



Bryssel 18.10.2017
COM(2017) 611 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Privacy Shield -järjestelyn toiminnan ensimmäisestä vuosittaisesta tarkastelusta

{SWD(2017) 344 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Privacy Shield -järjestelyn toiminnan ensimmäisestä vuosittaisesta tarkastelusta

1. ENSIMMÄINEN VUOSITTAINEN TARKASTELU – TAVOITE, VALMISTELUT JA PROSESSI

Komissio totesi 12. kesäkuuta 2016 antamassaan päätöksessä¹, jäljempänä 'tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätös', että EU:n ja Yhdysvaltojen välinen Privacy Shield -järjestely takaa riittävän suojan henkilötiedoille, jotka on siirretty Euroopan unionista Yhdysvalloissa oleville organisaatioille.

Privacy Shield -järjestely heijastaa niitä periaatteita ja vaatimuksia, jotka Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut asiassa Schrems antamassaan päätöksessä², jossa aiempi Safe Harbour -ohjelma julistettiin pätemättömäksi. Järjestelyssä on Safe Harbour -ohjelmaan verrattuna joukko uusia osatekijöitä, jotka parantavat Yhdysvaltoihin siirrettävien henkilötietojen suojaa. Näitä ovat muun muassa Privacy Shield -järjestelyyn varmennettujen yritysten aiempaa tiukemmat velvoitteet. Ne voivat koskea esimerkiksi sen rajoittamista, kuinka kauan yritys saa säilyttää henkilötietoja (ns. tietojen säilyttämistä koskeva periaate), tai edellytyksiä, joiden perusteella tietoja voidaan jakaa puitteiden ulkopuolisille kolmansille osapuolille (ns. tietojen edelleen siirtämiseen liittyvää vastuuvollisuutta koskeva periaate). Siinä määrätään myös säännöllisemmästä ja tarkemmasta Yhdysvaltojen kauppaministeriön suorittamasta seurannasta ja vahvistetaan huomattavasti EU:n kansalaisten mahdollisuuksia hakea oikeussuojaa. Lisäksi Privacy Shield -järjestely perustuu Yhdysvaltojen hallituksen erityisiin kirjallisiin lausumiin ja vakuutuksiin, joiden mukaan viranomaisten mahdollisuuteen tarkastella Privacy Shield -järjestelyn puitteissa Yhdysvaltoihin siirrettyjä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden, lainvalvonnan ja muiden yleisen edun mukaisten tarkoitusten nimissä sovelletaan selkeitä rajoituksia ja suojatoimia. Tätä varten järjestelyllä luodaan myös täysin uusi oikeussuojamekanismi, oikeusasiamies.

Komissio on sitoutunut arvioimaan vuosittain tietosuojan riittävyttä koskevia havaintojaan ja laatii sen vuoksi vuosittain tarkastelun Privacy Shield -järjestelyn toiminnasta. Ensimmäinen vuosittainen tarkastelu saadaan päätökseen tämän kertomuksen myötä. Tarkastelu kattoi kaikki Privacy Shield -järjestelyn osatekijät eli Yhdysvaltojen toimivaltaisten viranomaisten ja elinten suorittaman Privacy Shield -järjestelyn täytäntöönpanon, hallinnon, valvonnan ja noudattamisen sekä kysymykset, jotka koskevat Yhdysvaltojen viranomaisten mahdollisuutta

¹ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1250, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY nojalla EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Privacy Shield -järjestelyn tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä (EUVL L 207, 1.8.2016, s. 1).

² Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2015, C-362/14, Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner.

tarkastella Privacy Shield -järjestelyn puitteissa siirrettyjä henkilötietoja yleisen edun ja erityisesti kansallisen turvallisuuden nimissä. Lisäksi tarkastelussa keskusteltiin erityisesti automatisoidusta päätöksenteosta ja arvioitiin Yhdysvaltojen oikeudellisessa järjestelmässä viimeksi kuluneen vuoden aikana tapahtuneita muutoksia, joilla saattaisi olla vaikutusta Privacy Shield -järjestelyn toimintaan.

Järjestely otettiin käyttöön 1. elokuuta 2016. Kun otetaan huomioon, että tarkasteltavana on järjestelyn ensimmäinen toimintavuosi, komissio keskittyi varmistamaan, että kaikki järjestelyn mukaiset mekanismit ja menettelyt – joista monet luotiin järjestelyä varten – on pantu kaikilta osin täytäntöön ja että ne toimivat tietosuojan riittävyttä koskevassa päätöksessä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi komissio panosti erityisesti sen tarkistamiseen, miten järjestelyn täytäntöönpanoon osallistuvat Yhdysvaltojen eri viranomaiset ovat noudattaneet lausumiaan ja sitoumuksiaan toisaalta Privacy Shield -järjestelyn kaupallisten osatekijöiden hallinnon ja valvonnan osalta ja toisaalta suhteessa hallituksen virkamiesten mahdollisuuteen tarkastella henkilötietoja. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että Yhdysvaltojen hallinnossa tapahtui muutoksia tammikuussa 2017.

Vuosittaista tarkastelua valmistellessaan komissio keräsi tietoja ja palautetta Privacy Shield -järjestelyn täytäntöönpanosta ja toiminnasta asiaankuuluvilta sidosryhmiltä, tarkemmin sanottuna järjestelyyn varmennetuilta yrityksiltä niiden toimialajärjestöjen kautta ja kansalaisjärjestöiltä, jotka toimivat perusoikeuksien ja erityisesti digitaalisten oikeuksien ja yksityisyyden suojan alalla. Lisäksi se pyysi ja sai kirjallista tietoa, kuten asiakirjoja ja muuta materiaalia, Yhdysvaltojen viranomaisilta, jotka osallistuvat järjestelyn täytäntöönpanoon.

Ensimmäinen vuosittainen yhteinen tarkastelu suoritettiin Washingtonissa 18. ja 19. syyskuuta 2017. Tilaisuuden avasivat oikeus-, kuluttaja- ja tasa-arvoasioista vastaava komissaari Věra Jourová ja Yhdysvaltojen kauppaministeri Wilbur Ross. Vuosittaisen tarkastelun suorittivat EU:n puolesta Euroopan komission oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosaston edustajat. EU:n valtuuskuntaan kuului myös kahdeksan 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän nimeämää edustajaa. Kyseinen työryhmä koostuu jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisista ja Euroopan tietosuojavaltuutetusta.

Yhdysvaltojen puolelta tarkasteluun osallistui kauppaministeriön, liittovaltion kauppakomission, liikenneministeriön, ulkoministeriön, kansallisen tiedusteluviraston ja oikeusministeriön edustajia sekä väliaikainen oikeusasiamies, yksityisyyden suojan ja kansalaisvapauksien valvonnasta vastaavan lautakunnan jäsen ja tiedusteluyhteisön valvontaviranomaisen toimiston edustaja. Vuosittaiseen tarkasteluun antoivat oman panoksensa myös riippumatonta riitojenratkaisua Privacy Shield -järjestelyn puitteissa tarjoavien järjestöjen edustajat, Yhdysvaltain sovitteluelinten yhdistys (*American Arbitration Association*), joka johtaa Privacy Shield -järjestelyn välimiespaneelia, sekä muutamat järjestelyyn varmennetut yritykset.

Tarkasteluun saatiin tietoa myös julkisesti saatavilla olevista asiakirjoista, kuten tuomioistuinten päätöksistä, Yhdysvaltojen asiaankuuluvien viranomaisten täytäntöönpanosäännöistä ja menettelyistä, kansalaisjärjestöjen raporteista ja tutkimuksista, Privacy Shield -järjestelyyn varmennettujen yritysten avoimuusraporteista, lehtiartikkeleista ja muista mediaraporteista.

2. HAVAINNOT, PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Vuosittainen tarkastelu osoitti, että Yhdysvaltojen viranomaiset ovat luoneet tarvittavat rakenteet ja menettelyt Privacy Shield -järjestelyn asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Varmenemisprosessi on käsitelty kaiken kaikkiaan riittävällä tavalla, ja tähän mennessä on varmennettu yli 2 400 yritystä. Yhdysvaltojen viranomaiset ovat luoneet valitusten käsittelymekanismin ja täytäntöönpanomekanismit sekä menettelyt henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi. Näihin sisältyvät myös EU:n kansalaisille tarkoitetut uudet oikeussuojakeinot, kuten välimiespaneeli ja oikeusasiamiesmekanismi. Yhdysvaltojen hallinnossa tammikuussa 2017 tapahtuneiden muutosten jälkeen nimettiin väliaikainen oikeusasiamies. Vakinaisen oikeusasiamiehen nimittäminen on vireillä. Yhteistyötä Euroopan tietosuojaviranomaisten kanssa on lisätty. Yhdysvalloissa on edelleen käytössä asianmukaiset suojatoimet, jotka koskevat viranomaisten mahdollisuutta tarkastella henkilötietoja kansallisen turvallisuuden nimissä. Ne perustuvat muun muassa vuonna 2014 annettuun presidentin määräykseen PPD-28 (Presidential Policy Directive 28), jossa asetetaan rajoituksia ja suojatoimia, jotka koskevat kansallisten turvallisuusviranomaisten mahdollisuutta käyttää henkilötietoja henkilön kansallisuudesta riippumatta. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että ulkomaantiedustelun valvontaa koskevan lain 702 § vanhenee 31. joulukuuta 2017 ja että uudistusehdotuksista keskustellaan parhaillaan Yhdysvaltain kongressissa.

Yksityiskohtaiset tosiasioita koskevat havainnot Privacy Shield -järjestelyn kaikkien osatekijöiden toiminnasta ensimmäisen toimintavuoden jälkeen esitetään asiaa koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2017) 344 final), joka annetaan tämän kertomuksen yhteydessä.

Näiden havaintojen perusteella komissio päättää, että Yhdysvallat takaa edelleen tietosuojan riittävän tason henkilötiedoille, jotka siirretään Privacy Shield -järjestelyn puitteissa unionista Yhdysvalloissa sijaitseville organisaatioille.

Samaan aikaan komissio katsoo, että Privacy Shield -järjestelyn käytännön täytäntöönpanoa on mahdollista parantaa edelleen sen varmistamiseksi, että siihen sisältyvät takeet ja suojatoimet toimivat jatkossakin tarkoitetulla tavalla.

Tätä varten komissio esittää seuraavat suositukset:

2.1. Yrityksillä ei saa olla mahdollisuutta väittää julkisesti osallistuvansa Privacy Shield -järjestelyyn ennen kuin kauppaministeriö on viimeistellyt niiden varmennuksen.

Vuosittaisen tarkastelun yhteydessä kävi ilmi, että yritykset, jotka ovat hakeneet Privacy Shield -varmennusta, mutta joiden hakemuksen käsittely on kauppaministeriössä vielä kesken, voivat jo väittää julkisesti osallistuvansa Privacy Shield -järjestelyyn. Näin ollen julkisesti saatavilla olevat tiedot ja kauppaministeriön ylläpitämä luettelo Privacy Shield -yrityksistä saattavat poiketa toisistaan, koska yritys liitetään luetteloon vasta, kun sen varmentaminen on saatu päätökseen. Tällaiset poikkeamat luovat epävarmuutta EU:n kansalaisille ja EU:ssa toimiville yrityksille, jotka haluavat siirtää tietoja Yhdysvaltoihin, lisäävät totuudenvastaisten osallistumisväitteiden riskiä ja heikentävät koko järjestelyn uskottavuutta.

Näin ollen komissio suosittaa, että yrityksen ei sallittaisi ilmoittaa julkisesti osallistumisestaan Privacy Shield -järjestelyyn ennen kuin kauppaministeriö on saanut yrityksen varmentamisen päätökseen ja lisännyt yrityksen Privacy Shield -luetteloon. Varmennusmenettelyjä koskevia tietoja, joita kauppaministeriö antaa yrityksille muun muassa Privacy Shield -järjestelyn verkkosivustolla, olisi muutettava sen selventämiseksi, että yritykset eivät voi ennen luetteloon liittämistä ilmoittaa osallistuvansa järjestelyyn.

2.2. Kauppaministeriön olisi etsittävä totuudenvastaisia osallistumisväitteitä ennakoivasti ja säännöllisesti.

Komissio suosittaa, että kauppaministeriö etsisi ennakoivasti ja säännöllisesti totuudenvastaisia väitteitä osallistumisesta Privacy Shield -järjestelyyn. Etsintää olisi tehtävä varmennusmenettelyn yhteydessä – eli sellaisten yritysten osalta, joiden varmennusmenettelyä ei ole vielä saatu päätökseen, mutta jotka kuitenkin väittävät jo osallistuvansa järjestelyyn, – ja lisäksi yleisemmin sellaisten yritysten osalta, jotka eivät ole koskaan hakeneet varmennusta, mutta esittävät lausumia, jotka antavat ymmärtää, että ne noudattavat järjestelyn vaatimuksia. Tätä varten kauppaministeriön olisi toteutettava lisätoimia, kuten internethakuja. Privacy Shield -järjestelyn edeltäjän eli safe harbor -ohjelman yhteydessä opittiin, että harhaanjohtavat käytännöt ovat tavallisia ja voivat heikentää koko järjestelyn uskottavuutta ja vakautta.

2.3. Kauppaministeriön olisi valvottava jatkuvasti Privacy Shield -periaatteiden noudattamista.

Komissio suosittaa, että kauppaministeriö tarkistaisi säännöllisesti, noudatetaanko periaatteita. Tarkistuksia voitaisiin tehdä esimerkiksi lähettämällä edustavalle otokselle järjestelyyn varmennettuja yrityksiä tiettyä teemaa (esimerkiksi tietojen edelleen siirtoa tai tietojen säilyttämistä) koskeva kyselylomake. Vaihtoehtoisesti kauppaministeriö voisi pyytää järjestelmällisesti, että varmennuksen uusimista hakevat yritykset toimittavat sille vuosittain (joko omaan arvioonsa tai ulkopuolisen tahon laatimaan arviointiin perustuvan) kertomuksen järjestelyn periaatteiden noudattamisesta. Kauppaministeriö voisi käyttää näitä vuosittaisia kertomuksia etsiessään mahdollisia periaatteiden noudattamiseen liittyviä ongelmia, jotka

saattaisivat edellyttää jatkotoimia ennen yrityksen varmuuden uusimista, tai järjestelyn toimintaan yleisemmin liittyviä ongelmia, jotka olisi korjattava.

2.4. Tiedotustoimia olisi tehostettava.

Komissio kannustaa sekä kauppaministeriötä että tietosuojaviranomaisia jatkamaan ja tehostamaan vuoden aikana toteuttamia tiedotustoimia.

EU:n kansalaisten tietosuojan parantamiseksi tietosuojaviranomaiset voisivat yhteistyössä komission kanssa tehostaa EU:n kansalaisille suunnattua tiedotusta siitä, miten nämä voivat käyttää Privacy Shield -järjestelyn mukaisia oikeuksiaan ja esimerkiksi tehdä valituksia.

2.5. Täytäntöönpanoa valvovien tahojen olisi parannettava yhteistyötään.

Komissio suosittaa, että kauppaministeriö ja tietosuojaviranomaiset tekisivät yhteistyötä, tarvittaessa myös liittovaltion kauppakomission kanssa, kehittääkseen ohjeistusta tiettyjen selvennystä vaativien Privacy Shield -järjestelyn käsitteiden tulkinnasta. Tämä auttaisi parantamaan järjestelyn täytäntöönpanosta ja noudattamisesta Atlantin molemmilla puolilla vastaavien viranomaisten yhteistyötä, edistäisi järjestelyn sääntöjen tulkinnan yhdenmukaistamista ja lisäisi yritysten oikeusvarmuutta.

Tietojen edelleen siirtämiseen liittyvää vastuuvollisuutta koskeva periaate ja henkilöstötietojen määritelmä nousivat ensimmäisessä vuosittaisessa tarkastelussa esiin esimerkkeinä käsitteistä, joita olisi hyvä selventää.

