelmät

79. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti komission käsittelemiin toimenpiteisiin mutta korostaa, että Yhdysvaltain tiedustelupalvelujen paljastetut tarkkailutoimet eivät vaikuta luottamukseen pelkästään EU:n ja Yhdysvaltojen välisissä tietoverroissa. Ne vaikuttavat myös EU:n kansalaisten yksityisyyden kunnioittamista ja henkilötietojen suojelua koskeviin voimassa oleviin ja täytäntöönpanokelpoisiin oikeuksiin. Nämä oikeudet on vahvistettu sekä EU:n että Euroopan neuvoston primaari- ja sekundaarilainsäädännössä. Tietosuojavaltuutettu pitää siksi valitettavana, että luottamuksen palauttamisesta annetussa tiedonannossa ei ole kiinnitetty enemmän huomiota voimassa oleviin säädöksiin.
80. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä komission pitäisi olla kunnianhimoisempi monessa kohdassa tulevia toimenpiteitä määriteltessään, ja tietosuojavaltuutettu katsoo, että
- EU:n nykyisen tietosuojalainsäädännön asianmukaista soveltamista ja täytäntöönpanoa edellytetään laissa, ja lisäksi sen osuus luottamuksen palauttamisessa on olennaisen tärkeä. Tämä koskee myös EU:n ja Yhdysvaltojen välisiin kansainvälisiin siirtoihin sovellettavia säädöksiä, mukaan lukien voimassa olevat safe harbor -periaatteet;
 - komission pitäisi muistuttaa, että perusoikeuksiin kansallisen turvallisuuden vuoksi tehdyt poikkeukset tai rajoitukset ovat perusteltuja ja sallittuja vain, jos ne ovat ehdottoman välttämättömiä, kohtuullisia ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia;

⁽¹⁾ Katso kertomuksen sivut 5, 10 ja 26. Siinä vahvistetaan ulkomaista tiedustelutoimintaa käsittelevän tuomioistuimen asiakirjojen, joiden luokitus on poistettu, perusteella, että Yhdysvaltain tiedustelupalveluilla on 702 pykälän nojalla oikeus keruumenetelmiin, joiden ulottuvuus on laaja, esimerkiksi PRISM-tiedonkeruuseen internetpalveluntarjoajilta tai Yhdysvaltojen kautta kulkevasta puhelin- ja internetliikenteestä.

⁽²⁾ Yhdysvallat vahvisti, että tiedustelutietojen keräämiselle muista kuin yhdysvaltalaisista henkilöistä on muita oikeusperustoja, mutta se ei antanut yksityiskohtaisia tietoja sovellettavista oikeusviranomaisista ja menettelyistä. Kaikkia asiaankuuluvia oikeusperustoja ei paljastettu työryhmälle (katso kertomuksen sivu 13).

⁽³⁾ Katso kertomuksen sivut 4–12.

⁽⁴⁾ Katso kertomuksen sivut 26–27.

⁽⁵⁾ "Liberty and Security in a Changing World", presidentin asettaman tiedustelu- ja viestintätekniologioiden tarkasteluryhmän kertomus ja suositukset ja erityisesti suositukset 25, 29 ja 30 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf

⁽⁶⁾ B. Schneier, C. Soghoian 6. syyskuuta 2013 päivättyssä kertomuksessa, <http://www.theguardian.com/world/2013/sep/05/nsa-gchq-encryption-codes-security>; B. Preneel: ISSE 2013 pääajatus artikkelissa "The Cryptographic Year in Review" http://homes.esat.kuleuven.be/~preneel/preneel_isse13.pdf