2.6. Automatisoitua päätöksentekoa olisi tutkittava.

Jotta automatisoidusta päätöksenteosta voitaisiin tehdä tarkempia päätelmiä muun muassa seuraavaa vuosittaista tarkastelua varten, komissio tilaa tutkimuksen, jossa kerätään tosiasioihin perustuvaa näyttöä ja arvioidaan tarkemmin automatisoidun päätöksenteon soveltumista tietojen siirtämiseen Privacy Shield -järjestelyn perusteella.

2.7. PPD-28:ssa olevat suojatoimet olisi vahvistettava ulkomaantiedustelun valvontaa koskevassa laissa.

Pian aloitettavat keskustelut ulkomaantiedustelun valvontaa koskevan lain 702 §:n uudistamisesta tarjoavat Yhdysvaltojen hallinnolle ja kongressille ainutlaatuisen tilaisuuden lujittaa kyseiseen lakiin sisältyviä yksityisyyden suojatoimia. Tässä yhteydessä komissio toivoo kongressin suhtautuvan myönteisesti presidentin määräyksessä PPD-28 esitettyjen, muita kuin Yhdysvaltojen kansalaisia koskevien suojatoimien vahvistamiseen ulkomaantiedustelun valvontaa koskevassa laissa, jotta voitaisiin varmistaa näiden suojatoimien vakaus ja jatkuvuus. Mahdolliset muut uudistukset, ovatpa kyseessä sitten sisällölliset rajoitukset tai menettelytakeet, olisi toteutettava PPD-28:n hengessä, jolloin suojelua tarjottaisiin kansalaisuudesta ja asuinmaasta riippumatta.

2.8. Privacy Shield -järjestelyn oikeusasiamies olisi nimitettävä pikaisesti.

Komissio kehottaa Yhdysvaltojen hallintoa vahvistamaan poliittisen sitoutumisensa oikeusasiamiesmekanismiin, joka on privacy Shield -järjestelyn kannalta olennainen tekijä, nimittämällä vakinaisen oikeusasiamiehen mahdollisimman pian.

2.9. Kansalaisvapauksien valvonnasta vastaavan lautakunnan jäsenet olisi nimitettävä ja lautakunnan kertomus PPD-28:sta julkistettava pikaisesti.

Kansalaisvapauksien valvonnasta vastaava lautakunta on itsenäinen toimeenpanoelin, jolla on tärkeä tehtävä yksityisyyden suojan ja kansalaisvapauksien suojelussa terrorismin vastaisen politiikan ja sen täytäntöönpanon yhteydessä. Komissio suosittaa, että Yhdysvaltojen hallinto nimittäisi lautakunnan puuttuvat jäsenet pikaisesti, jotta lautakunta voisi täyttää kaikki tehtävänsä.

Kun lisäksi otetaan huomioon PPD-28:n merkitys niiden rajoitusten ja suojatoimien kannalta, jotka koskevat hallituksen virkamiesten mahdollisuutta hyödyntää signaalitiedustelua, ja siten myös komission kannalta, kun se tarkastelee säännöllisesti tietosuojan riittävyttä koskevaa arviotaan, komissio kehottaa Yhdysvaltojen hallintoa julkistamaan kansalaisvapauksien valvonnasta vastaavan lautakunnan kertomuksen PPD-28:n täytäntöönpanosta.

2.10. Yhdysvaltojen viranomaisten olisi raportoitava olennaisesta kehityksestä nopeammin ja kattavammin.

Komissio suosittaa, että Yhdysvaltojen viranomaiset täyttäisivät ennakoivasti sitoumuksensa toimittaa komissiolle oikea-aikaista ja kattavaa tietoa kaikesta sellaisesta kehityksestä, jolla

saattaisi olla merkitystä Privacy Shield -järjestelyn kannalta, eli muun muassa muutoksista, jotka saattaisivat herättää järjestelyn tarjoamiin suojatoimiin liittyviä kysymyksiä.