- Euroopan tietosuojavaltuutettu on täysin samaa mieltä siitä, että EU:n tietosuojalainsäädännön vahvistaminen ja parantaminen edellyttävät tietosuojan uudistamista koskevien riittävän vaikuttavien ehdotusten ripeää hyväksymistä, jotta voidaan saada aikaan aiempaa vahvempi, tehokkaampi ja yhdenmukaisempi henkilötietojen ja yksityisyyden suoja EU:n lainsäädännön koko soveltamisalalla. Tällä pitäisi myös taata riittävä tietosuoja, mikäli tietoja käytetään lainvalvontatarkoituksiin ja oikeudenkäyttöalueiden kansainvälisissä ristiriitatilanteissa;
- safe harbor -periaatteita pitäisi tarkistaa ja vahvistaa komission ilmoittamien suuntaviivojen mukaisesti. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa asettamaan aiempaa tiukemmat määräajat, joiden puitteissa nämä toimenpiteet on toteutettava, mukaan lukien kaikkien mahdollisesti jäljellä olevien puutteiden riittävä seuranta;
- EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen lainvalvontayhteistyöhön sovellettavia tietosuojatakeita on vahvistettava. Yleissopimuksesta käynnissä olevissa neuvotteluissa ei pitäisi oikeuttaa valtavia tiedonsiirtoja vaan noudattaa voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä ja käynnissä olevan tarkasteluprosessin tulosta. Erityisesti kaikkien rekisteröityjen saatavilla pitäisi olla heidän kansalaisuudestaan riippumatta tehokkaita oikeussuojamekanismeja. Tätä pitäisi tarvittaessa soveltaa ajan myötä myös voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin asianmukaisten siirtymälausekkeiden perusteella;
- komission pitäisi tukea Yhdysvaltain hallinnon ja Yhdysvaltain kongressin pyrkimyksiä panna täytäntöön yleinen yksityisyydensuojalaki, jolla taataan vahvat takeet ja riittävä valvonta erityisesti aloilla, joilta tällä hetkellä puuttuu kunnollinen yksityisyydensuoja;
- transatlanttisen kauppaa- ja investointikumppanuuden hyväksymisestä parhaillaan käytävät neuvottelut eivät saisi vaikuttaa haitallisesti kansalaisten henkilötietojen suojeluun. Komission pitäisi myös harkita yhteisen tavoitteen asettamista yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa koskevien lainsäädäntöjen yhteentoimivuuden asteittaista parantamista varten, ja Yhdysvallat voisi myös edistää sen saavuttamista edellä mainitulla tavalla;
- yksityisyydensuojaa koskevien standardien edistämiseksi kansainvälisesti pitäisi muun muassa
 - i. edistää uusien kansainvälisten säädösten täydellistä yhdenmukaisuutta EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa;
 - ii. edistää kolmansien maiden ja erityisesti Yhdysvaltojen osallistumista Euroopan neuvoston yleissopimukseen nro 108;
 - iii. tukea sellaisen kansainvälisen säädöksen antamista, jossa vaaditaan tiedustelupalveluja noudattamaan tietosuojavaatimuksia. Tämä voitaisiin hyväksyä YK:n tasolla KP-yleissopimuksen 17 artiklan perusteella;
- tarkkailutoimissa pitäisi aina edellyttää oikeusvaltion ja välttämättömyyden ja kohtuullisuuden periaatteiden kunnioittamista demokraattisessa yhteiskunnassa. Lainsäädäntöä pitäisi siksi selkeyttää kaikilla tasoilla ja täydentää tarvittaessa. Lainsäädäntöjen pitäisi sisältää asianmukaiset ja riittävän tehokkaat valvontamekanismit.
- EU:n toimielimet ja kaikki jäsenvaltioiden asiaankuuluvat laitokset ovat rekisterinpitäjinä myös suoraan vastuussa tehokkaan tietoturvallisuuden takaamisesta. Tämä kattaa tietoturvallisuuden riskinarvioinnin tekemisen asianmukaisella tasolla. Se edellyttää myös salaismekanismien koskevan tutkimuksen kannustamista ja rekisterinpitäjien ja kansalaisten valistamista myytävien tai käytettävien tuotteiden yksityisyydensuojaa koskevista riskeistä sekä sen vaatimista, että kehittäjät käyttävät konkreettisia suunnittelumenetelmiä kyseisten riskien välttämiseksi tai ainakin niiden vähentämiseksi. EU:n pitäisi olla edelläkävijänä internetissä käsiteltävien tietojen turvallisuutta koskevissa koulutusaloitteissa.

Tehty Brysselissä 20. helmikuuta 2014.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu