

Tietosuojaneuvoston lausunto (70 artiklan 1 kohdan s alakohhta)



Lausunto 28/2018

**Euroopan komission täytäntöönpanopäätöksen
luonnoksesta,
joka koskee tietosuojan tason riittävyyttä Japanissa**

Hyväksytty 5. joulukuuta 2018

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Sisällysluettelo

1	TIIVISTELMÄ.....	4
1.1	Lähentyminen.....	5
1.2	Yleiset haasteet	5
1.3	Tietyt kaupalliset näkökohdat	6
1.3.1	Euroopan tietosuojaneuvoston huolenaiheet, jotka koskevat keskeisiä tietosuojaperiaatteita.....	6
1.3.2	Selvennystarpeet.....	7
1.4	Julkisten viranomaisten pääsy Japaniin siirrettyihin tietoihin	7
1.5	Päätelmät	8
2	JOHDANTO.....	8
2.1	Japanin tietosuojajärjestelmä	8
2.2	Euroopan tietosuojaneuvoston arvioinnin laajuus	9
2.3	Yleisiä huomioita ja huolenaiheita	10
2.3.1	Tämäntyyppisen tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen erityispiirteet	10
2.3.2	Käännösten luotettavuus	11
2.3.3	Sektorikohtainen tietosuojan tason riittävyys	11
2.3.4	Täydentävien sääntöjen ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeiden sitova luonne	11
2.3.5	Tietosuojan tason riittäväksi toteamisen määräaikaistarkastelu.....	13
2.3.6	Japanin kansainväliset sitoumukset	13
2.3.7	Tietosuojaviranomaisten valtuudet nostaa tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen pätevyyttä koskeva kanne tuomioistuimessa.....	13
3	KAUPALLISET NÄKÖKOHDAT	14
3.1	Sisältöä koskevat periaatteet	14
3.1.1	Käsitteet	14
3.1.2	Lainmukainen ja asianmukainen käsittely laillisiin tarkoituksiin.....	17
3.1.3	Läpinäkyvyyden periaate.....	18
3.1.4	Tietojen edelleen siirtämistä koskevat rajoitukset	19
3.1.5	Suoramarkkinointi	22
3.1.6	Automaattinen päätöksenteko ja profilointi.....	23
3.2	Menettely- ja valvontatavat	23
3.2.1	Toimivaltainen riippumaton valvontaviranomainen.....	24
3.2.2	Tietosuojajärjestelmän täytyy taata hyvä vaatimustenmukaisuus.....	24
3.2.3	Tietosuojajärjestelmän täytyy tukea ja auttaa yksittäisiä rekisteröityjä käyttämään oikeuksiaan ja asianmukaisia muutoksenhakumekanismeja	25

4	JULKISTEN VIRANOMAISTEN PÄÄSY JAPANIIN SIIRRETTYIHIN TIETOIHIN	26
4.1	Lainvalvontaviranomaisten pääsy henkilötietoihin.....	27
4.1.1	Tietojen arviointimenettelyt rikosoikeudessa.....	27
4.1.2	Rikosoikeudellinen valvonta.....	30
4.1.3	Muutoksenhaku rikosoikeudessa.....	33
4.2	Pääsy tietoihin kansallisen turvallisuuden vuoksi	39
4.2.1	Valvonnan soveltamisala.....	39
4.2.2	Tietojen vapaaehtoinen julkistaminen kansallisen turvallisuuden vuoksi	41
4.2.3	Valvonta.....	41
4.2.4	Muutoksenhakumekanismi	44

Euroopan tietosuojaneuvosto, joka

ottaa huomioon luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä ”yleinen tietosuoja-asetus”) 70 artiklan 1 kohdan s alakohdan,

ottaa huomioon ETA-sopimuksen sekä erityisesti liitteen XI ja pöytäkirjan 37, sellaisina kuin ne ovat muutettuina ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 154/2018, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2018,

ottaa huomioon 25 toukokuuta 2018 hyväksytyn työjärjestyksensä 12 ja 22 artiklan,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

1 TIIVISTELMÄ

1. Euroopan komissio hyväksyi täytäntöönpanopäätöksen luonnoksen, joka koskee henkilötietosuojan tason riittävyyttä Japanissa yleisen tietosuoja-asetuksen¹ mukaisesti 5.9.2018². Tämän jälkeen Euroopan komissio käynnisti virallisen hyväksymismenettelyn.
2. Euroopan komissio pyysi Euroopan tietosuojaneuvostolta (EDPB) lausuntoa 25.9.2018³. Komissiota pyydettiin toimittamaan Euroopan tietosuojaneuvostolle kaikki tarvittavat kyseiseen maahan liittyvät asiakirjat, mukaan lukien Japanin hallituksen kanssa käyty kirjeenvaihto.
3. Euroopan tietosuojaneuvoston kanssa käymiensä keskustelujen pohjalta Euroopan komissio muutti kahdesti tietosuojan tason riittävyyttä koskevaa päätösluonnostaan, ja lähetti viimeisen version 13.11.2018⁴. Euroopan tietosuojaneuvoston nykyinen lausunto perustuu tähän täytäntöönpanopäätöksen luonnoksen (jäljempänä ”tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätösluonnos”) viimeisimpään versioon.
4. Euroopan tietosuojaneuvosto on arvioinut tietosuojan tasoa, jota komission tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös tukee, tarkastelemalla itse päätöstä sekä analysoimalla saatavissa olevia asiakirjoja⁵, jotka komissio on toimittanut⁶.
5. Euroopan tietosuojaneuvosto keskittyi arvioinnissaan tietotason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen kaupallisiin näkökohtiin, viranomaisten pääsyyn EU:sta siirrettyihin henkilötietoihin lainvalvonnan ja kansallisen turvallisuuden vuoksi ja EU:n kansalaisten käytettävissä oleviin

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

² Katso lehdistötiedote http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5433_en.htm.

³ Yleisen tietosuoja-asetuksen 70 artiklan 1 kohdan s alakohdan mukaisesti.

⁴ Euroopan komission täytäntöönpanopäätöksen luonnoksen päivitetty versio on Euroopan tietosuojaneuvoston lausunnon liitteessä I.

⁵ Euroopan tietosuojaneuvoston analyysi perustuu Japanin viranomaisten toimittamiin käännöksiin, jotka Euroopan komissio on vahvistanut.

⁶ Euroopan tietosuojaneuvoston lausunnon liitteessä II on luettelo asiakirjoista, joita Euroopan komissio ei ole toimittanut Euroopan tietosuojaneuvostolle.

oikeussuojakeinoihin. Euroopan tietosuojaneuvosto arvioi myös, ovatko Japanin oikeudellisen kehyksen mukaiset suojatoimet käytössä ja ovatko ne tehokkaita.

6. Euroopan tietosuojaneuvosto on käyttänyt pääasiallisena viitemateriaalina tietosuojan riittävyyttä koskevaa työasiakirjaa⁷, joka hyväksyttiin helmikuussa 2018.

1.1 Lähentyminen

7. Euroopan tietosuojaneuvoston keskeisenä tavoitteena oli antaa Euroopan komissiolle lausunto yksilöiden tietosuojan tasosta japanilaisessa järjestelmässä. On tärkeää huomata, että Euroopan tietosuojaneuvosto ei oletakaan japanilaisen oikeudellisen kehyksen mukailevan Euroopan tietosuojalainsäädäntöä.
8. Euroopan tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo, että riittävä tietosuojan taso edellyttää Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja yleisen tietosuoja-asetuksen 45 artiklan nojalla, että kolmannen maan lainsäädäntö vastaa yleisellä tietosuoja-asetuksella vahvistettujen perusperiaatteiden keskeistä sisältöä. Tietosuojan osa-alueista Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että yleisen tietoturva-asetuksen ja japanilaisen järjestelmän yhteensovittamisen keskeisiä alueita ovat tietyt ydinsäännökset, kuten tietojen paikkansapitävyys ja minimointi, säilytyksen rajoittaminen, tietoturva, käyttötarkoitussidonnaisuus ja riippumaton valvontaviranomainen, Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen (PPC).
9. Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ja Japanin viranomaisten pyrkimyksiin varmistaa, että Japanin tietosuojan taso on riittävä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Yleisen tietosuoja-asetuksen ja Japanin tietosuojalainsäädännön välisiä eroja on tasoitettu Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen lisätakeilla eli täydentävillä säännöillä, jotka koskevat ainoastaan EU:sta Japaniin siirrettyjä henkilötietoja. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa esimerkiksi, että Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen suostui käsittelemään ylimääräisiä tietoluokkia arkaluonteisina tietoina (Japanin lainsäädännön mukaan arkaluonteisiin tietoihin eivät kuulu tieto seksuaalisesta suuntautumisesta tai ammattijärjestön jäsenyydestä). Lisäksi täydentävillä säännöillä varmistetaan, että rekisteröidyn oikeudet koskevat kaikkia EU:sta siirrettyjä henkilötietoja huolimatta niiden säilytysajasta (Japanin oikeusjärjestelmässä rekisteröidyn oikeudet eivät koske henkilötietoja, jotka on määrä poistaa kuuden kuukauden kuluessa).
10. Euroopan tietosuojaneuvosto panee myös merkille Euroopan komission pyrkimykset vahvistaa tietosuojan tason riittävyyttä koskevaa päätöstä Euroopan tietosuojaneuvoston esittämien huolenaiheiden perusteella.

1.2 Yleiset haasteet

11. Haasteita kuitenkin on, ja Euroopan tietosuojaneuvosto esittää, että japanilaisen järjestelmän seuraavia osa-alueita on vahvistettava ja seurattava tiiviisti.
12. Ensimmäinen haaste on se, miten tämän tietosuojan tason riittävyyden uutta rakennetta, jossa yhdistyvät nykyinen lainsäädäntö ja tietyt täydentävät säännöt, voidaan valvoa niin, että varmistetaan kestävä ja luotettava järjestelmä, joka ei aiheuta **käytännön ongelmia** japanilaisten tahojen **konkreettiseen ja tehokkaaseen sääntöjen noudattamiseneikä** Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen valvontaan.
13. Toiseksi Euroopan tietosuojaneuvosto huomioi Euroopan komission ja Japanin viranomaisten toistuvat sitoumukset ja vakuutukset, jotka liittyvät täydentävien sääntöjen sitovaan ja oikeudellisesti

⁷ WP254, työasiakirja tietosuojan riittävyydestä, 6.2.2018.

täytäntöönpanokelpoiseen luonteeseen, ja kehottaa Euroopan komissiota **valvomaan jatkuvasti niiden sitovaa luonnetta ja tehokasta soveltamista Japanissa**, sillä niiden oikeudellinen arvo on olennainen osa tietosuojan tason riittävyyttä EU:n ja Japanin välillä. Mitä tulee Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeisiin, Euroopan tietosuojaneuvosto toivoo, että tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa selvennettäisiin niiden **sitovaa luonnetta, ja kehottaa komissiota valvomaan tätä tarkasti**⁸.

1.3 Tietyt kaupalliset näkökohdat

14. Euroopan tietosuojaneuvostolla on tiettyjä huolenaiheita, jotka liittyvät EU:n ja Japanin tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen kaupallisiin näkökohtiin, ja se pyytää selvittämään muutamia tärkeitä seikkoja.

1.3.1 Euroopan tietosuojaneuvoston huolenaiheet, jotka koskevat keskeisiä tietosuojaperiaatteita

15. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että täydentävissä säännöissä kielletään EU:sta siirrettyjen henkilötietojen siirtäminen edelleen kolmanteen maahan APEC:n rajat ylittävien, yksityisyyden suojaan liittyvien sääntöjen nojalla. Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto panee merkille, että Euroopan komissio sitoutui tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa uudessa päätösluonnoksessa keskeyttämään tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen soveltamisen, jos tietosuojan jatkuvuutta ei voida taata tietojen edelleen siirtämisen yhteydessä.
16. Japanin lainsäädännön nojalla tietojen edelleen siirtämisen yhtenä oikeusperustana on, että kyseisen kolmannen maan tietosuojan tason on tunnustettu olevan riittävä Japaniin verrattuna. Kun kolmannen maan tietosuojan tason riittävyyttä verrataan Japaniin, arviointiin eivät kuitenkaan näytä sisältyvän Euroopan komission ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen neuvottelemat täydentävät säännöt, jotka koskevat ainoastaan EU:n henkilötietoja ja joilla varmistetaan, että tietosuojan taso vastaa olennaisilta osin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Tästä seuraa, että kun EU:n henkilötietoja siirretään Japanista edelleen toiseen kolmanteen maahan, jonka tietosuojan taso ei Japanin tietosuojan tason riittävyyden perusteella vastaa olennaisilta osin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia, niihin ei välttämättä enää sovelleta EU:n henkilötietoja koskevaa lisäsuojaa.
17. **On kuitenkin pidettävä mielessä, että henkilötietoja saatetaan siirtää edelleen kolmansiin maihin, joihin sovelletaan mahdollista myöhempää Japanin tietosuojan tason riittävyyttä koskevaa päätöstä. EU ei välttämättä ole aiemmin arvioinut näitä kolmansia maita tai todennut niiden tietosuojan riittävää tasoa. Tässä vaiheessa komission on vastattava valvonnasta ja varmistettava, että EU:n tietojen tietosuojan taso säilyy, tai harkittava tämän tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen soveltamisen keskeyttämistä.**
18. Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvostolla on huolenaiheita, jotka liittyvät rekisterinpitäjien (henkilötietoja käsittelevien yritysten) **suostumusta ja läpinäkyvyyttä** koskeviin vaatimuksiin. Euroopan tietosuojaneuvosto tarkasteli näitä osa-alueita huolellisesti, koska Euroopan tietosuojalainsäädännöstä poiketen suostumuksella on Japanin oikeusjärjestelmässä keskeinen asema tietojen käsittelyssä ja siirtämisessä. Euroopan tietosuojaneuvosto on huolissaan esimerkiksi suostumuksen käsitteestä, sillä siihen ei sisälly oikeutta suostumuksen peruuttamiseen, mikä on EU:n lainsäädännössä olennainen tapa varmistaa, että rekisteröity pystyy aidosti hallitsemaan omia henkilötietojaan. Mitä tulee henkilötietoja käsitteleviä yrityksiä koskeviin läpinäkyvyysvaatimuksiin, ei ole varmuutta siitä, että rekisteröidyille tiedotetaan asiasta ennakoivasti.

⁸ Lisätietoja on lausunnon kohdassa 1.3.4.

19. Euroopan tietosuojaneuvosto pelkää, että japanilainen muutoksenhakujärjestelmä ei välttämättä ole EU:n kansalaisten helposti saavutettavissa, kun he tarvitsevat tukea tai haluavat tehdä valituksen, sillä Japanin riippumattomalla tietosuojaviranomaisella on ainoastaan japaninkielinen puhelinpalvelu. Sama ongelma koskee Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen välityspalvelua, sillä järjestelmää ei ole julkaistu sen englanninkielisellä verkkosivustolla ja tärkeät tiedotteet, kuten usein kysytyt kysymykset Japanin henkilötietojen suojaa koskevasta laista, ovat saatavissa vain japaniksi. Euroopan tietosuojaneuvoston mielestä olisi toivottavaa, että komissio keskustelisi Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen kanssa mahdollisuudesta perustaa ainakin englanninkielinen verkkopalvelu, joka antaisi tukea EU:n kansalaisille ja jossa käsiteltäisiin valituksia – vastaavaa palvelua kaavaillaan tämän tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen liitteessä II. Lisäksi Euroopan komission on seurattava tarkasti seuraamusten ja asianmukaisten suojakeinojen tehoa.

1.3.2 Selvennystarpeet

20. Euroopan tietosuojaneuvosto kaipaa lisävakuutusta joistakin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen seikoista, joita on vielä selvennettävä.
21. Ne liittyvät esimerkiksi Japanin lainsäädännön tiettyihin keskeisiin käsitteisiin. Epäselvää on esimerkiksi **niin kutsuttujen edunvalvojien (trustee) asema**. Nimike muistuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen käsittelijää, mutta edunvalvojan kyky määrittää henkilötietojen käsittelyn tarkoitus ja keinot sekä muuttaa niitä on edelleen epäselvä.
22. Koska oleellisia asiakirjoja puuttuu, Euroopan tietosuojaneuvosto kaipaa lisävakuutusta myös siitä, ovatko **yksilöiden oikeuksien** (erityisesti henkilötietoihin pääsyä, niiden oikaisemista ja tietojenkäsittelyn vastustamista koskevien oikeuksien) **rajoitukset** tarpeellisia ja oikeasuhteisia demokraattisessa yhteiskunnassa perusoikeuksien näkökulmasta.
23. Euroopan tietosuojaneuvosto odottaa, että Euroopan komissio valvoo tarkasti **EU:sta Japaniin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen nojalla siirrettyjen henkilötietojen suojan tehokkuutta koko niiden ”elinkaaren” ajan**, vaikka Japanin lainsäädäntö velvoittaaakin kirjaamaan tietojen alkuperän enintään kolmeksi vuodeksi.

1.4 Julkisten viranomaisten pääsy Japaniin siirrettyihin tietoihin

24. Euroopan tietosuojaneuvosto analysoi myös Japanin valtiollisten elinten oikeudellista kehystä, joka koskee pääsyä EU:sta Japaniin siirrettyihin henkilötietoihin lainvalvonnan tai kansallisen turvallisuuden vuoksi. Euroopan tietosuojaneuvosto panee merkille Japanin hallituksen vakuutukset, jotka on lueteltu tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen liitteessä II, mutta se on tunnistanut useita selvitystä kaipaavia ja huolta aiheuttavia seikkoja, joista se haluaa korostaa erityisesti seuraavia.
25. Lainvalvonnan osalta Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että tietoihin pääsyä koskevat oikeusperiaatteet näyttävät usein vastaavan EU:n sääntöjä siinä määrin, kuin niitä on saatavilla. Koska useiden lakitekstien ja asian kannalta merkityksellisen oikeuskäytännön käännökset kuitenkin puuttuvat, on vaikeaa todeta, ovatko kaikki tietoihin pääsyä koskevat menettelyt tarpeellisia ja oikeasuhteisia ja onko näitä periaatteita sovellettu tavalla, joka ”vastaa olennaisilta osin” EU:n lainsäädäntöä.
26. Kansallisesta turvallisuudesta Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin hallitus on toistanut, että tietoa voidaan hankkia vain vapaasti saatavissa olevista lähteistä tai yritysten vapaaehtoisen tietojen luovutuksen kautta ja että se ei kerää suurta yleisöä koskevia tietoja. Tietosuojaneuvosto on kuitenkin tietoinen asiantuntijoiden ja median esittämistä huolenaiheista ja toivoo lisäselvitystä Japanin valtiollisten elinten valvontatoimista.

27. Mitä tulee EU:n kansalaisten oikeuteen hakea muutosta lainvalvonnan ja kansallisen turvallisuuden osalta, Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ja Japanin hallituksen neuvottelemaan lisämekanismiin, joka tuo EU:n kansalaisten käyttöön uuden muutoksenhakukanavan ja siten laajentaa Japanin tietosuojaviranomaisen toimivaltaa. On kuitenkin edelleen epävarmaa, kompensoiko tämä uusi mekanismi täysin Japanin lainsäädännön valvontaa ja muutoksenhakua koskevat puutteet. Siksi Euroopan tietosuojaneuvosto tarvitsee lisäselvityksiä voidakseen varmistaa, että uusi mekanismi todella kompensoi kyseiset puutteet täysin.

1.5 Pöytäkirjat

28. Euroopan tietosuojaneuvosto pitää tietosuojan tason riittävyyttä koskevaa päätöstä äärimmäisen tärkeänä. Koska kyseessä on ensimmäinen tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen, se muodostaa **ennakkotapauksen tuleville hakemuksille, jotka koskevat tietosuojan tason toteamista riittäväksi, ja direktiivin 95/46⁹ nojalla annettujen tietosuojan tason riittävyyttä koskevien päätösten arvioinnille**. On myös tärkeää korostaa, että kansalaiset ovat yhä tietoisempia globalisaation vaikutuksesta yksityisyyteensä. He odottavat valvontaviranomaisten varmistavan, että riittävät takeet ovat käytössä, kun heidän henkilötietojaan siirretään ulkomaille. Näistä syistä Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että Euroopan komission täytyy varmistaa, että tietosuojan tason riittävyydessä EU:n ja Japanin välillä ei ole puutteita ja että kyseinen tietoturvan tason riittävyys täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 45 artiklan vaatimukset.
29. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen pyrkimyksiin tuoda japanilainen ja eurooppalainen lainsäädäntökehys mahdollisimman lähelle toisiaan. Täydentävillä säännöillä on **edistytty** näiden kahden järjestelmän välisten tiettyjen erojen pienentämisessä, ja tämä erittäin tärkeä edistys on otettu hyvin vastaan.
30. Komission tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen ja japanilaisen tietosuojajärjestelmän huolellisen analyysin jälkeen Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa kuitenkin, että jäljellä on **useita huolenaiheita, jotka kaipaavat lisäselvitystä**. Lisäksi tällainen tietosuojan tason riittävyys, jossa olemassa olevaan kansalliseen järjestelmään yhdistetään tiettyjä lisäsääntöjä, asettaa järjestelmän toimivan täytäntöönpanon kyseenalaiseksi. Siksi Euroopan tietosuojaneuvosto suosittelee, että Euroopan komissio käsittelee sen esittämiä huolenaiheita ja selvennyspyyntöjä sekä toimittaa näistä kysymyksistä lisää näyttöä ja selvennyksiä. Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota arvioimaan tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen (vähintään) kahden vuoden välein nykyisessä päätösluonnoksessa ehdotetun neljän vuoden sijaan.

2 JOHDANTO

2.1 Japanin tietosuojajärjestelmä

31. Japanin tietosuojajärjestelmä uudistettiin äskettäin, vuonna 2017. Järjestelmässä on useita pilareita, joiden keskipisteenä on yleinen lainsäädäntö eli Japanin henkilötietojen suojaa koskeva laki. Toinen tärkeä säädös on valtioneuvoston asetus Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain täytäntöönpanosta (jäljempänä "valtioneuvoston asetus"). Siinä määritetään henkilötietojen suojaa koskevan lain perusperiaatteet.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

32. 12.6.2018 hyväksytyn valtioneuvoston päätöksen¹⁰ sekä henkilötietojen suojaa koskevan lain 6 artiklan nojalla Japanin riippumattomalle tietosuojaviranomaiselle annettiin toimivalta *”ryhtyä tarvittaviin toimiin, joilla voidaan tasoittaa eroja järjestelmien välillä sekä Japanin ja asianomaisen toisen maan toimintojen välillä, jotta kummastakin maasta saatujen henkilötietojen asianmukainen käsittely voidaan varmistaa”*¹¹. Valtioneuvoston päätöksessä ehdotetaan myös, että Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen hyväksymät säännöt, jotka täydentävät tai laajentavat henkilötietojen suojaa koskevan lain säännöksiä, ovat sitovia ja niitä sovelletaan japanilaisiin liike-elämän toimijoihin¹².
33. Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen aloitti neuvottelut Euroopan komission kanssa ja hyväksyi kesäkuussa 2018 valtioneuvoston päätöstä ja henkilötietojen suojaa koskevaa lakia tiukemmat säännöt, joita sovelletaan EU:sta siirrettyihin tietoihin. Nämä ovat henkilötietojen suojaa koskevan lain mukaisia täydentäviä sääntöjä, joita sovelletaan EU:sta siirrettyihin henkilötietoihin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen perusteella (jäljempänä *”täydentävät säännöt”*)¹³. Kyseiset täydentävät säännöt on liitetty heinäkuussa 2018 julkaistuun komission täytäntöönpanopäätöksen luonnokseen.
34. On tärkeää panna merkille, että täydentävät säännöt koskevat vain henkilötietoja, jotka on siirretty Euroopan unionista Japaniin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen nojalla, ja että niillä pyritään parantamaan henkilötietojen suojausta. Ne eivät koske Japanin kansalaisten tai ETA:n ulkopuolelta kotoisin olevien henkilöiden henkilötietoja.
35. Euroopan tietosuojaneuvosto haluaa myös korostaa, että muutettu Japanin henkilötietojen suojaa koskeva laki astui voimaan 30.5.2017 ja Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen perustettiin nykymuodossaan vuonna 2016. Lisäksi täydentävät säännöt, joista Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on neuvotellut Euroopan komission kanssa, eivät ole vielä astuneet voimaan, sillä edellytyksenä on, että Euroopan komissio tunnustaa Japanin oikeudenkäyttövallan EU:ta vastaavaksi.

2.2 Euroopan tietosuojaneuvoston arvioinnin laajuus

36. Euroopan komission tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätösluonnos perustuu japanilaisten tietosuojasääntöjen arviointiin ja Japanin viranomaisten kanssa käytyihin neuvotteluihin. Näiden neuvotteluiden tulos näkyy vahvasti tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen kahdessa liitteessä. Ensimmäisessä liitteessä käsitellään lisäsuojaa, jota japanilaisten liike-elämän toimijoiden on sovellettava EU:sta siirrettyjen henkilötietojen käsittelyyn, ja toisessa liitteessä on esitetty Japanin hallituksen vakuutukset ja sitoumukset, jotka koskevat viranomaisten pääsyä tietoihin.
37. Euroopan tietosuojaneuvosto tarkasteli japanilaista tietosuojajärjestelmää, Euroopan komission neuvottelemia täydentäviä sääntöjä ja Japanin hallituksen vakuutuksia ja sitoumuksia. Euroopan tietosuojaneuvoston odotetaan antavan riippumaton lausunto Euroopan komission löydöksistä, tunnistavan tietosuojan riittävyttä koskevan järjestelmän puutteet sekä ehdottavan muutoksia niiden korjaamista varten.

¹⁰ Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen mukaan tämä valtioneuvoston päätös hyväksyttiin 12.6.2018. Euroopan tietosuojaneuvostolle on kuitenkin toimitettu ainoastaan valtioneuvoston päätösluonnos, joka on päivätty 4.4.2018.

¹¹ Valtioneuvoston päätös, 25.4.2018.

¹² Lisätietoja on kohdassa 1.3.4.

¹³ Täydentävät säännöt, liite I, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle syyskuussa 2018.

38. Euroopan tietosuojaneuvoston työasiakirjassa tietosuojan riittävydestä todetaan seuraavaa: *”Euroopan komission toimittamien tietojen on oltava kattavia, jotta Euroopan tietosuojaneuvosto pystyy tekemään oman arvionsa huolimatta siitä, mikä tietosuojan taso kolmannessa maassa on.”*¹⁴
39. Euroopan tietosuojaneuvosto sai englanninkielisinä käännöksinä useimmat asiakirjat, joihin tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätöksessä viitataan ja jotka muodostavat olennaisen osan japanilaista oikeusjärjestelmää. Niinpä tämä Euroopan tietosuojaneuvoston lausunto perustuu englanniksi saatavilla olevien asiakirjojen analyysiin. Euroopan tietosuojaneuvosto huomioi Euroopan unionissa sovellettavan tietosuojajärjestelmän, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan, jossa suojataan oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä ”perusoikeuskirja”) 7, 8 ja 47 artiklan, joissa suojataan oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, oikeutta henkilötietojen suojaan sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Näiden lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto huomioi yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset ja tarkasteli asianmukaista oikeuskäytäntöä.
40. Tarkoituksena oli varmistaa, että Japanin tietosuojajärjestelmä vastaa olennaisilta osin Euroopan unionin järjestelmää. Euroopan unionin tuomioistuin on tarkentanut käsitettä ”tietosuojan riittävä taso”, joka sisältyi jo direktiiviin 95/46. On tärkeää muistaa Euroopan unionin tuomioistuimen kanta Schremsin asiassa eli se, että vaikka kolmannen maan tietosuojan tason on vastattava olennaisilta osin EU:n järjestelmää, ”keinot, joita kyseinen kolmas maa tässä yhteydessä käyttää taatakseen tällaisen suojan tason, voivat poiketa niistä, joita unionissa käytetään”¹⁵. Niinpä tavoitteena ei ole toisintaa eurooppalaista lainsäädäntöä kohta kohdalta vaan määrittää olennaiset perusvaatimukset tarkasteltavassa lainsäädännössä. Tietotason suojan riittävyys taataan rekisteröityjen henkilöiden oikeuksien ja vastaavasti tietoja käsittelevien ja käsittelyä valvovien henkilöiden ja riippumattomien valvontaelinten velvoitteiden yhdistelmällä. Tietosuojasäännökset ovat kuitenkin tehokkaita vain, kun ne ovat täytäntöönpanokelpoisia ja niitä noudatetaan käytännössä. Siksi on tarkasteltava paitsi niiden sääntöjen sisältöä, joita sovelletaan kolmanteen maahan tai kansainväliseen järjestöön siirrettyihin henkilötietoihin, myös olemassa olevaa järjestelmää, jolla varmistetaan kyseisten sääntöjen vaikuttavuus. Tehokkaat täytäntöönpanomekanismit ovat äärimmäisen tärkeitä, jotta tietosuojasääntöjen vaikuttavuus voidaan varmistaa¹⁶.

2.3 Yleisiä huomioita ja huolenaiheita

2.3.1 Tämänäkötyyppisen tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen erityispiirteet

41. Tämä EU:ta ja Japania koskeva tarkastelu on ensimmäinen kerta, kun tietosuojan tason riittävyttä tarkastellaan uuden yleisen tietosuoja-asetuksen valossa. Tämä korostaa Euroopan tietosuojaneuvoston työn tärkeyttä, koska tämä tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätösluonnos vaikuttaa tuleviin hakemuksiin, jotka koskevat tietosuojan tason toteamista riittäväksi.
42. Lisäksi tämä EU:n ja Japanin välinen järjestely on ensimmäinen vastavuoroinen järjestely. Jos ja kun EU tunnustaa Japanin tietosuojan tason vastaavan olennaisilta osin yleisen tietosuoja-asetuksen antamaa suojaa, Japani tekee oman tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksensä Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 24 artiklan nojalla ja tunnustaa, että EU tarjoaa riittävän tietosuojan tason japanilaiseen tietosuojajärjestelmään verrattuna. Euroopan tietosuojaneuvoston on huomioitava tämä Japanin ja EU:n välisen tietosuojan tason riittävyttä koskevan kysymyksen erityisluonne omassa arvioinnissaan. Kuten aiemmin todettiin, Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on neuvotellut Euroopan komission kanssa tiukemmat säännöt, joita sovelletaan ainoastaan EU:sta siirrettyihin

¹⁴ WP 254, s.3.

¹⁵ Asia C- 362/14, Maximilian Schrems vastaan Data Protection Commissioner, 6 lokakuuta 2015 (§ 73, 74).

¹⁶ WP254, s. 2.

henkilötietoihin. Nämä tiukemmat säännöt ovat valtioneuvoston päätöksen mukaan sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia, ja kaikkien japanilaisten henkilötietoja käsittelevien yritysten on noudatettava niitä, kun ne käsittelevät tämän tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen nojalla EU:sta siirrettyjä henkilötietoja.

43. Niinpä Euroopan komissio on perustanut tietosuojan riittävän tason toteamisen paitsi Japanin yleiseen tietosuojajärjestelmään, myös näihin tiettyihin sääntöihin. Se, että Japanin henkilötietojen suojaa koskevaa lakia oli tarpeen täydentää täydentävillä säännöillä, viittaa siihen, että Euroopan komissio ei katso Japanin tietosuojajärjestelmän vastaavan olennaisilta osin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia.
44. **Edellä mainittujen seikkojen vuoksi Euroopan tietosuojaneuvosto kehottaa Euroopan komissiota varmistamaan, että tämä tietosuojan riittävyyden uusi rakenne, joka on ensimmäinen yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla hyväksyttävä ja tukeutuu täydentäviin sääntöihin, muodostaa kestävä ja luotettavan järjestelmän, joka ei synnytä japanilaisten tahojen konkreettiseen ja tehokkaaseen säännönmukaisuuteen sekä Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen valvontaan liittyviä käytännön ongelmia.**

2.3.2 Käännösten luotettavuus

45. Euroopan komission tavoin Euroopan tietosuojaneuvosto on työskennellyt Japanin viranomaisten toimittamien englanninkielisten käännösten pohjalta¹⁷. Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota täsmentämään, että sen tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätösluonnos perustuu saatuihin englanninkielisiin käännöksiin, sekä tarkastamaan kyseisten käännösten laadun ja luotettavuuden säännöllisesti.

2.3.3 Sektorikohtainen tietosuojan tason riittävyys

46. Tässä tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa todettu tietosuojan tason riittävyys koskee ainoastaan Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa tarkoitettujen japanilaisten henkilötietoja käsittelevien yritysten tarjoamaa henkilötietojen suojaa. Tämä tarkoittaa, että tietosuojan tason riittävyys on sektorikohtainen, sillä se koskee ainoastaan yksityistä sektoria eikä sen soveltamisalaan kuulu henkilötietojen siirto viranomaisten ja julkisyhteisöjen välillä. Euroopan komissio viittaa tähän soveltamisalan erityispiirteeseen lyhyesti tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 10 kappaleessa.
47. **Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota nimenomaisesti mainitsemaan tämän tietosuojan riittävän tason sektorikohtaisen luonteen täytäntöönpanopäätöksen otsikossa ja 1 artiklassa yleisen tietosuoja-asetuksen 45 artiklan 3 kohdan mukaisesti.**

2.3.4 Täydentävien sääntöjen ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeiden sitova luonne

48. Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 6 artiklassa todetaan, että ”hallituksen on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin voidakseen parantaa yksilöiden oikeuksia ja etuja suojaamalla hienovaraisesti henkilötietoja, joiden asianmukaista käsittelyä on noudatettava tiukasti, sekä ryhtymään tarvittavaan yhteistyöhön muiden maiden hallitusten kanssa, jotta se voi muodostaa kansainvälisesti yhdenmukaisen järjestelmän henkilötietojen käsittelyä varten vaalimalla yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen ja muiden kansainvälisten järjestelmien kanssa”. Vaikka tässä henkilötietojen suojaa koskevan lain artiklassa on selkeästi todettu, että hallituksella on toimivalta ryhtyä tällaisiin oikeudellisiin toimiin, artiklassa ei kuitenkaan viitata Japanin riippumattomaan

¹⁷ Euroopan komissio on vahvistanut kyseiset käännökset.

tietosuojaviranomaiseen elimenä, jonka toimivaltaan kuuluu erityisten säännösten hyväksyminen¹⁸. Koska aikaa oli rajallisesti, Euroopan tietosuojaneuvosto ei pystynyt keräämään, arvioimaan ja tarkastelemaan tätä seikkaa tukevaa näyttöä.

49. **Asian tärkeyden vuoksi Euroopan tietosuojaneuvosto panee merkille Euroopan komission ja japanilaisten viranomaisten toistuvat sitoumukset ja vakuutukset siitä, että täydentävien sääntöjen luonne on sitova ja täytäntöönpanokelpoinen. Euroopan tietosuojaneuvosto kehottaa Euroopan komissiota valvomaan jatkuvasti niiden sitovaa luonnetta ja tehokasta soveltamista Japanissa, sillä niiden oikeudellinen arvo on olennainen osa tietosuojan tason riittävyyttä EU:n ja Japanin välillä.**
50. Lisäksi Euroopan komissio viittaa tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen useissa kohdissa Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeisiin (jäljempänä ”ohjeisiin”).
51. Euroopan komissio selventää tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 16 kappaleessa, että kyseiset ohjeet ovat virallinen tulkinta Japanin henkilötietojen suojaa koskevasta laista, ja viittaa samassa johdanto-osan kappaleessa näiden ohjeiden sitovaan luonteeseen: ”Japanin riippumattomalta tietosuojaviranomaiselta saatujen tietojen mukaan näitä ohjeita pidetään sitovina sääntöinä, jotka muodostavat olennaisen osan oikeudellista kehystä. Niitä luetaan yhdessä Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain, valtioneuvoston määräyksen, Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeiden sekä Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen laatimien kysymysten ja vastausten kanssa.”¹⁹
52. Euroopan tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo samojen Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen toimittamien tietojen perusteella, että nämä ohjeet eivät ole laillisesti sitovia. Ne ovat pikemminkin virallinen tulkinta laista. Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen mukaan japanilaiset henkilötietoja käsittelevät yritykset noudattavat näitä ohjeita käytännössä, Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen tukeutuu niihin valvoessaan lain täytäntöönpanoa henkilötietoja käsittelevissä yrityksissä ja samoin myös tuomioistuimet antaessaan tuomioita. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä tae siitä, että ohjeet olisivat laillisesti sitovia standardeja.
53. **Euroopan tietosuojaneuvosto toivoo, että Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeiden laillisesti sitovaa luonnetta selvennetään tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätöksessä, ja pyytää Euroopan komissiota valvomaan tätä kysymystä tarkkaavaisesti.**
54. Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen mukaan ohjeita noudatetaan käytännössä joka tapauksessa, sillä se on paikallinen tapa. Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen toteaa, että japanilaiset tuomioistuimet käyttävät Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeita antaessaan tuomioita, jotka koskevat Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain soveltamista. Euroopan komissio viittaa vuonna 2006 annettuun oikeuden päätökseen²⁰ näyttönä siitä, että japanilaiset tuomioistuimet perustavat päätöksensä kyseisiin ohjeisiin. Kyseistä oikeuden päätöstä ei tosin toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle, mutta Euroopan tietosuojaneuvosto olisi kiitollinen, jos Euroopan komissio toimittaisi uudemman tuomion, jos sellainen on saatavissa, tietosuojan alalta

¹⁸ Kun täydentäviä sääntöjä luonnosteltiin, heinäkuussa 2018 julkaistiin artikkeli, jonka mukaan näiden sääntöjen laillisesta sitovuudesta käytäisiin todennäköisesti maan sisäistä keskustelua. Katso Fujiwara S., Comparison between the EU and Japan’s Data Protection Legal Frameworks’, Jurist, vol. 1521 (heinäkuu 2018): s. 19.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, johdanto-osan 16 kappale.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, s. 5, alaviite 16, Osakan käräjäoikeuden päätös, 19.5.2006, Hanrei Jiho, Vol. 1948, s. 122.

tai joltakin toiselta alalta, jossa japanilaiset tuomioistuimet ovat käyttäneet Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeita tai muita vastaavia ohjeita päätöksensä perusteena.

2.3.5 Tietosuojan tason riittäväksi toteamisen määräaikaistarkastelu

55. Yleisen tietosuoja-asetuksen 45 artiklan 3 kohdan mukaan määräaikaistarkastelu on tehtävä vähintään joka neljäs vuosi. Euroopan tietosuojaneuvoston työasiakirjassa tietosuojan riittävydestä²¹ todetaan, että tämä on yleinen aikakehys, jota säädetään jokaisen kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen yhteydessä. Tiettyt vallitsevat olosuhteet voivat edellyttää, että määräaikaistarkastelu tehdään useammin. Lisäksi tapahtumat tai muu tieto kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön oikeudellista kehystä koskevista muutoksista saattaa synnyttää tarpeen aikaistaa määräaikaistarkastelua. Vaikuttaa sovelialta, että täysin uuden tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen ensimmäinen määräaikaistarkastelu tehdään melko pian ja että tarkasteluaikataulua säädetään vähitellen tuloksen perusteella.
56. Kun huomioidaan useita tekijöitä, kuten se, että Japanin henkilötietojen suojaa koskeva laki astui voimaan vuonna 2017, Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen perustettiin vuonna 2016 ja näyttöä täydentävien sääntöjen soveltamisesta käytäntöön ei vielä ole, **Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota arvioimaan tämän tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen (vähintään) kahden vuoden välein nykyisessä päätösluonnoksessa ehdotetun neljän vuoden sijaan.**

2.3.6 Japanin kansainväliset sitoumukset

57. Yleisen tietosuoja-asetuksen 45 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja tietosuojan riittävyttä koskevan työasiakirjan²² mukaan Euroopan komission on kolmannen maan tietosuojan tason riittävyttä arvioidessaan huomioitava muun muassa asianosaisen kolmannen maan tekemät kansainväliset sitoumukset tai muut monenvälisiin tai alueellisiin järjestelmiin osallistumisesta johtuvat velvoitteet, jotka koskevat erityisesti henkilötietojen suojaamista, sekä tällaisten velvoitteiden täyttäminen. Lisäksi on huomioitava kolmannen maan mahdollinen liittyminen mukaan 28.1.1981 solmittuun Euroopan neuvoston yleissopimukseen yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä²³ (jäljempänä ”yleissopimus N:o 108+”) ja sen lisäpöytäkirja.
58. **Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japani on yleissopimuksen N:o 108+ neuvoa-antavan komitean huomioitsija.**

2.3.7 Tietosuojaviranomaisten valtuudet²⁴ nostaa tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen pätevyttä koskeva kanne tuomioistuimessa

59. Euroopan tietosuojaneuvosto korostaa, että vaikka tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 179 kappaleessa mainitaan vain tapaukset, joissa tietosuojaviranomaiselle on tehty valitus, jossa kyseenalaistetaan tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen yhdenmukaisuus yksilöiden yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevien perusoikeuksien kanssa, ne on tarkoitus tulkita esimerkiksi tilanteista, joissa tietosuojaviranomainen voi saattaa asian kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, sillä tämä on mahdollista myös tapauksissa, joissa valitusta ei ole tehty. Tarkoituksena ei siis ole rajoittaa tietosuojaviranomaisten valtuuksia, jotka perustuvat yleiseen tietosuoja-asetukseen ja kansallisiin lakeihin. Yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset antavat valtuudet keskeyttää tietojen siirto, vaikka se perustuisi tietosuojan tason riittävyttä koskevaan päätökseen, sekä saattaa tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen pätevyys

²¹ WP 254, s. 3.

²² WP 254, s. 2.

²³ Yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä, yleissopimus N:o 108+, 18.5.2018.

²⁴ Asia C- 362/14, Maximilian Schrems vastaan Data Protection Commissioner, 6 lokakuuta 2015.

tuomioistuimen käsiteltäväksi, eivätkä nämä valtuudet koske ainoastaan tapauksia, joissa on tehty valitus, jos kansallinen lainsäädäntö suo laajemmat valtuudet huolimatta siitä, onko valitusta tehty.

60. Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota selventämään tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa, että valvontaviranomaisten mainitut valtuudet nostaa tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen pätevyyttä koskeva kanne valituksen saatuaan ovat vain esimerkki tietosuojaviranomaisten yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvista laajemmista valtuuksista. Niihin lukeutuvat valtuudet keskeyttää tietojen siirto ja valtuudet nostaa tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen pätevyyttä koskeva kanne, vaikka valitusta ei olisi tehty, jos kansallinen lainsäädäntö sen sallii.

3 KAUPALLISET NÄKÖKOHDAT

3.1 Sisältöä koskevat periaatteet

61. Tietosuojan riittävyttä koskevan työasiakirjan luku 3 käsittelee sisältöä koskevia periaatteita. Niiden täytyy sisältyä kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön järjestelmään, jotta tietosuojan tason voidaan katsoa vastaavan olennaisilta osin EU:n lainsäädännön takamaa tasoa. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin oikeusjärjestelmässä oikeus yksityisyyteen taataan erilaisella lähestymistavalla kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Vaikka oikeus yksityisyyteen ei sinällään sisälly Japanin perustuslakiin, se on tunnustettu perustuslailliseksi oikeudeksi oikeuskäytännössä, kuten Euroopan komission päätöksessä todetaan²⁵.
62. Koska japanilainen lähestymistapa poikkeaa merkittävästi eurooppalaisesta, on tarkasteltava huolellisesti, suovatko paitsi yksittäiset seikat myös järjestelmä kokonaisuudessaan suojan, jonka taso on vastaava olennaisilta osin. Tämä tarkoittaa, että yhden sisältöä koskevan periaatteen mahdolliset puutteet saattavat kompensoitua toisella, jolloin tasapaino on riittävä.

3.1.1 Käsitteet

63. Tietosuojan riittävyttä koskevan työasiakirjan mukaan tietosuojan keskeisten käsitteiden ja/tai periaatteiden täytyy sisältyä kolmannen maan oikeudellisen kehikseen. Vaikka niiden ei tarvitse vastata yleinen tietosuoja-asetuksen terminologiaa, niiden täytyy vastata Euroopan tietosuojalainsäädännön käsitteitä ja olla yhdenmukaisia niiden kanssa. Yleinen tietosuoja-asetus sisältää esimerkiksi seuraavat tärkeät käsitteet: "henkilötiedot", "henkilötietojen käsittely", "rekisterinpitäjä", "henkilötietojen käsittelijä", "vastaanottaja" ja "arkaluonteiset tiedot"²⁶.
64. Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa on myös useita määritelmiä, kuten esimerkiksi "henkilötiedot" ("personal information", "personal data") ja "henkilötietoja käsittelevät yritykset" ("personal information handling business operator"). **Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa ei kuitenkaan ilmeisesti ole termiä "henkilötietojen käsittely".**
65. Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on toimittanut Euroopan tietosuojaneuvostolle kirjallisia vastauksia termin "henkilötietojen käsittely" määritelmästä. Euroopan komissio lainasi tätä vastausta päätösluonnoksessaan. *"Vaikka Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa ei käytetä termiä "processing", siinä käytetään termiä "handling", joka vastaa Japanin riippumattoman*

²⁵ Euroopan tietosuojaneuvostolle ei ole toimitettu englanninkielistä käännöstä tästä tuomioistuimen päätöksestä. Katso Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, alaviite 9.

²⁶ WP 254, s. 4.

tietosuojaviranomaisen saatujen tietojen mukaan kaikkea henkilötietoihin kohdistuvaa toimintaa, mukaan lukien niiden hankkiminen, syöttäminen, kerääminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen/käsittelyminen, uudistaminen, tulostaminen, vahvistaminen, hyödyntäminen ja toimittaminen.”²⁷

66. Koska tämän määritelmän tekstiivittä ei ole toimitettu, Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota valvomaan tarkasti, että Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen toimittamaa määritelmää kyseiselle käsitteelle noudatetaan tehokkaasti käytännössä.

3.1.1.1 Henkilötietojen käsittelijän käsite ja ”asiamiehen” velvollisuudet

67. Kuten edellä mainittiin, tietosuojan riittävyyttä koskevan työasiakirjan mukaan tietosuojan keskeisten käsitteiden ja/tai periaatteiden täytyy sisältyä kolmannen maan oikeudellisen kehykseen.
68. Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa määritellään termi ”henkilötietoja käsittelevät yritykset”, joka kattaa Euroopan komission mukaan sekä yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetun rekisterinpitäjän että henkilötietojen käsittelijän eikä tee eroa näiden kahden välille²⁸. Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 22 artiklassa on kuitenkin myös termi asiamies (”trustee”), joka muistuttaa tavallaan yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettua henkilötietojen käsittelijää.
69. Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen selitti Euroopan tietosuojaneuvostolle toimittamissaan vastauksissa, jotka sisältyvät myös Euroopan komission tietosuojan tason riittävyyttä koskevaan päätösluonnokseen, että asiamies vastaa yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettua henkilötietojen käsittelijää, jolle henkilötietoja käsittelevä yritys uskoo henkilötietojen käsittelyn. Asiamiehellä on samat velvollisuudet ja oikeudet kuin henkilötietoja käsittelevillä yrityksillä, mukaan lukien täydentävät säännöt, jotka koskevat EU:sta siirrettyjä henkilötietoja. Henkilötietoja käsittelevän yrityksen, joka uskoo henkilötietojen käsittelyn asiamiehelle, on valvottava asiamiestä ”tarvittavalla ja asianmukaisella tavalla”²⁹.
70. **Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota selittämään asiamiehen aseman ja velvollisuudet, kun asiamies muuttaa käsittelyn tarkoituksia ja keinoja, sekä selventämään, tarvitaanko tällaiseen tarkoituksen muutokseen tai käsittelytapojen määrittämiseen rekisteröidyn suostumus³⁰.**

3.1.1.2 Säilytettyjen henkilötietojen käsite

71. Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa on käsite ”säilytetyt henkilötiedot”. Näitä pidetään henkilötietojen alaluokkana. Tämän lain mukaan rekisteröidyn oikeuksia koskevat säännökset koskevat ainoastaan säilytettyjä henkilötietoja³¹. Säilytettyjen henkilötietojen määritelmä on henkilötietojen suojaa koskevan lain 2 artiklan 7 kohdassa.

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, johdanto-osan 17 kappale.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, johdanto-osan 35 kappale.

²⁹ 30.5.2017 voimaan astuneen Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain (APPI) 22 artikla.

³⁰ Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 23 artiklan 5 kohdan i alakohda. Katso myös läpinäkyvyyden periaatetta koskeva kohta jäljempänä.

³¹ Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 27–30 artikla.

72. Säilytetyillä henkilötiedoilla tarkoitetaan henkilötietoja, (i) joita ei ole määrä poistaa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa³² tai (ii) jotka eivät lukeudu valtioneuvoston määräyksen 4 artiklassa lueteltuihin poikkeuksiin ja jotka eivät todennäköisesti aiheuta haittaa julkiselle tai muulle edulle, jos tieto niiden olemassaolosta tai poissaolosta tulee ilmi.
73. Täydentävässä säännössä (2) määrätään, että *"tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätöksen nojalla EU:sta siirrettyjä henkilötietoja on käsiteltävä säilytettynä henkilötietoina huolimatta siitä, minkä ajan kuluttua ne on määrä poistaa"*.
74. Henkilötietoja, joita koskevat valtioneuvoston määräyksen 4 artiklan poikkeukset, ei kuitenkaan tarvitse käsitellä säilytettynä henkilötietoina eikä niihin sovelleta rekisteröidyn oikeuksia.
75. Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan ja valtioneuvoston määräyksen 4 artiklan nojalla rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan rajoittaa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksia ja rekisteröidyn oikeuksia. Tämä voidaan tehdä lainsäädäntötoimenpiteellä. Tällaisten rajoitusten on noudatettava keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia, ja niiden on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä.
76. Mitä tulee valtioneuvoston määräyksen 4 artiklassa tarkoitettuihin poikkeuksiin, Euroopan tietosuojaneuvostolle ei ole toimitettu riittävää dokumentaatiota näistä rajoituksista tai muita tietoja, jotka selventäisivät kyseisten säännösten soveltamisalaa³³. Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty arvioimaan, ovatko nämä rekisteröityjen oikeuksien rajoitukset ehdottomasti välttämättömiä ja oikeasuhteisia EU:n lainsäädännön mukaisesti eli vastaavatko nämä oikeudet olennaisilta osin EU:n rekisteröityjen henkilöiden oikeuksia.
77. **Koska joitakin oleellisia asiakirjoja puuttuu, Euroopan tietosuojaneuvosto kaipaa Euroopan komissiolta lisävalvontaa siitä, ovatko yksilöiden oikeuksien rajoitukset (erityisesti henkilötietoihin pääsyä, niiden oikaisemista ja tietojenkäsittelyn vastustamista koskevien oikeuksien rajoitukset) tarpeellisia ja oikeasuhteisia demokraattisessa yhteiskunnassa ja välttämättömiä perusoikeuksien näkökulmasta.**
78. Yleisen tietosuoja-asetuksen keskeinen vaatimus on, että henkilötiedot suojataan koko niiden elinkaaren ajan.
79. Koska täydentävät säännöt koskevat ainoastaan EU:sta siirrettyjä henkilötietoja, Euroopan tietosuojaneuvosto toivoo saavansa lisätietoa siitä, miten japanilaiset henkilötietoja käsittelevät yritykset noudattavat näitä sääntöjä käytännössä erityisesti silloin, kun tiedot välitetään toiselle henkilötietoja käsittelevälle yritykselle sen jälkeen, kun ne on ensin siirretty Japaniin.
80. Euroopan komissio on selventänyt tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 15 kappaleessa, että henkilötietoja käsittelevillä yrityksillä, jotka vastaanottavat ja/tai käsittelevät EU:sta peräisin olevia henkilötietoja, on lakisääteinen velvollisuus noudattaa täydentäviä sääntöjä. Tämän vuoksi niiden on varmistettava, että tällaiset henkilötiedot pystytään tunnistamaan koko niiden elinkaaren ajan.

³² Muutos valtioneuvoston määräykseen, jolla toimeenpannaan henkilötietojen suojaa koskeva laki (valtioneuvoston määräys), voimaantulo 30.5.2017, 5 artikla.

³³ Euroopan tietosuojaneuvostolle ei ole toimitettu korkeimman oikeuden päätöksiä, joihin tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 53 kappaleessa viitataan.

81. Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on selittänyt vastauksissaan³⁴, että tällainen tunnistus pystytään toteuttamaan teknisesti (käyttämällä tunnisteita) tai organisoimalla (tallentamalla EU:sta peräisin olevat tiedot erilliseen tietokantaan).
82. Euroopan komissio selittää tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen alaviitteessä 14, että henkilötietoja käsittelevien yritysten täytyy tallentaa EU:n tietojen alkuperää koskevat tiedot niin kauan, kuin se on tarpeen täydentävien sääntöjen noudattamisen kannalta. Tämä velvoite sisältyy myös Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 26 artiklan 1, 3 ja 4 kohtaan. Niiden mukaan henkilötietoja käsittelevällä yrityksellä on velvollisuus vahvistaa ja tallentaa kyseisten tietojen lähde sekä kaikki kyseisten tietojen hankkimiseen liittyvät olosuhteet.
83. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa kuitenkin, että Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen 18 artiklan³⁵ mukaan henkilötietoja käsittelevien yritysten arkistointivelvollisuus rajoittuu enintään kolmeen vuoteen, ellei kyseessä ole tietyt arkistointimenetelmät, jotka on kuvattu Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen 16 artiklassa (kirjalliset asiakirjat, sähkömagneettinen tallennusmenetelmä tai mikrofilmi). Tämä on todettu myös Euroopan komission tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 71 kappaleessa: *"Kuten Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen 18 artiklassa on todettu, nämä arkistot on säilytettävä yhdestä kolmeen vuotta olosuhteiden mukaan"*.
84. Vaikka ei ole kiellettyä, että henkilötietoja käsittelevät yritykset säilyttävät alkuperää koskevan tiedon yli kolme vuotta täydentävän säännön (2) vaatimusten täyttämistä varten, kuten Euroopan komissio toteaa tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen alaviitteessä 14, tämä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi japanilaisesta lainsäädännöstä tai täydentävistä säännöistä. Euroopan tietosuojaneuvoston mukaan riskinä on, että henkilötietoja käsittelevät yritykset eivät noudata Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen 18 artiklaa edes silloin, kun ne käsittelevät EU:sta peräisin olevia tietoja. Syynä on lähinnä se, että Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen ja saatavissa olevien asiakirjojen mukaan ei ole olemassa säännöstä, joka velvoittaisi henkilötietoja käsittelevät yritykset noudattamaan täydentäviä sääntöjä. Tällöin EU:sta siirrettyihin tietoihin ei enää sovellettaisi täydentävissä säännöissä määritettyä lisäsuojaa.
85. **Euroopan tietosuojaneuvosto kehottaa Euroopan komissiota valvomaan tarkasti EU:sta Japaniin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen nojalla siirrettyjen henkilötietojen suojaa koko niiden "elinkaaren" ajan, vaikka Japanin lainsäädäntö velvoittaakin kirjaamaan tietojen alkuperän enintään kolmeksi vuodeksi.**

3.1.2 Lainmukainen ja asianmukainen käsittely laillisiin tarkoituksiin

86. Tietosuojan riittävyttä koskevan työasiakirjan ja yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan tietoja on käsiteltävä lainmukaisesti ja asianmukaisesti laillisiin tarkoituksiin³⁶. Oikeusperusta henkilötietojen lainmukaiselle ja asianmukaiselle käsittelylle laillisiin tarkoituksiin on esitettävä riittävän selkeästi. Eurooppalaisessa järjestelmässä tunnustetaan useita tällaisia laillisia perusteita, kuten esimerkiksi kansallisen lainsäädännön säännökset, rekisteröidyn suostumus, sopimuksen täytäntöönpano tai rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettu etu, joka ei syrjäytä yksilön etua.
87. Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain mukaan suostumuksella on keskeinen asema japanilaisessa tietosuojajärjestelmässä. Suostumus on keskeinen oikeusperusta henkilötietojen

³⁴ Tämän lausunnon liite III.

³⁵ Henkilötietojen suojaa koskevaa lakia koskevat täytäntöönpanosäännöt (Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen säännöt), voimaantulo 30.5.2017, 16 artikla.

³⁶ WP 254, s. 4.

käsittelylle Japanissa sekä yksi tärkeimmistä oikeusperustoista henkilötietojen siirtämiselle Japanista kolmanteen maahan. Lisäksi suostumus tarvitaan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen muuttamiseen.

88. Täydentävän säännön (3) mukaan oikeusperuste henkilötietojen siirtämiselle Japaniin on oikeusperusta EU:sta Japaniin siirrettyjen henkilötietojen käsittelylle. Jos henkilötietoja käsittelevä yritys käsittelee näitä tietoja edelleen eri tarkoitusta varten, rekisteröidyltä on saatava suostumus tähän etukäteen.
89. Koska suostumuksella on keskeinen asema japanilaisessa oikeudellisessa kehityksessä, Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että sen on täytettävä EU:n lainsäädännössä määritetyt suostumuksen käsitteen keskeiset vaatimukset eli sen on oltava *”vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisu...”* Rekisteröidyn oikeus peruuttaa suostumuksensa on olennainen suoja-toimi, jolla varmistetaan rekisteröidyn vapaa tahto ajan kuluessa³⁷. Tämä suostumuksen pakollinen elementti eli oikeus peruuttaa suostumus näyttää puuttuvan japanilaisesta oikeudellisesta kehityksestä. Itse asiassa Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeiden³⁸ mukaan oikeus peruuttaa suostumus on vain *”toivottava”* ominaisuus, joka määräytyy *”liiketoimien luonteen, mittakaavan ja tilan mukaan”*.

3.1.3 Läpinäkyvyyden periaate

90. Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaan läpinäkyvyys on EU:n tietosuojajärjestelmän keskeinen periaate³⁹. Tietosuojan riittävyttä koskevassa työasiakirjassa *”läpinäkyvyys”* mainitaan nimenomaisesti yhtenä sisältöä koskevana periaatteena, joka on huomioitava arvioitaessa, onko kolmannen maan tarjoaman suojan taso olennaisilta osin vastaava. Läpinäkyvyyden ja kohtuullisuuden periaatteella pyritään varmistamaan, että rekisteröity pystyy valvomaan henkilötietojaan. Tästä syystä tiedot on pääsääntöisesti toimitettava rekisteröidylle ennakkoivasti. Mitä tulee Privacy Shield -järjestelyyn, 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä⁴⁰ viittasi lausunnossaan 1/2016 Privacy Shield -sopimuksen liitteeseen II, II 1 b (ilmoitus henkilölle) ja totesi, että jos tietoja ei kerätä suoraan, järjestön on ilmoitettava rekisteröidylle *”siinä vaiheessa, kun Privacy Shield -organisaatio tallentaa tiedot”* (kohta 2.2.1.a). Lisäkriterinä on, että tietosuojakäytäntö on yleisesti saatavilla (katso kohta 2.1.1.b). Jo direktiivissä 95/46/EY pidettiin tarpeellisena tiedottaa asiasta suoraan rekisteröidylle.
91. Ensimmäinen huolenaihe koskee niiden tietojen modaliteettia, jotka rekisteröidylle toimitetaan Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain nojalla. Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 27 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietoja käsittelevällä yrityksellä on velvollisuus toimittaa kyseisen lain 27 artiklan 1 kohdassa kuvatut tiedot asettamalla ne *”tilaan, josta subjekti voi olla tietoinen.”* Tästä sanamuodosta ei kuitenkaan käy selväksi, missä määrin henkilötietoja käsittelevän yrityksen on aktiivisesti tehtävä ilmoitus rekisteröidylle.

³⁷ Yleinen tietosuojasetus, 4 artiklan 11 kohta. Lisätietoa on Euroopan tietosuojaneuvoston suostumusta koskevissa suuntaviivoissa, WP 259, 10.4.2018.

³⁸ Data Protection Legal and Technical Research and Analysis Consortium (DPC), An assessment of the level of protection of personal data provided under Japanese law, s. 46: *”Subjektien (”principal”), kuten kuluttajien, oikeuksien ja etujen suojaamisen näkökulmasta on toivottavaa, että jos subjekti esittää säilytettyjä henkilötietoja koskevan pyynnön, pyyntöön vastataan esimerkiksi lopettamalla suorapostitus tai tietojen hyödyntäminen vapaaehtoisesti liiketoimien luonteen, mittakaavan ja tilan mukaan.”*

³⁹ WP 254, luku 3, kohta 7, s. 5; katso myös yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 39 kappale.

⁴⁰ Työryhmä perustettiin direktiivin 95/46/EY 29 artiklan nojalla. Se oli riippumaton eurooppalainen neuvoa-antava elin, joka käsittelee tietosuojaa ja yksityisyyttä. Sen tehtävät on kuvattu direktiivin 95/46/EY 30 artiklassa ja direktiivin 2002/58/EY 15 artiklassa. 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (WP29) on nykyään Euroopan tietosuojaneuvosto.

92. **Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota selventämään ilmausta ”voi olla tietoinen” sekä sitä, velvoittaako Japanin henkilötietojen suoja koskeva laki todella tekemään ilmoituksen rekisteröidyille.**
93. Lisäksi tietosuojan riittävyyttä koskevan työasiakirjan mukaan rekisteröidylle toimitettuihin tietoihin saattaa liittyä rajoituksia, kuten yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklassa. Yleisen tietosuojasetuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaan ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos tietojen toimittaminen todennäköisesti estää kyseisen käsittelyn tai vaikeuttaa sitä suuresti. Tällaisessakin tapauksessa rekisterinpitäjän on toimitettava jonkinlaista tietoa esimerkiksi asettamalla yleistä tietoa julkisesti saataville. Lisäksi rekisteröidylle on ilmoitettava, kun riskiä ei enää ole⁴¹. Nämä seikat ovat merkittäviä, jotta kohtuullisuuden perusperiaatteen toteutuminen voidaan varmistaa.
94. Japanin henkilötietojen suoja koskevan lain 23 artiklan mukaan henkilötietoja käsittelevän yrityksen on ilmoitettava rekisteröidylle etukäteen hänen tietojensa siirrosta kolmannelle osapuolelle joko epäsuorasti suostumuksen pyytämisen yhteydessä tai suoraan opt-out-ilmoituksella. Euroopan tietosuojaneuvoston käsitys on, että rekisteröidylle ei ilmoiteta siitä, että hänen henkilötietonsa eivät ole Japanin henkilötietojen suoja koskevan lain mukaisia säilytettyjä henkilötietoja, koska niitä koskee valtioneuvoston määräyksen 4 artiklan poikkeus. Tästä seuraa, että rekisteröidyt eivät pysty hyötymään oikeuksistaan täysimääräisesti. Rekisteröidyille ei myöskään ilmoiteta tapauksista, joihin sovelletaan Japanin henkilötietojen suoja koskevan lain 18 artiklan 4 kohtaa.
95. **Euroopan tietosuojaneuvosto tunnustaa, että oikeuksia saatetaan rajoittaa henkilötietoja käsittelevien yritysten ja viranomaisten laillisten tarkoitusten vuoksi. Samalla Euroopan tietosuojaneuvosto kuitenkin katsoo, että etukäteen on annettava vähintään yleistä tietoa siitä, että oikeuksia saatetaan rajoittaa laissa mainituista syistä, ja että rekisteröidylle on ilmoitettava, kun riskejä, joiden vuoksi oikeuksia rajoitettiin, ei enää ole.**
96. Muita läpinäkyvyyteen liittyviä seikkoja käsitellään jäljempänä. Ne liittyvät riskeihin, joita tietojen siirtoon kolmanteen maahan liittyy⁴², ja käsittelyn logiikkaan automaattisen päätöksenteon, kuten profiloinnin, yhteydessä⁴³.
- 3.1.4 Tietojen edelleen siirtämistä koskevat rajoitukset**
97. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti Japanin viranomaisten ja Euroopan komission ponnisteluihin parantaa tietosuojan tasoa täydentävällä säännöllä (4), jossa kielletään EU:sta siirrettyjen henkilötietojen siirtäminen edelleen kolmanteen maahan APEC:n rajat ylittävien, yksityisyyden suojaan liittyvien sääntöjen nojalla. Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto panee merkille, että Euroopan komissio sitoutui uuden tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 177 ja 184 kappaleessa keskeyttämään tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen soveltamisen silloin, kun tietoja siirretään edelleen eikä tietosuojan jatkuvuus enää ole taattu. Euroopan tietosuojaneuvosto haluaa kuitenkin ottaa esille kaksi seikkaa, jotka liittyvät EU:n henkilötietojen siirtoon Japanista kolmansiin maihin.
98. **Huolta herättää se, että suostumusta käytetään Japanin oikeusjärjestelmässä perustana tietojen siirtämiselle Japanista kolmanteen maahan, sillä Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että EU:n rekisteröidylle ennen suostumuksen antamista annetut tiedot eivät ole kattavia.**

⁴¹ Tele2, Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15, Unionin tuomioistuimen tuomio, 21.12.2016, 121 kohta, ja Digital Rights Ireland, Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, Unionin tuomioistuimen tuomio, 8.4.2014, 54–62 kohta.

⁴² Katso kohta 2.1.4.

⁴³ Katso kohta 2.1.6.

99. Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 24 artiklassa kielletään henkilötietojen siirtäminen kolmannelle osapuolelle Japanin alueen ulkopuolelle ilman kyseisen henkilön aiemmin antamaa suostumusta. Täydentävässä säännössä (4) määrätään, että EU:n rekisteröinnin kohteille on annettava tarvittavat tiedot siirtoon liittyvistä olosuhteista, jotta he pystyvät tekemään päätöksen suostumuksen antamisesta.
100. Euroopan komissio toteaa tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessaan, että täydentävällä säännöllä (4) varmistetaan, että EU:n rekisteröidyt saavat paljon tietoa tietoon perustuvan suostumuksen pohjaksi⁴⁴, sillä heille kerrotaan tietojen siirtämisestä ulkomaille ja kohdemaan nimi. Tällöin rekisteröity pystyy arvioimaan, millaisia yksityisyyteen liittyviä riskejä siirto aiheuttaa.
101. Tietosuojan riittävyyttä koskevassa työasiakirjassa esitetyn läpinäkyvyyden periaatteen mukaisesti henkilöille ilmoittamisessa on noudatettava tiettyä kohtuullisuutta. Mitä tulee henkilötietojen siirtämiseen edelleen suostumuksen nojalla, Euroopan tietosuojaneuvoston mielestä riittävä kohtuullisuus voidaan taata, kun rekisteröidyille kerrotaan ennen suostumuksen antamista nimenomaisesti mahdollisista riskeistä, joita tällaiseen siirtoon saattaa liittyä, koska kolmannessa maassa ei välttämättä ole riittävää tietosuojaa tai asianmukaisia suojatoimia. Tällaiseen ilmoitukseen voi sisältyä esimerkiksi tieto siitä, että kyseisessä kolmannessa maassa ei välttämättä ole valvontaviranomaista ja/tai tietojenkäsittelyperiaatteita ja/tai siellä ei ehkä sovelleta rekisteröityjen oikeuksia.⁴⁵ Euroopan tietosuojaneuvosto pitää näiden tietojen antamista olennaisen tärkeänä, jotta rekisteröity voi antaa suostumuksensa täysin tietoisena näistä siirtoa koskevista erityispiirteistä⁴⁶.
102. Tietoon perustuva suostumus on tärkeä myös silloin, kun kyseessä on tietyn sektorin sulkeminen pois. Tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös ei kata tiettyjen tahojen tietäntyyppistä käsittelyä, kuten esimerkiksi yliopistoja, jotka käsittelevät henkilötietoja akateemisiin tarkoituksiin. Euroopan tietosuojaneuvoston huolenaihe tässä liittyy tiettyyn skenaarioon, jossa EU:sta tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen nojalla siirretyt henkilötiedot – esimerkiksi Japanissa opiskelevan Erasmus-opiskelijan tiedot – siirretään EU:n ulkopuolelle, ja niitä käytetään sen jälkeen tarkoitukseen, joka ei kuulu tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen soveltamisalaan (esim. tutkimustarkoituksiin) ilman rekisteröidyn lupaa, jolloin rekisteröity ei enää hyödy täydentävien säännösten suomasta lisäsuojasta.
103. Euroopan komissio toteaa tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 38 kappaleessa, että tietojen siirtäminen edelleen kattaa tällaisen skenaarion. Jos näin käy, henkilötietoja käsittelevän yrityksen on annettava rekisteröidylle kaikki tarvittavat tiedot suostumuksen antamista varten, mukaan lukien tieto siitä, että henkilötietoja ei ole suojattu Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain säännöksillä.
104. Täydentävässä säännössä (4) vaaditaan vain, että henkilötietoja käsittelevä yritys hankkii rekisteröityjen suostumuksen, kun heille on annettu tarvittavat tiedot siirtoon liittyvistä olosuhteista, jotta he pystyvät tekemään päätöksen suostumuksen antamisesta.

⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, johdanto-osan 76 kappale.

⁴⁵ Euroopan tietosuojaneuvoston asetuksen (EU) 2016/679 49 artiklan mukaisia poikkeuksia koskevat suuntaviivat 2/2018, 25.5.2018, s. 8.

⁴⁶ Euroopan tietosuojaneuvoston asetuksen (EU) 2016/679 49 artiklan mukaisia poikkeuksia koskevat suuntaviivat 2/2018, 25.5.2018, s. 7.

105. Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota varmistamaan sen, että rekisteröidyille annettava tieto ”siirtoon liittyvistä olosuhteista” sisältää tietoa riskeistä, joita riittävän tietosuojan ja asianmukaisten suojatoimien puute kolmannessa maassa voi aiheuttaa, sekä sen, ettei täydentävien säännösten ja Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain suomaa suojaa ole, jos kyseessä on tietyn sektorin sulkeminen pois.
106. Henkilötietoja saatetaan siirtää edelleen kolmansiin maihin, joihin sovelletaan mahdollista myöhempää Japanin tietosuojan tason riittävyttä koskevaa päätöstä.
107. Rajoittamatta Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 23 artiklan 1 kohdassa säädettyjä poikkeuksia, EU:sta alun perin Japaniin siirretyt henkilötiedot voidaan siirtää edelleen kolmanteen maahan ilman suostumusta kahdessa tapauksessa:
- Henkilötietoja käsittelevä yritys ja kolmannen osapuolen vastaanottaja ovat yhdessä toteuttaneet toimia, joilla taataan Japanin henkilötietojen suojaa koskevassa laissa ja täydentävissä säännöissä määritetty tietosuojan taso sopimuksella, muulla sitovalla tavalla tai konsernia sitovalla sopimuksella⁴⁷.
 - Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on tunnustanut Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 24 artiklan ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen⁴⁸ mukaisesti kolmannen maan tietosuojan tason vastaavan Japanin tietosuojan tasoa.
108. Euroopan tietosuojaneuvosto pitää Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 24 artiklaa tarkempänä sääntönä, jossa on poikkeuksia saman lain 23 artiklan yleisistä määräyksistä. Tästä syystä Euroopan tietosuojaneuvosto ei yhdy Euroopan komission arvioon, joka on tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 78 kappaleen viimeisessä lauseessa ja jonka mukaan kolmannen osapuolen on saatava siirrolle suostumus Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 23 artiklan 1 kohdan nojalla.
109. Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen 11 artiklan 1 kohdan mukaan Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen päätös tietosuojan tason riittävydestä edellyttää oleellisia standardeja, jotka vastaavat Japanin henkilötietojen suojaa koskevaa lakia, joiden täytäntöönpano kolmannessa maassa on taattu ja jotka ovat riippumattoman täytäntöönpanoviranomaisen tehokkaassa valvonnassa. Antamiensa sääntöjen 11 artiklan 2 kohdan nojalla Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen voi myös asettaa lisäehtoja, joilla suojataan Japanin kansalaisten oikeuksia ja etuja.
110. Täydentävässä säännössä (4) todetaan, että EU:n henkilötietoja voidaan siirtää kolmanteen maahan ilman lisärajoituksia Japanin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen nojalla. Yleisen tietosuoja-asetuksen 44 artiklassa kuitenkin säädetään, että henkilötietojen siirron kolmanteen maahan on noudatettava V luvussa vahvistettuja edellytyksiä, mukaan lukien henkilötietojen siirtäminen edelleen kyseisestä kolmannelle maasta toiseen kolmanteen maahan. Henkilötietojen siirtäminen edelleen ei saa vaarantaa luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojan tasoa⁴⁹. Vaikka Euroopan komissio tulkitsee tämän periaatteen samoin tietosuojan tason riittävyttä koskevassa

⁴⁷ Täydentävä sääntö (4), kohta ii.

⁴⁸ Henkilötietojen suojaa koskevaa lakia koskevat täytäntöönpanosäännöt, 30.5.2017. EU:n komissio toimitti Euroopan tietosuojaneuvostolle englanninkielisen käännöksen uudesta 11 artiklasta, mutta kyseistä artiklaa ei ole vielä julkaistu.

⁴⁹ WP 254, s. 5.

päätösluonnoksessaan⁵⁰, vaikuttaa siltä, ettei sitä täysin noudateta. Euroopan komissio on neuvotellut kiellosta, joka koskee EU:sta peräisin olevien henkilötietojen siirtämistä kolmanteen maahan Aasian ja Tyynenmeren alueen taloudellinen yhteistyön (APEC) rajat ylittävien, yksityisyyden suojaan liittyvien sääntöjen nojalla. Konsernin sisäisiä sitovia tietosuojasääntöjä (BCR) ja rajat ylittäviä, yksityisyyden suojaan liittyviä sääntöjä (CBPR) koskevan EU-direktiivin puitteissa vuonna 2014 kehitetyllä vertailutyökalulla on osoitettu näiden järjestelmien vaatimukset sekä niiden yhtäläisyydet ja erot (artiklan 29 mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunto 02/2014). Niiden valossa Euroopan tietosuojaneuvosto ei ole vakuuttunut rajat ylittävien, yksityisyyden suojaan liittyvien sääntöjen käytöstä EU:sta siirrettyjen henkilötietojen suojaamiseen, kun ne siirretään edelleen Japanin ulkopuolelle.

111. Sen sijaan Euroopan komissio näyttää hyväksyvän EU:sta Japaniin siirrettyjen henkilötietojen siirtämisen edelleen Japanin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen nojalla ilman, että Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen soveltaa täydentäviä sääntöjä EU:n kansalaisten oikeuksien ja etujen suojaamiseksi tarvittaessa. Euroopan tietosuojaneuvosto päätelee yleisen tietosuojasetuksen 44 artiklan perusteella, että täydentävissä säännöissä ennakoitua vahvistettua tietosuojaa, joka koskee EU:sta Japaniin siirrettyjä henkilötietoja, on aina jatkettava, kun EU:sta Japaniin siirrettyjä henkilötietoja siirretään edelleen kolmanteen maahan, jos kyseisen maan tietosuojajärjestelmän ei ole tunnustettu vastaavan olennaisilta osin yleisen tietosuojasetuksen vaatimuksia.
112. **Tästä syystä Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota ottamaan valvonnan tehtäväkseen ja varmistamaan, että EU:n tietojen tietosuoja säilyy, tai harkitsemaan tämän tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen soveltamisen keskeyttämistä, jos EU:sta Japaniin siirrettyjä henkilötietoja siirretään edelleen kolmansiin maihin mahdollisen myöhemmän Japanin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen nojalla, kun EU ei ole aiemmin arvioinut kyseisiä kolmansia maita tai niiden tietosuojan tason riittävyttä.**

3.1.5 Suoramarkkinointi

113. Täydentävän säännön (3) nojalla henkilötietoja käsittelevä yritys ei saa käsitellä henkilötietoja suoramarkkinointia varten, jos tiedot on siirretty EU:sta toista tarkoitusta varten eikä EU:n rekisteröity ole antanut suostumustaan tietojen käyttötarkoituksen muutokselle.
114. Tietosuojan riittävyttä koskevan työasiakirjan mukaan rekisteröidyllä on aina oltava oikeus vastustaa veloituksetta ja milloin tahansa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten. Japanin henkilötietojen suoja koskevan lain 16 artiklan nojalla henkilötietoja käsittelevällä yrityksellä on oikeus käsitellä henkilötietoja ainoastaan siinä tapauksessa, että rekisteröity antaa siihen suostumuksensa. Suostumuksen peruuttaminen voisi johtaa samaan tulokseen kuin etuoikeus vastustaa suoramarkkinointia.
115. Japanin tietosuojajärjestelmässä ei suoda etuoikeutta vastustaa tietojen käsittelyä, ja kuten aiemmassa suostumusta käsittelevässä kohdassa selitettiin, oikeus peruuttaa suostumus on Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen ohjeiden mukaan ainoastaan toivottavaa ja ehdollista, joten sen ei voida katsota vastaavan oikeutta vastustaa tietojen käsittelyä milloin tahansa, kuten tietosuojan riittävyttä koskevassa työasiakirjassa esitetään. **Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan**

⁵⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 mukaisesti annettu komission täytäntöönpanopäätös XXXX henkilötietojen riittävästä suojasta Japanissa, toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle 13.11.2018, johdanto-osan 75 kappale.

komissiota varmistamaan oikeuden peruuttaa suostumus sekä suoramarkkinointiin liittyvän valvonnan.

3.1.6 Automaattinen päätöksenteko ja profilointi

116. Tietosuojan riittävyttä koskevan työasiakirjan mukaan pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuva päätöksenteko (automaattinen yksilöllinen päätöksenteko), profilointi mukaan lukien, jolla on merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia tai jolla on merkittävä vaikutus rekisteröityyn, on sallittu vain tietyin ehdoin, jotka on määritetty kolmannen maan oikeudellisessa kehyksessä. Jokainen automaattinen päätöksenteko ja profilointi edellä mainituissa olosuhteissa edellyttää siis oikeudellista perustetta.
117. Eurooppalaisessa järjestelmässä automaattisen päätöksenteon edellytyksiä ovat muun muassa rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen pyytäminen⁵¹ tai päätöksen tarve sopimuksen solmimista varten. Jos päätös ei täytä kolmannen maan oikeudellisessa kehyksessä asetettuja ehtoja, rekisteröidyllä on oltava oikeus olla olematta päätöksen kohteena. Lisäksi kolmannen maan lainsäädännössä on joka tapauksessa asetettava tarvittavat suojatoimet, mukaan lukien oikeus saada tietoa päätöksen täsmällisistä syistä ja logiikasta, jolla virheellisiä tai epätäydellisiä tietoja korjataan, sekä kiistää päätös, joka on tehty virheellisin perustein.
118. Komission päätöksessä viitataan vain pankkisektoriin, johon sovellettaisiin automaattisia päätöksiä koskevia sektorikohtaisia sääntöjä⁵². Suurten pankkien valvontaa koskevissa kattavissa ohjeissa ("Comprehensive Guidelines for Supervision over Major Banks"), joihin tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 93 kappaleessa viitataan, sanotaan, että asianomaiselle henkilölle on annettava täsmälliset perustelut lainapyyntöön epämiselle.
119. Väittäessään tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 94 kappaleessa, että Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain automaattista päätöksentekoa koskevien sääntöjen puute ei todennäköisesti vaikuta tietosuojan tasoon, Euroopan komissio ei näytä ottavan huomioon tapauksia, joissa EU:sta siirrettyjä henkilötietoja käsittelee myöhemmin toinen japanilainen rekisterinpitäjä (joka ei siis ole tietojen alkuperäinen maahantuoja Japaniin).
120. Vaikuttaa siis siltä, että Japanissa ei ole yleisiä sääntöjä, joita sovellettaisiin eri sektoreissa automaattiseen päätöksentekoon ja profilointiin.
121. **Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota seuraamaan automaattiseen päätöksentekoon ja profilointiin liittyviä tapauksia.**

3.2 Menettely- ja valvontatavat

122. Euroopan tietosuojaneuvosto on analysoinut tietosuojan riittävyttä koskevassa työasiakirjassa esitettyjen kriteereiden pohjalta seuraavia Japanin tietosuojan ja oikeudellisen kehyksen osa-alueita, joita on käsitelty tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa: tehokasta riippumatonta valvontaviranomaista, järjestelmää, jolla varmistetaan hyvä vaatimustenmukaisuus, sekä järjestelmää, jossa on asianmukaiset muutoksenhakumekanismit, jotta EU:n kansalaiset voivat vedota oikeuksiinsa ja hakea muutosta ilman vaivalloisia esteitä, jotka vaikeuttavat hallinnollista ja oikeudellista muutoksenhakua.

⁵¹ Kriittisiä huomautuksia suostumuksen käsitteestä Japanin tietosuojaa koskevassa oikeudellisessa kehyksessä, katso: 2.1. Yleistä ja 2.2.8 Suoramarkkinointi.

⁵² Näitä sektorikohtaisia ohjeita ei ole toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle.

123. Euroopan unionin tuomioistuimen Schremsin asiassa vahvistamien seikkojen⁵³ sekä yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 104 kappaleen ja 45 artiklan perusteella Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että vaikka Japanissa on olemassa eurooppalaista järjestelmää vastaava järjestelmä, sen käyttäminen voi olla kielimuurin ja institutionaalisten esteiden vuoksi käytännössä vaikeaa EU:n kansalaisille, joiden tiedot siirretään tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen nojalla.
124. Seuraavissa kohdissa käsitellään näitä japanilaisen järjestelmän edellä mainittuja osa-alueita, minkä jälkeen korostetaan komission tiettyjä suosituksia.

3.2.1 Toimivaltainen riippumaton valvontaviranomainen

125. Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen perustettiin 1.1.2016 sen jälkeen, kun Japanin henkilötietojen suojaa koskevaa lakia oli muutettu vuonna 2015. Se korvasi edeltäjänsä (Specific Personal Information Protection Commission), joka oli perustettu vuonna 2013 Japanin My Number -lain nojalla. Vaikka Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on suhteellisen uusi, se on perustamisensa jälkeen tehnyt paljon työtä tarvittavan infrastruktuurin rakentamisen ja muutetun Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain täytäntöönpanon eteen. Sen merkittäviä saavutuksia ovat esimerkiksi Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen sääntöjen laatiminen, henkilötietoja käsitteleville yrityksille suunnatut ohjeet Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain tulkinnasta, kysymys- ja vastausasiakirjan⁵⁴ julkaiseminen ja puhelinpalvelu, josta liike-elämän toimijat ja kansalaiset saavat neuvontaa tietosuojaa koskevista säännöksistä ja joka toimii myös välityspalveluna valitusasioissa.
126. Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen perustamisesta ja toiminnasta säädetään Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain V luvussa. Vaikka Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen toimii pääministerin alaisuudessa, se harjoittaa toimintaansa riippumattomasti 62 artiklan nojalla. Euroopan tietosuojaneuvosto piti hyvänä täsmennystä, jonka Euroopan komissio teki tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen muutetussa luonnoksessa, joka kiersi 13.11.2018. Siinä kuvailtiin, missä määrin Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on riippumaton sisäisestä ja ulkoisesta vaikutusvallasta.

3.2.2 Tietosuojajärjestelmän täytyy taata hyvä vaatimustenmukaisuus

127. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa tarkastellaan kattavasti toimivaltuuksia, jotka Japanin riippumattomalle tietosuojaviranomaiselle annetaan Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 40, 41 ja 42 artiklassa, jotta se pystyy valvomaan ja panemaan täytäntöön lainsäädäntöä. 40 artikla valtuuttaa Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen pyytämään henkilötietoja käsitteleviä yrityksiä toimittamaan henkilötietojen käsittelyä koskevia raportteja ja asiakirjoja. Sillä on myös valtuudet tehdä tarkastuksia paikan päällä. 42 artiklan mukaan Japanin riippumattomalla tietosuojaviranomaisella on valtuudet antaa suosituksia silloin, kun se on tarpeen yksilön oikeuksien puolustamiseksi tai kun lain määräyksiä rikotaan. Jos suositukset eivät riitä, sillä on oikeus määrätä henkilötietoja käsitteleviä yrityksiä lopettamaan rikkomukset tai ryhtymään tarvittaviin toimiin niiden oikaisemista varten.
128. Vuoden 2018 lokakuussa Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen toteutti yhden ensimmäisistä muutetun Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 41 artiklan mukaisista toimistaan. Se neuvoi henkilötietoja käsittelevää yritystä vahvistamaan turvatoimia, valvomaan tehokkaasti hakemusten antajia, kertomaan käyttäjille selkeästi ja helppotajuisesti, miten heidän henkilötietojensa käytetään, pyytämään etukäteen suostumuksen, jos tiedot jaetaan kolmannelle osapuolelle, sekä reagoimaan

⁵³ Asia 362/14 (2015), Maximilian Schrems vastaan Data Protection Commissioner (73 ja 74 kohta).

⁵⁴ Euroopan komissio ei toimittanut tätä asiakirjaa englanninkielisenä Euroopan tietosuojaneuvostolle.

asianmukaisesti käyttäjien pyyntöihin poistaa heidän tietonsa. Euroopan tietosuojaneuvostolle antamissaan vastauksissa⁵⁵ Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen virkailijat ilmoittivat, että yritys oli ilmoittanut tekevänsä yhteistyötä. Jos näin ei tapahdu, tietosuojaviranomainen antaa yritykselle suosituksen Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 42 artiklan 1 kohdan nojalla.

129. Tämä Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen tekemä tarkastus henkilötietoja käsittelevässä yrityksessä on erittäin myönteinen osoitus Japanin valvontaviranomaisen pyrkimyksistä varmistaa vaatimustenmukaisuuden hyvä taso Japanissa.
130. Vaikka järjestelmä on kehittynyt siitä, millainen se oli ennen vuonna 2015 tehtyjä muutoksia, Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin riippumattomalla tietosuojaviranomaisella on vähemmän valtuuksia kuin Euroopan tietosuojaviranomaisella yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla. Tämä koskee erityisesti **täytäntöönpanoa**. Esimerkiksi hallinnolliset sakot ovat hyvin pieniä⁵⁶. Euroopan komission päätöksen johdanto-osan 108 kappaleessa korostetaan, että Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain noudattamatta jättämisestä ja tietyistä rikkomuksista on rikosoikeudellisia seuraamuksia ja että Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen puheenjohtaja voi toimittaa tapauksia julkiselle syyttäjälle käsiteltäväksi. Euroopan komission päätöksessä ei kuitenkaan huomioida sitä, että Japanin syyttäjänlaitos käyttää harkintavaltaa ja arviointiprosessit saattavat toisinaan olla pitkiä⁵⁷. Lisäksi vankeusrangaistusta (johon saattaa liittyä pakkotyö), joka seuraa Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain rikkomisesta luvun VII säännösten mukaisesti, voi olla vaikea toteuttaa, koska se on suunnattu luonnollisille henkilöille eikä suinkaan henkilötietoja käsitteleville yrityksille, jotka eivät oikeushenkilöinä täytä vastuuvuorollisuuttaan.
131. **Näistä syistä Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää Euroopan komissiota valvomaan tarkasti Japanin tietosuojajärjestelmän seuraamusten ja suojakeinojen tehoa.**

3.2.3 Tietosuojajärjestelmän täytyy tukea ja auttaa yksittäisiä rekisteröityjä käyttämään oikeuksiaan ja asianmukaisia muutoksenhakumekanismeja

132. Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen verkkosivusto pyrkii lisäämään henkilötietoja käsittelevien yritysten tietoisuutta niiden tietosuojajärjestelmän mukaisista velvollisuuksista ja vastuista, joten sivuilla on runsaasti tietoa ja ohjeita. Lisäksi Japanin kansalaiset saavat puhelinpalvelusta tukea ja tietoa Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain mukaisista oikeuksistaan. Verkkosivustolla on myös lastenhuoneeksi kutsuttu osio, joka on suunnattu nimenomaan lapsille ja nuorille. Euroopan tietosuojaneuvosto huomauttaa, että nämä tiedot sekä puhelinpalvelu, ohjeet ja kysymys ja vastaus -asiakirjat ovat saatavilla japaniksi⁵⁸. Euroopan tietosuojaneuvosto on vakuuttunut, että olisi hyödyllistä, jos Japanin riippumattoman tietosuojaviranomainen julkaisisi verkkosivustosta englanninkielisen version, jossa annettaisiin tietoa Japanin tietosuojajärjestelmään ja täydentäviin sääntöihin perustuvista oikeuksista EU:n kansalaisille, joiden tiedot siirretään Japaniin Euroopan komission tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen nojalla.

⁵⁵ Liite III.

⁵⁶ Näistä säädetään Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain VII luvussa. Enimmäisrangaistus on määrätty 83 artiklassa (joka koskee sellaisen henkilötietojen sisältävän tietokannan salassa tapahtuvaa tarjoamista tai käyttöä, jolla tavoitellaan oman tai kolmannen puolen laitonta hyötyä), ja se vastaa vuoden vankeutta ja pakkotyötä tai enintään 500 000 jenin sakkoa (noin 3 900 euroa). Komission selityksen mukaan sakot kumuloituvat rikkomusten määrän mukaan. Vaikka tämä pitäisi paikkansa, Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että kumulatiivisten sakkojenkin kokonaissumma jää merkittävästi pienemmäksi kuin Euroopassa.

⁶⁵ Oda H., *Japanese Law*, Oxford University Press (III. painos), 2009: 439–440.

⁵⁸<https://www.ppc.go.jp/en/contactus/piinquiry/>.

133. Euroopan tietosuojaneuvosto pitää hyvänä selvennystä, jonka Euroopan komissio teki 13.11.2018 kiertäneen muutetun tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen johdanto-osan 104 kappaleessa. Selvennys koski välityspalvelua, jota Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen ylläpitää Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 61 artiklan ii kohdan mukaisesti. Euroopan tietosuojaneuvosto haluaa kuitenkin nostaa esiin kolme seikkaa. Ensinnäkin välityspalvelusta ei tiedoteta Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen verkkosivuston englanninkielisessä versiossa. Toiseksi palvelu on saatavilla ainoastaan puhelimitse ja japaniksi. Kolmanneksi välitys on pelkästään edistävä prosessi, joka ei johda osapuolten väliseen sitovaan sopimukseen, joka vaikuttaisi rekisteröityjen saatavissa olevien muutoksenhakumenetelmien vaikuttavuuteen.⁵⁹
134. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa korostetaan oikeussuojakeinoja, jotka ovat käytettävissä siviili- ja rikosoikeudellisten menettelyjen kautta, mutta siinä ei tunnusteta Japanissa vallitsevia **oikeudenkäynnin institutionaalisia esteitä**, kuten oikeudenkäyntikuluja (oikeudelliset palkkiot jaetaan puoliksi kantajan ja vastaajan välillä huolimatta siitä, kumpi osapuoli voittaa oikeudenkäynnin⁶⁰), maassa vallitsevaa puutetta asianajajista⁶¹, todistustaakkaa vahingonkorvausoikeudessa ja sitä, etteivät ulkomaalaiset asianajajat saa harjoittaa kansallista oikeutta. Euroopan tietosuojaneuvosto pelkää, että nämä seikat saattavat käytännössä heikentää yksilöiden oikeussuojan toteutumista ja vaarantaa heidän oikeutensa pyytää oikeussuojakeinojen soveltamista nopeasti ja ilman kohtuuttoman korkeita kustannuksia.
135. Näistä syistä **Euroopan tietosuojaneuvoston mielestä vaarana on, että hallinnollinen ja oikeudellinen muutoksenhaku voi olla vaikeasti EU:n kansalaisten tavoitettavissa**. Siksi se toivoo, että Euroopan komissio neuvottelisi Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen kanssa mahdollisuudesta perustaa ainakin englanninkielinen verkkopalvelu, **jossa annettaisiin tukea EU:n kansalaisille ja käsiteltäisiin heidän tekemiään valituksia**⁶². Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto toivoo, että EU:n tietosuojaviranomaiset voisivat toimia välittäjinä valituksen tehneiden EU:n rekisteröityjen sekä Japanissa toimivien organisaatioiden ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen välillä.

4 JULKISTEN VIRANOMAISTEN PÄÄSY JAPANIIN SIIRRETTYIHIN TIETOIHIN

136. Komission tavoitteena on tunnustaa tietosuojan tason riittävyttä koskevalla päätöksellä, että ”Japani varmistaa tietosuojan riittävän tason, kun henkilötietoja siirretään Euroopan unionista Japanissa toimiville henkilötietoja käsitteleville yrityksille”, kuten tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen 1 artiklassa todetaan. Komissio on yleisen tietosuoja-asetuksen 45 artiklan 2 kohdan mukaisesti analysoinut myös rajoituksia ja suojakeinoja, jotka liittyvät julkisten viranomaisten pääsyyn henkilötietoihin. Tässä luvussa keskitytään arvioimaan lainvalvontaviranomaisten ja muiden valtiollisten elinten pääsyä henkilötietoihin kansallisen turvallisuuden vuoksi. Euroopan

⁵⁹ Kojima T., *Civil Procedure and ADR in Japan*, Chuo University Press, 2004 ja Menkel-Meadow C., *Dispute Processing and Conflict Resolution: Theory, Practice and Policy*, Ashgate (2003) (toim.).

⁶⁰ Wagatsuma (2012), ”Recent Issues of Cost and Fee Allocation in Japanese Civil Procedure” teoksessa Reimann (toim.), *Cost and Fee Allocation in Civil Procedure – Ius Gentium; comparative Perspectives on Law and Justice* Vol. 11, s. 195–200.

⁶¹ Viimeisimpien lukujen mukaan Japanissa on 38 980 asianajajaa (noin 290 asianajajaa miljoonaa ihmistä kohden [Japan Federation of Bar Association] (2017), *White Paper on Attorneys*: s. 8–9.

⁶² Vastaavaa palvelua kaavailaan tämän tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen liitteessä II EU:n kansalaisille, jotka tekevät Japanin viranomaisten tietoihin pääsyä koskevia valituksia.

tietosuojaneuvoston analyysi perustuu tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen liitteeseen II, jossa on Japanin hallituksen katsaus asianomaiseen oikeudelliseen kehikseen ja japanilaisiin lakiteksteihin, jotka komissio on toimittanut. Tässä nimenomaisessa arvioinnissa Euroopan tietosuojaneuvosto on huomionut japanilaiseen lainsäädäntöön liittyviä seikkoja, jotka eivät sisälly Euroopan komission löydöksiin mutta ovat olennaisia arvioitaessa edellytyksiä ja suojakeinoja, joiden nojalla japanin viranomaisilla on pääsy Euroopan unionista siirrettyihin henkilötietoihin.

4.1 Lainvalvontaviranomaisten pääsy henkilötietoihin

4.1.1 Tietojen arviointimenettelyt rikosoikeudessa

137. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa esitellään kolme tapaa, joilla lainvalvontaviranomaisille voidaan Japanin lain mukaan myöntää pääsy henkilötietoihin:

4.1.1.1 Oikeuden määräykseen perustuvat tiedonsaantipyynnöt

138. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa todetaan, että Japanissa viranomaisten ja erityisesti rikosoikeuden osalta lainvalvontaviranomaisten pääsy digitaaliseen todistusaineistoon rikostutkinnan yhteydessä edellyttää aina oikeuden määräystä. Poikkeuksena on tietojen vapaaehtoinen luovuttaminen, josta lisää jäljempänä.

4.1.1.1.1 Riittävien perusteiden periaate, tarpeellisuus ja oikeuden määräysten oikeasuhteisuus

139. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin perustuslain mukaan henkilötietojen keräämisen pakkokeinoin on aina perustuttava oikeuden määräykseen. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen mukaan kaikki etsinnät ja takavarikoinnit edellyttävät riittävien perusteiden annettua oikeuden määräystä. Korkeimman oikeuden mukaan perusteet ovat riittävät vain siinä tapauksessa, että asianomaisen (epäillyn tai syytetyn) katsotaan tehneen rikoksen ja etsintä ja takavarikointi ovat tarpeen rikostutkinnan vuoksi. Komissio viittaa tässä korkeimman oikeuden 18.3.1969 tekemään päätökseen asiassa N:o 100 (1968(Shi)). Euroopan tietosuojaneuvosto muistuttaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön⁶³ mukaan ainoastaan tuomioistuin (eivätkä esimerkiksi syyttäjät) voi valtuuttaa liikennetietojen ja varsinkin paikannustietojen keräämisen.
140. Koska Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti henkilötietoihin pääsyyn saatetaan tarvita oikeuden määräys, kuten Tele2-asiassa, Euroopan tietosuojaneuvosto olisi kaivannut lisätietoja siitä, miten oikeuden määräyksen tarvetta arvioidaan – rikoksen vakavuus ja tekotapa, todisteiksi takavarikoitujen materiaalien arvo ja merkitys, takavarikoitujen materiaalien kätkemisen tai tuhoamisen todennäköisyys, takavarikoinnin aiheuttamien haittojen laajuus tai muut asianomaiset seikat – ja miten perustuslakiin perustuvaa ”riittävien perusteiden” käsitettä sovelletaan käytännössä. Siksi Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota seuraamaan, täyttääkö oikeuden määräysten antaminen Euroopan unionin tuomioistuimen asettamat kriteerit käytännössä.

4.1.1.1.2 Rikokset, joiden yhteydessä voidaan antaa oikeuden määräys

141. Oikeuden määräykset koskevat ainoastaan pakollisia tutkimuksia. Periaatteessa oikeuden määräys voidaan antaa vain silloin, kun lakia on rikottu. Mitä tulee Japanin liittymiseen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen⁶⁴, Euroopan tietosuojaneuvosto panee merkille 15.6.2017 hyväksytyn lain järjestäytyneen rikollisuutta koskevista rangaistuksista ja rikoshyödyistä (”Act on Punishment of Organized Crimes and Control of Crime Proceeds”). Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty päättämään, noudattaako Japanin lainsäädäntöön perustuva pääsy sähköiseen todistusaineistoon EU:n lainsäädännössä asetettuja rajoja, koska tästä

⁶³ Katso Euroopan unionin tuomioistuimen asiat 203/15, C-293/12 ja C-594/12.

⁶⁴ Katso <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

laista ei ole saatavissa englanninkielistä versiota, koska EU:n lainsäädäntö edellyttää, että joitakin tietoja kerätään ainoastaan vakavien rikosten tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten⁶⁵ ja koska useat arvostelijat, kuten YK:n erityisraportoija Joseph Cannataci⁶⁶, ovat esittäneet huolensa laajasta sovellusalaista, joka perustuu epämääräisenä ja laajana pidettyyn ”järjestäytyneen rikollisryhmän” määritelmään.

142. On myös todettu, että prefektuurien poliisilla on toimivaltuudet tietyissä rikoksissa, ja sillä on omat määräyksensä. Prefektuurien poliisiin sovellettavat sisäiset säännöt eivät olleet Euroopan tietosuojaneuvoston saatavilla.
143. Mitä tulee tietosuojan tason riittävyyttä koskevaan päätösluonnokseen, sähköisten tietojen kerääminen rikosoikeuden täytäntöönpanon yhteydessä kuuluu prefektuurien poliisin velvollisuuksiin.

4.1.1.2 Puhelinkuunteluluvat

144. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen liitteessä II todetaan, että Japanin puhelinkuuntelusta rikostutkinnassa annetussa laissa säädetään puhelinkuuntelun erityispiirteistä. Kyseinen laki toimitettiin kovin myöhään, joten sen syvälinen analysointi ei ollut mahdollista. Kyseinen oikeudellinen kehys näyttää sisältävän useita suojakeinoja, mutta Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty arvioimaan, liittyykö lainsäädännössä asetettuihin ehtoihin takeita, jotka vastaavat olennaisilta osin takeita, joita vaaditaan EU:n perusoikeuskirjassa Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa Strasbourgin tuomioistuimen tulkinnan mukaan.

4.1.1.3 Tiedustelulomakkeeseen perustuva ”vapaaehtoinen luovuttaminen”

145. Tämä vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyön muoto antaa viranomaisille mahdollisuuden pyytää tietojen käsittelystä vastaavia tahoja (paitsi televiestintätoiminnan harjoittajia) luovuttamaan hallussaan olevat tiedot. Mitään tahoa ei voida pakottaa noudattamaan pyyntöä. On epäselvää, mitkä viranomaiset pystyvät käyttämään tällaista menettelyä, mutta ilmeisesti tämä koskee vain rikoksia tutkivia viranomaisia.

4.1.1.3.1 ”Tiedustelulomakkeisiin” liittyvät ehdot

146. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin korkein oikeus on perustuslakiin viittaamalla rajoittanut ”vapaaehtoista luovuttamista”⁶⁷. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että ”vapaaehtoista luovuttamista” voivat pyytää ainoastaan toimivaltaiset viranomaiset käyttämällä ”tiedustelulomaketta”. Tällaisen ”tiedustelulomakkeen” lähettämisen todetaan olevan sallittua vain rikostutkinnan yhteydessä, joten edellytyksenä on aina konkreettinen epäily tehdystä rikoksesta. Tällaisia tutkintoja tekee yleensä prefektuurin poliisi, jota koskevat poliisilain 2 artiklan 2 kohdan rajoitukset, eli sen pitää olla oleellista poliisitoiminnan kannalta. Euroopan tietosuojaneuvosto kaipaa kuitenkin lisäselvennystä konkreettisista kriteereistä, joiden perusteella tiedustelulomakkeen lähettäminen on sallittua (esimerkiksi tällaisten kriteereiden soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä) sekä tietojen vapaaehtoisen luovuttamisen ja oikeuden määräykseen perustuvan takavarikoinnin välisestä suhteesta. Vaikuttaa siltä, että jos tietoja ei saada vapaaehtoisesti, ne saatetaan saada oikeuden määräyksen perusteella, jos niitä pidetään välttämättöminä tutkintaviranomaisille⁶⁸.

⁶⁵ Katso yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 sekä asia C-203/15.

⁶⁶ Yksityisyydensuoja-asioista vastaava YK:n erityisraportoija sekä Graham Greenleaf, Uuden Etelä-Walesin yliopiston lakitutkija.

⁶⁷ Katso liite II, s. 8.

⁶⁸ Katso liite II, s. 7.

4.1.1.3.2 Vapaaehtoisen luovuttamisen rajoituksia koskeva oikeuskäytäntö

147. Tapaukset, joihin tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa viitataan⁶⁹, kuvaavat tietojen vapaaehtoisen luovuttamisen rajoituksia silloin, kun poliisi oli suoraan valokuvannut tai kuvannut syytettyä julkisessa tilassa. Siksi ne antavat vain rajallista osviittaa tilanteista, joissa toimivaltainen viranomaisiin pyytää rekisterinpitäjää luovuttamaan tiedot, ja varsinkin liitteessä II luetelluista ”menettelyjen asianmukaisuutta” koskevista ehdoista, jotka ilmeisesti liittyvät sen arvioimiseen, onko vapaaehtoinen tutkinta asianmukaista ja kohtuullista tutkinnan tarkoituksen kannalta. Samaa voidaan sanoa yleisistä ehdoista, jotka liittyvät siihen, voidaanko vapaaehtoisten tutkintojen laillisuuden arvioimisen katsoa kohtuullisesti vastaavan yhteiskunnallisesti hyväksytyjä konventioita. Kansallinen poliisiviranomaisiin, joka vastaa kaikista rikospoliisia koskevista asioista, antoi prefektuurien poliisille ohjeet kirjallisten pyyntöjen asianmukaisesta käytöstä tutkinnassa. Päättäjien täytyy esimerkiksi saada sisäinen hyväksyntä korkealta virkamieheltä. Euroopan tietosuojaneuvostolla ei ole minkäänlaista tietoa näiden ohjeiden sitovuudesta. Euroopan tietosuojaneuvosto kuitenkin toteaa, että menettelyn käytön täytyy olla oikeasuhteista ja tarpeellista.

4.1.1.3.3 Vapaaehtoiseen luovuttamiseen liittyvät rekisterinpitäjien oikeudet ja velvollisuudet

148. Tietojen toimittaminen perustuu rekisterinpitäjien suostumukseen (mutta niillä ei näytä olevan velvollisuutta pyytää rekisteröityjen suostumusta tai tiedottaa rekisteröidyille), kun pyynnöt eivät ole ristiriidassa muiden lakisääteisten velvollisuuksien (kuten salassapitovelvollisuuden) kanssa. Komission toimittaman raportin perusteella vaikuttaa siltä, että pyyntöihin suostuttiin ennen usein mutta nykyään rekisterinpitäjät ovat alkaneet huomioda asiakkaiden tietosuojan eivätkä enää vastaa pyyntöihin yhtä usein kuin ennen.
149. On myös epäselvää, onko rekisterinpitäjillä minkäänlaista kannustinta suostua tällaisiin pyyntöihin (esimerkiksi pyynnön noudattamisesta koituva hyöty tai syyttämättä jättäminen). Raportissa ei myöskään viitata mihinkään periaatteeseen, kuten siihen että ”omaa asiaansa vastaan ei tarvitse todistaa”.
150. Euroopan tietosuojaneuvosto toivoo saavansa lisätietoja pyyntöjen määrästä ja tyypistä sekä rekisterinpitäjien vastauksista, jos tällaisia tietoja on saatavilla. Koska oikeuskäytäntö ja luvut puuttuvat, Euroopan tietosuojaneuvosto kehottaa komissiota seuraamaan tämän menettelyn vaikuttavuutta ja soveltamista käytännössä.
151. Euroopan tietosuojaneuvostolla ei ole tarvittavia tietoja tämän menettelyn oikeuskäytännöistä ja luvuista. Niinpä se ei pysty arvioimaan menettelyn vaikuttavuutta ja soveltamista käytännössä ilman käytäntöä koskevia lisätietoja.

4.1.1.4 Johtopäätelmät menetelmistä, joilla pääsee tietoihin lainvalvontatarkoituksissa

152. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että periaate, joka sallii toimivaltaisten viranomaisten pakollisen pääsyn henkilötietoihin ainoastaan silloin, kun se on tarpeellista ja oikeasuhteista tarkoitukseen nähden, ja oikeuden määräyksen perusteella, vastaa EU:n lainsäädäntöön ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyviä keskeisiä suojatoimia. Edellä esitettyjen löydösten perusteella Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota valvomaan näiden toimien sovellusalaan, tietojen vapaaehtoisen luovuttamisen soveltamisalaa sekä sitä, miten prefektuurien poliisi ja tuomioistuimet soveltavat näitä periaatteita. Se pyytää komissiota myös seuraamaan asianomaista oikeuskäytäntöä ja sitä, sisältääkö Japanin oikeudellinen kehys keskeiset suojatoimet, jotka Euroopan unionin

⁶⁹ Katso liite II, s. 8. – kaksi korkeimman oikeuden päätöstä: 24.12.1969 (1965 (A) N:o 1187) ja 15.4.2008 (2007 (A) N:o 839).

tuomioistuimien vahvistanut perusoikeuskirjan nojalla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yleissopimuksen nojalla.

4.1.2 Rikosoikeudellinen valvonta

153. Tietosuojaan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa ja liitteessä II esitellään neljä valvonnan tyyppiä, joita poliisi, ministeriöt ja julkiset virastot harjoittavat.

4.1.2.1 Oikeudellinen valvonta

4.1.2.1.1 Tapaukset, joissa sähköistä tietoa kerätään pakkokeinoin (etsintä ja takavarikointi)

154. Tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen mukaan poliisin on haettava oikeuden määräys etukäteen aina, kun sähköistä tietoa kerätään pakkokeinoin (etsintä ja takavarikointi). Tähän sääntöön on kuitenkin poikkeus⁷⁰. Rikosprosessilain 220 artiklan 1 kohdan nojalla syyttäjä, syyttäjän avustaja tai oikeusasioita käsittelevä poliisiviranomainen voi epäillyn pidättämisen yhteydessä tehdä etsinnän tai takavarikoida sähköistä tietoa pidätyspaikalla. Tällaisessa tapauksessa tuomari ei käytä kyseisiä tietoja todisteena.
155. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että EU:n lainsäädännössä on samankaltaisia poikkeuksia. Oikeudellinen valvonta ei toteudu tapauksissa, joissa sähköistä tietoa kerätään pakkokeinoin, kuten tietosuojaan tason riittävyyttä koskevassa päätöksessä todetaan. Euroopan tietosuojaneuvosto muistuttaa tässä yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeudellisia jälkitarkastuksia koskevasta oikeuskäytännöstä⁷¹.

4.1.2.1.2 Vapaaehtoista luovutusta koskevat pyynnöt

156. Tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen mukaan tuomari ei valvo vapaaehtoista luovutusta koskevia pyyntöjä jälkikäteen. Tällöin prefektuurien poliisi toimii syyttäjän valvonnassa. Tietosuojaan tason riittävyyttä koskevassa päätösluonnoksessa mainitaan 192 artiklan 1 kohta ja 246 artikla, jotka koskevat syyttäjien, prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnan sekä oikeusasioita käsittelevien poliisiviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua sekä tietojenvaihtoa niiden välillä. Siinä viitataan myös 193 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan syyttäjä voi antaa tarvittavat ohjeet oikeusasioita käsittelevälle poliisiviranomaiselle sekä määrittää oikeudenmukaista tutkintaa koskevat vaatimukset. Lopuksi mainitaan 194 artikla, joka koskee kansallisen tai prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnan kurinpitotoimia siinä tapauksessa, että oikeusasioita käsittelevä poliisiviranomainen ei kunnioita syyttäjän vaatimuksia.
157. Euroopan tietosuojaneuvosto tunnustaa aiempien toimien käyttöönoton sekä sen, että oikeusasioita käsitteleviä poliisiviranomaisia valvovat kansallinen ja prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat.

4.1.2.2 Poliisin yleisen turvallisuuden toimikuntien harjoittama valvonta

158. Tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen liitteen II mukaan poliisin toimintaa valvovat kahdentyyppiset toimikunnat. Kummankin tavoitteena on varmistaa demokraattinen ja poliittisesti neutraali poliisihallinto.

4.1.2.2.1 Kansallisen yleisen turvallisuuden toimikunnan harjoittama valvonta

159. Tietosuojaan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen liitteessä II mainitaan, että kansallinen yleinen turvallisuuden toimikunta valvoo kansallista poliisia. Poliisilaissa luetellaan toimikunnan velvollisuudet, joihin valvontavaltuudet perustuvat (ks. 5 artikla).

⁷⁰ Katso liite II.

⁷¹ ECHR, Modestou vastaan Kreikka, N:o 51693/13.

160. Poliisilain 4 artiklan mukaan kansallinen yleisen turvallisuuden toimikunta perustetaan pääministerin alaisuudessa, ja siihen kuuluvat puheenjohtaja ja viisi jäsentä. 7 artiklassa asetetaan tiettyjä rajoituksia toimikunnan jäsenten nimittämiseksi. Toimikunnan jäsenten toimikausi on viisi vuotta, ja heidät voidaan valita uudelleen vain kerran, kuten 8 artiklassa on kuvattu. Lisäksi Japanin parlamentilla (Diet) on suuri vaikutusvalta toimikunnan jäsenten nimittämiseen ja erottamiseen. Näin varmistetaan kansallisen yleisen turvallisuuden toimikunnan riippumattomuus.

161. Tällaiset säännökset vahvistavat kansallisen yleisen turvallisuuden toimikunnan poliittista neutraalisuutta.

4.1.2.2.2 Prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien harjoittama valvonta

162. Prefektuurien poliisia valvovat kussakin prefektuurissa perustetut prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat. Poliisilain 2 artiklan ja 36 artiklan 2 kohdan nojalla prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat vastaavat ”yksilöiden oikeuksien ja vapauden suojelusta”. Poliisilain 38 ja 42 artiklassa luetellaan prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien velvollisuudet. Näiden toimikuntien tarkoituksena on varmistaa poliisihallinnon demokraattinen hallinto ja poliittinen neutraalisuus, kuten 43 artiklan 2 kohdassa todetaan, osoittamalla prefektuurien poliisille yksittäisiä tapauksia, joissa ne katsovat tämän tarpeelliseksi prefektuurin poliisin toiminnan tarkastamisen tai sen henkilökunnan väärinkäytösten (”misconduct”) vuoksi.

163. On kuitenkin epäselvää, onko näillä toimikunnalla muita valtuuksia kuin poliisin toiminnan tarkastaminen. Euroopan tietosuojaneuvostolle on epäselvää, sisältyykö termiin väärinkäytökset sääntöjenvastainen pääsy tietoihin ja voivatko toimikunnat siinä tapauksessa määrätä poistamaan tiedot.

164. Mitä tulee näiden toimikuntien neutraalisuuteen ja riippumattomuuteen, tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa todetaan⁷², että prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat toimivat prefektuurin kuvernöörin alaisuudessa, ja kuvernööri nimittää toimikunnan jäsenet prefektuurin valtuuston (”prefectural assembly”) suostumuksella. Prefektuurin yleisen turvallisuuden toimikunnan jäsenten toimikausi on kolme vuotta, ja heidät voidaan valita uudelleen enintään kaksi kertaa. Poliisilain 39 artiklassa asetetaan jäsenten nimittämistä koskevia rajoituksia. Tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa mainitaan myös, että paikallisvaltuusto (”local assembly”) valvoo prefektuurin poliisia, ja viitataan paikallishallintolain (Local Autonomy Act) 100 artiklaan. Tätä lakia ei kuitenkaan toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle⁷³.

165. Lisäksi poliisilain 42 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan yksikään toimikunnan jäsen ei saa samanaikaisesti kuulua valtuustoon tai julkisten elinten kokopäiväiseen henkilöstöön tai osallistua osa-aikaiseen palvelukseen, kuten julkista palvelua koskevan kansallisen lain 28 artiklan 5 kohdan 1 alakohdassa säädetään.

166. Edellä mainittujen seikkojen sekä prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien ja kansallisen yleisen turvallisuuden toimikunnan välisen yhteistyön vuoksi Euroopan tietosuojaneuvosto on yhtä mieltä tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen kanssa ja suhtautuu myönteisesti prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien jäsenten neutraalisuuteen ja riippumattomuuteen. Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnilla on ainoastaan valtuudet tutkia poliisin toimintaa eikä niillä ole muuta valvontavaltaa, mukaan lukien prefektuurin poliisin keräämien tietojen poistaminen. Niinpä tarvitaan lisäselvennystä, jotta voidaan

⁷² Katso tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätösluonnos, s. 31.

⁷³ Katso tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätösluonnos, s. 33.

arvioida, onko prefektuurien yleisten turvallisuuden toimikuntien harjoittama valvonta EU:n lainsäädännön vaatimusten mukaisesti riittävää.

4.1.2.2.3 Japanin parlamentin harjoittama valvonta

167. Tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa⁷⁴ ja liitteessä II⁷⁵ on tietoa parlamentin harjoittamasta hallituksen valvonnasta, mukaan lukien poliisin keräämien tietojen laillisuus. Kummassakin mainitaan perustuslain 62 artikla, jonka mukaan parlamentti voi pyytää laatimaan asiakirjoja ja toimittamaan silminnäkijöiden todistuksia. Kummassakin mainitaan myös parlamenttia koskevan lain (Diet Law) säännökset ja erityisesti 104 artikla, joka koskee parlamentin toimivaltuuksia, ja 74 artikla, joka koskee kirjallisia tiedusteluja, joihin hallituksen on vastattava kirjallisesti seitsemän päivän kuluessa, kuten 75 artiklassa kuvataan. Tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa lisätään vielä, että ”parlamentin toimeenpanijan valvontaroolia tukevat raportointivaatimukset esimerkiksi puhelinkuuntelua koskevan lain 29 artiklan nojalla”.
168. Euroopan tietosuojaneuvosto tunnustaa vaikutukset, joita parlamentin harjoittamalla hallituksen ja poliisin valvonnalla on tietojen keräämisen laillisuuteen.

4.1.2.2.4 Toimeenpanijan harjoittama valvonta

169. Tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen liitteessä II todetaan, että kunkin ministeriön ministerillä tai viraston päälliköllä on hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain perusteella valvonta- ja täytäntöönpanovaltuudet⁷⁶. Toisaalta sisä- ja viestintäministerillä on valtuudet tutkia hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain täytäntöönpanoa kaikissa muissa ministeriöissä, mukaan lukien oikeus- ja poliisiministeriö, kuten tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa todetaan⁷⁷.
170. Hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain 50 artiklan mukaan ministeri voi pyytää hallintoelintä toimittamaan materiaalia ja selvityksiä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä kyseisessä hallintoelimestä. Hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain 50 ja 51 artiklan mukaan se voi pyytää oikaisemaan toimia, joiden epäillään olevan kyseisen lain vaatimusten vastaisia tai epäasiallisia, sekä antaa lausuntoja henkilötietojen käsittelystä kyseisessä hallintoelimestä.
171. Tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa ja liitteessä II mainitaan myös 51 kattavan tietokeskuksen perustaminen, millä varmistetaan ”tämän lain sujuva täytäntöönpano” hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain 47 artiklan mukaisesti. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevassa laissa ei selitetä sen tarkemmin näiden tietokeskusten roolia tai valtuuksia, mutta tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa on muutama selvennys.
172. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että sisä- ja viestintäministerillä on valtuudet valvoa ministeriöitä ja hallintoelimiä hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain mukaisesti.
173. EU:n lainsäädännössä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä vastaavien tuomioistuinten oikeuskäytännössä määritetään vaatimukset ja takuut, joiden mukaan valvonnan on oltava täydellistä, neutraalia ja riippumatonta. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin riippumattomalla tietosuojaviranomaisella ei ole lain täytäntöönpanoon liittyviä valvontavaltuuksia. Jos parlamentin

⁷⁴ Katso tietosuojan tason riittävyttä koskeva päätösluonnos, s. 30.

⁷⁵ Katso liite II, s. 12.

⁷⁶ Katso liite II, s. 10.

⁷⁷ Katso liite II, s. 11.

sekä kansallisen ja prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien harjoittama valvonta vaikuttaa olevan neutraalia ja riippumatonta, tarvitaan lisäselvityksiä prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien valvontavaltuuksista.

4.1.3 Muutoksenhaku rikosoikeudessa

174. Tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa, jota liite II täydentää, esitellään useita väyliä, joita yksilöt voivat käyttää halutessaan tehdä valituksen riippumattomille viranomaisille ja tuomareille.
175. Nämä väylät ja saatavissa oleviin asiakirjoihin perustuvien menettelyjen keskeiset osa-alueet on esitetty jäljempänä, samoin kuin lyhyt esittely olemassa olevista oikeuksista. Näin saadaan kuva siitä, mitä rekisteröidyt voivat odottaa viranomaisilta, kun kyseessä on tietojenkäsittelyyn liittyvä rikosprosessi.

4.1.3.1 Rekisteröityjen oikeudet rikosprosesseissa

176. Muutoksenhaku edellyttää, että rekisteröidyillä on lain suomia oikeuksia, jolloin he voivat esittää, että näitä oikeuksia ei kunnioitettu. Tästä syystä Euroopan tietosuojaneuvosto arvioi olemassa olevia oikeuksia myös tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa esitettyjen rikosprosessien kannalta.

4.1.3.1.1 Rekisteröityjen oikeuksien yleiset rajoitukset hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain nojalla

177. Tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa komissio viittaa yleisiin tietosuojaperiaatteisiin, joita viranomaisten on noudatettava henkilötietojen keräämisen jälkeen. Nämä periaatteet on kuvattu myös liitteessä II, joten Euroopan tietosuojaneuvosto päätti kommentoida niitäkin.
178. Olemassa olevista oikeuksista Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen liitteen II mukaan osa yleisistä oikeuksista, joita rekisteröidyillä on, kun henkilötietoja käsitellään hallintoelimissä, koskevat myös rikostutkintaa. Lisäksi itse hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskeva laki rajoittaa henkilötietojen keräämistä ja jatkokäsittelyä tässä yhteydessä.
179. Nämä rajoitukset, jotka koskevat myös tietojen keräämistä oikeuden määräyksellä tai tiedustelulomakkeeseen perustuvaa vapaaehtoista luovuttamista, herättävät useita kysymyksiä.
180. Mitä tulee käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteeseen, vaikka hallintoelinten on periaatteessa täsmennettävä, mitä tarkoitusta varten henkilötietoja säilytetään, ja ne saavat säilyttää henkilötietoja ainoastaan määritetyn tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa, ne saavat muuttaa käyttötarkoitusta, jos uuden käyttötarkoituksen "voidaan kohtuullisesti katsoa olevan oleellinen alkuperäisen käyttötarkoituksen kannalta".
181. Hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskeva laki sisältää myös salassapitoperiaatteen, jonka mukaan työntekijä ei saa luovuttaa hankittuja henkilötietoja toiselle henkilölle ilman pitäviä perusteita tai käyttää tällaisia tietoja perusteettomaan tarkoitukseen. Lisätietoja ei kuitenkaan anneta siitä, mitä "pitävien perusteiden" tai "perusteettoman tarkoituksen" käsite voi pitää sisällään, joten arviointia varten tarvitaan lisäselvityksiä.
182. Hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain 8 artiklan 1 kohdassa kielletään henkilötietojen käyttäminen tai luovuttaminen "muuten kuin laissa ja säännöksissä määritetyllä tavalla". Vaikka tämä säännös ei ole periaatteessa ristiriidassa EU:n lainsäädännön suoman tietosuojan tason kanssa, Euroopan tietosuojaneuvostolla ei kuitenkaan ole lisätietoa siitä, missä määrin valvontaa

tai tarkastuksia tehdään, kun tiedot luovutetaan lakien tai säännösten nojalla. Lisäksi 8 artiklan 2 kohdan nojalla tähän sääntöön sovelletaan lisäpoikkeuksia, kun ”tietojen poikkeuksellinen luovutus ei todennäköisesti loukkaa perusteettomasti rekisteröidyn tai kolmannen osapuolen oikeuksia ja etuja”. Tätä epäselvään ”perusteettoman” loukkaamisen käsitteeseen perustuvaa poikkeusta on selvennettävä, jotta sen rajoittavuutta voidaan arvioida.

183. Hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain 9 artiklan mukaan hallintoelimen päällikön on asetettava lisärajoituksia käyttötarkoitukselle ja käytötavalle sekä muita tarvittavia rajoituksia, kun henkilötietoja toimitetaan toiselle henkilölle. Ilmaukset ”muita tarvittavia rajoituksia” ja ”toimitetaan toiselle henkilölle” ovat hyvin laajoja. Jos säännöksen soveltamisalaa ei tarkenneta, nämä rekisteröityjen oikeuksien lisärajoitukset herättävät huolta.
184. Euroopan tietosuojaneuvosto on täysin tietoinen siitä, että myös EU:n lainsäädäntö rajoittaa tietoihin pääsyä koskevia oikeuksia ja tietosuojaperiaatteita rikosoikeudenkäynneissä, mutta lisätakeita on kuitenkin annettu sellaisia tilanteita varten, joissa tällaiset lisärajoitukset ovat odotettavissa. Tällaisia ovat esimerkiksi valvonta ja muutoksenhaku. Koska näitä rajoituksia koskevaa riittävää oikeuskäytäntöä tai säännösten soveltamisalaa koskevia lisäselvennyksiä ei ole saatavilla, Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty arvioimaan, ovatko nämä rekisteröityjen oikeuksien rajoitukset ehdottomasti välttämättömiä ja oikeasuhteisia EU:n lainsäädännön mukaisesti eli vastaavatko nämä oikeudet olennaisilta osin EU:n rekisteröityjen henkilöiden oikeuksia.

4.1.3.1.2 Hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevaan lakiin perustuvien oikeuksien lisärajoitukset rikosprosessilain ja prefektuurien poliisin määräysten nojalla

185. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että vaikka hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevaa lakia sovelletaan ilmeisesti kaikkien hallintoelinten harjoittamaan henkilötietojen käsittelyyn Japanissa, muutamat merkittävät rekisteröityjen oikeuksien rajoitukset perustuvat tiettyyn lainsäädäntöön. Erityisesti rikosprosessilain 53 artiklan 2 kohdassa⁷⁸ säädetään, että ”oikeudenkäyntejä ja takavarikoituja esineitä koskeviin asiakirjoihin tallennetut henkilötiedot” eivät kuulu hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain IV luvussa esitettyjen yksilön oikeuksien soveltamisalaan. Tästä Euroopan tietosuojaneuvosto tekee sen johtopäätöksen, että rikosprosesseissa rekisteröidyillä ei käytännössä ole pääsyä oikeudenkäyntejä ja takavarikoituja esineitä koskeviin asiakirjoihin tallennettuihin henkilötietoihin eikä oikeutta pyytää kyseisten tietojen oikaisemista tai poistamista.
186. Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan näitä rajoituksia sovelletaan oikeuden määräyksellä kerättyihin tietoihin sekä sellaisiin kerättyihin tietoihin, jotka on luovutettu vapaaehtoisesti tiedustelulomakkeen perusteella (katso jäljempänä). Näiden kahden tietoihin pääsyä koskevan menetelmän (oikeuden määräys ja tiedustelulomake) oikeusperusta eli rikosprosessilain 53 artiklan 2 kohta näyttää koskevan kumpaakin tietojen keräämisen tyyppiä. Koska 53 artiklan 2 kohdassa viitataan ”takavarikoituihin” esineisiin, on selvennettävä, sovelletaanko tähän säännökseen perustuvaa oikeuksien rajoittamista myös tietojen vapaaehtoiseen luovuttamiseen.
187. Euroopan tietosuojaneuvosto olisi toivonut, että sille olisi toimitettu prefektuurien poliisin määräykset, joiden sanotaan suojaavan henkilötietoja, oikeuksia ja velvollisuuksia hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevaa lakia vastaavalla tavalla. Koska hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain tulkintaan liittyvät nämä kaksi epäselvyyttä ja koska prefektuurien poliisin määräykset eivät ole saatavissa, Euroopan tietosuojaneuvosto ei osaa sanoa, riittävätkö näitä tilanteita

⁷⁸ Saatavilla osoitteessa

<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?printID=&id=2283&re=02&vm=02> ja lainattu tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen liitteen II alaviitteessä 25.

koskevat yksilön oikeudet sekä ylimääräiset valvonta- ja/tai muutoksenhakumekanismit kompensoimaan puuttuvia oikeuksia.

[4.1.3.2 Muutoksenhaku riippumattomilta viranomaisilta](#)

[4.1.3.2.1 Hallinnollinen muutoksenhaku](#)

188. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että henkilötietoja keräävät hallintoelimet, kuten prefektuurin poliisi, ovat toimivaltaisia käsittelemään yksilöiden rajallisiin oikeuksiin perustuvia pyyntöjä, jotka koskevat rikostutkinnan yhteydessä kerättyjä henkilötietoja (tietoa näistä oikeuksista on edellä), joihin ilmeisesti sisältyvät oikeuden määräyksen ja tiedustelulomakkeen perusteella kerätyt tiedot. Käytännössä nämä oikeudet näyttävät rajoittuvan yleisiin periaatteisiin, kuten tietojen säilyttämisen tarpeellisuuteen käyttötarkoituksen kannalta (katso hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain 3.1 artikla), käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteeseen (4 artikla) tai tietojen oikeellisuuteen (5 artikla), ja yksilön oikeudet, kuten pääsy tietoihin ja oikeus pyytää kyseisten tietojen oikaisemista tai poistamista, eivät koske oikeudenkäyntejä ja takavarikoituja esineitä koskeviin asiakirjoihin tallennettuja henkilötietoja⁷⁹. Vaikka näitä elimiä ei voida pitää riippumattomina eivätkä ne siten huolehdi riippumattomasta muutoksenhausta tai valvonnasta, Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu kuitenkin myönteisesti tähän väylään. Se korostaa kuitenkin sitä, että tällaisessa yhteydessä tehtyjä valituksia koskevat vain hyvin harvat rekisteröityjen oikeudet hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain oikeuksien rajoitusten vuoksi.
189. Lisäksi ”oikeudenkäyntejä ja takavarikoituja esineitä koskeviin asiakirjoihin tallennetut henkilötiedot” eivät kuulu hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain IV luvussa esitettyjen yksilön oikeuksien soveltamisalaan rikosprosessilain 53 artiklan 2 kohdan mukaisesti, joten mahdollisuus pyytää pääsyä henkilötietoihin rajoittuu myös menettelyihin, joihin rikosprosessilain muissa säännöksissä viitataan. Vaikuttaa siltä, että ainoastaan uhrit, epäillyt ja syytetyt voivat toimia tässä tilanteessa, ja siihenkin vaikuttaa rikosprosessin vaihe. Siksi Euroopan tietosuojaneuvosto on huolestunut siitä, että rekisteröidyillä ei Japanin lain mukaan ole rikosprosesseissa yleistä oikeutta päästä tietoihin ja/tai pyytää niiden oikaisemista tai poistamista ja että kaikki muutoksenhakuväylät on osoitettu joko uhreille (jolloin kyseinen henkilö luultavasti jo tietää, että hänen henkilötietojensa on kerätty) tai epäillyille ja syytetyille tai ne edellyttävät vahinkojen osoittamista, kun rekisteröidyillä pitäisi olla oikeus päästä tietoihinsa sekä pyytää niiden oikaisemista tai poistamista myös siinä tapauksessa, että heille ei olisi (vielä mahdollisesti) koitunut vahinkoa ja he eivät olisi uhreja, epäiltyjä tai syytettyjä, vaan esimerkiksi todistajia.

[4.1.3.2.2 Hallinnollinen muutoksenhaku prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnista](#)

190. Myös prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnilla on valtuudet käsitellä valituksia. Tietosuojaan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa viitataan poliisilain 79 artiklaan, jonka nojalla yksilöt voivat tehdä valituksen toimihenkilön sääntöjenvastaisesta tai epäasiallisesta toiminnasta tehtäviensä hoitamisessa.
191. Euroopan tietosuojaneuvosto kaipaa selvitystä siihen, lasketaanko henkilötietojen ”sääntöjenvastainen” käsitteleminen ”toimihenkilön sääntöjenvastaiseksi tai epäasialliseksi toiminnaksi”. Lisätietoja tarvitaan myös haitan osoittamisesta, jota rekisteröidyltä ilmeisesti edellytetään. Kansallinen poliisi on antanut poliisille ja prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnille ilmoituksen, joka koskee valitusten asianmukaista käsittelyä ja poliisien velvollisuuksien hoitamista. Valitukset rajataan konkreettisiin väitteisiin, jotka koskevat ”sellaisten haittojen

⁷⁹ Katso edellä hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevan lain rajoitukset ja varsinkin rikosprosessilain 53 artiklan 2 kohta (ei toimitettu, mutta lainattu tietosuojaan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen II liitteen alaviitteessä 25).

korjaamista, jotka johtuvat sääntöjenvastaisesta tai epäasiallisesta toiminnasta, tai siitä, että poliisi ei ole toteuttanut tarvittavia toimia virkatehtäviä hoitaessaan”, ja mahdollisuuteen ”ilmaista tyytymättömyytensä poliisin epäasiallisesti hoitamista virkatehtävistä”. Nimenomaisesti todetaan, että ”valituksia, jotka koskevat tehtävien hoitamatta jättämistä, kun asian ei katsota kuuluvan poliisin velvollisuuksiin, ja valituksia, joissa ilmaistaan yleinen mielipide tai ehdotus, joka ei suoraan vaikuta valittaneeseen osapuoleen, ei huomioida”.

192. Mitä tulee menettelyä koskeviin sääntöihin, valitukset on tehtävä kirjallisesti, mutta Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että apua valituksen laatimiseen annetaan Japanin lainsäädännön perusteella myös ulkomaalaisille. Lisäksi Japanin hallitus on uskonut Japanin riippumattomalle tietosuojaviranomaiselle velvollisuuden auttaa EU:n rekisteröityä käsittelemään ja ratkaisemaan tähän alaan kuuluvia valituksia. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu tähän myönteisesti. Euroopan tietosuojaneuvosto korostaa, että sen käsityksen mukaan Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen toimii ainoastaan yhteysviranomaisena EU:n rekisteröityjen ja Japanin toimivaltaisten viranomaisten välillä.
193. Prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikuntien tuloksista valituksen jälkeen ei anneta ilmoitusta tapauksissa, jotka on lueteltu poliisilain 79-2 artiklassa, mukaan lukien tapaukset, joissa ”valittajan nykyinen asuinpaikka ei ole tiedossa”. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että viittaus asuinpaikkaan ei tarkoita, että kaikissa tapauksissa EU:n rekisteröidyille ei ilmoiteta valituksen tuloksesta sillä perusteella, että he eivät asu Japanissa.

4.1.3.2.3 Japanin riippumatonta tietosuojaviranomaista koskeva ad hoc -mekanismi

194. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu edellisten löydösten perusteella myönteisesti siihen, että Japanin hallitus ja EU:n komissio ovat sopineet muutoksenhakua koskevasta lisämekanismista, joka antaa EU:n kansalaisille lisäväylän muutoksenhakuun Japanissa ja jonka avulla yksilöt voivat hakea muutosta myös silloin, kun viranomaisten tutkimukset ovat sääntöjenvastaisia tai epäasiallisia. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti myös siihen, että pyynnöt voidaan tehdä Japanin riippumattomalle viranomaiselle eikä toiselle valtion viranomaiselle. Tämä laajentaa Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen toimivaltuuksia lainvalvonnan ja kansallisen turvallisuuden saralle.
195. Analysoidessaan tätä uutta mekanismia Euroopan tietosuojaneuvosto on keskittynyt selvittämään, mitä valtuuksia Japanin riippumattomalla viranomaisella on tässä yhteydessä.
196. Vaikka kielellinen ilmaisu ei ole aivan yksiselitteistä, muutoksenhakua koskevan lisämekanismien käyttö ei Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan edellytä asiavaltuutta (”standing”). Pyyntöä esittäjän ei toisin sanoen tarvitse osoittaa, että Japanin viranomainen on todennäköisesti valvonut hänen henkilötietojaan. Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota selvittämään asiaa.
197. Samoin kuin Privacy Shield -järjestelyn oikeusasiamiesjärjestelyä arvioidessaan Euroopan tietosuojaneuvosto painottaa, että pyynnön vastaanottajalla eli tässä tapauksessa Japanin riippumattomalla tietosuojaviranomaisella on oltava tarvittavat valtuudet, jotta muutoksenhalumekanismien voidaan katsoa vastaavan olennaisilta osin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoa.
198. Selittäessään muutoksenhakumekanismia Japanin hallitus viittaa Japanin henkilötietojen suojaa koskevan lain 6 artiklaan, 61 artiklan ii kohtaan ja 80 artiklaan ja esittelee toimivaltuudet liitteessä II. Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että liitteessä II kuvattu menettely täsmentää tai laajentaa Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen valtuuksia, sillä ilmaisu 6 artiklassa, 61 artiklan ii kohdassa ja 80 artiklassa on hieman epämääräistä ja yleistä. Sikäli kuin liite II täsmentää tai laajentaa

Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen valtuuksia, Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää selvennystä siitä, velvoittaako tämä myös Japanin hallituksen muita virastoja.

199. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa liitteessä II esitetystä menettelystä, että Japanin toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus tehdä yhteistyötä Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen kanssa ja niiden täytyy esimerkiksi "toimittaa tarvittavat oleelliset materiaalit, jotta Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen voi arvioida, onko henkilötietojen keräämisessä tai myöhemmässä käytössä noudatettu sovellettavia sääntöjä". Siksi järjestelmän tehokkuuden arvioinnissa on viitattava jälleen valtuuksiin, joita Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen kanssa yhteistyötä tekevillä toimivaltaisilla viranomaisilla on. Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan liitteessä II esitetyt vakuuttelut eivät laajenna kyseisiä valtuuksia.
200. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa myös, että jos sääntöjen rikkomus on todettu, "asianomaisen viranomaisen ja Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen yhteistyöhön kuuluu velvollisuus korjata rikkomus". Tähän nimenomaisesti sisältyy sellaisten tietojen poistaminen, jotka on kerätty sovellettavien sääntöjen vastaisesti. Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudet perustuvat "Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen kanssa tehtävään yhteistyöhön" eivätkä Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen päätökseen.
201. Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen ilmoittaa pyynnön esittäjälle "arvioinnin tuloksen, mukaan lukien mahdolliset oikaisutoimet". Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen ilmoittaa pyynnön esittäjälle myös "mahdollisuudesta pyytää toimivaltaista viranomaista vahvistamaan tulos ja tiedon viranomaisesta, jolle tällaiset vahvistuspyynnöt esitetään".
202. Lisäksi Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on sitoutunut auttamaan pyynnön esittäjää ryhtymään Japanin lainsäädännön mukaisiin jatkotoimiin, jos hän ei ole tyytyväinen menettelyn tulokseen.
203. Mitä tulee tarvittavaan muutoksenhakumekanismiin, jonka on vastattava olennaisilta osin EU:n vaatimuksia, Euroopan tietosuojaneuvostolle on epäselvää, onko Japanin riippumattomalla tietosuojaviranomaisella muita erityisvaltuuksia sen lisäksi, että se arvioi henkilötietojen keräämisen ja käytön säännönmukaisuutta ja pyytää toimivaltaisia viranomaisia harjoittamaan valtuuksiaan ja käsittelemään tietosuojaviranomaisen välittämät valitukset. Jos Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen on pelkästään EU:n kansalaisille tarkoitettu yhteyspiste, Euroopan tietosuojaneuvosto ei pidä tätä riittävänä muutoksenhakumekanismina, joka vastaa olennaisilta osin EU:n vaatimuksia. Siksi Euroopan tietosuojaneuvosto pyytää komissiota selventämään tässä alaluvussa mainittuja seikkoja ja erityisesti sitä, laajentaako mekanismi toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksia, miten se velvoittaa kyseisiä viranomaisia ja miten Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen voi tehokkaasti valvoa vaatimustenmukaisuutta eikä pelkästään toimia yhteyspisteenä EU:n kansalaisia varten.

[4.1.3.3 Oikeudellinen muutoksenhaku](#)

[4.1.3.3.1 Näennäinen valitusmekanismi](#)

204. Niin kutsuttu näennäinen valitusmenettely ("quasi-complaint") antaa mahdollisuuden vastustaa tietojen pakollista keräämistä oikeuden määräyksen perusteella sekä pyytää sääntöjenvastaisen takavarikoinnin kumoamista tai muuttamista.
205. Edellytyksenä on, että henkilö on tietoinen tietojen takavarikoinnista. Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan rekisteröidylle ei kuitenkaan ilmoiteta oikeuden määräykseen perustuvasta tietojen keräämisestä. Myöskään tietojen vapaaehtoinen luovuttaminen ei velvoita yrityksiä ilmoittamaan vastaanotetuista ja toteutetuista pyynnöistä rekisteröidyille. Liitteessä II korostetaan,

että ”tällainen valitus on mahdollista tehdä ilman, että henkilön tarvitsee odottaa asian ratkeamista”, mutta käytännössä tämä keino on käytettävissä vasta, kun rekisteröityä vastaan on nostettu kanne ja hän saa tiedon henkilötietojen keräämisestä. Tämä ei koske puhelinkuuntelulupaa, jota koskee lain mukaan ilmoitusvelvollisuus⁸⁰.

4.1.3.3.2 Kieltovaatimus

206. Yksilöt voivat myös vaatia rikosprosessissa kerättyjen tietojen poistamista (niin kutsuttu kieltovaatimus, ”injunctive relief”) tai vahingonkorvauksia nostamalla siviilikanteen.
207. Korvauksien osalta Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että menettely näyttää rajoittuvan tilanteisiin, joissa viranomainen on virkatehtäviä hoitaessaan toiminut tahallisesti ja tuottamuksellisesti ja näin aiheuttanut vahinkoa kyseiselle henkilölle. Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan vahingoksi luetaan myös henkinen kärsimys. Tässä ei kuitenkaan täsmennetty, miten yksilön on osoitettava kärsineensä vahinkoa. Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty arvioimaan vahingonkorvauksien myöntämistä koskevaa oikeuskäytäntöä, joten se ei myöskään pysty arvioimaan, onko tämä tehokas oikeussuojakeino, jos vahinkoa on aiheutunut.
208. Kieltovaatimuksista Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että henkilö voi esittää pyynnön vasta saatuaan tiedon siitä, että hänen henkilötietojensa on kerätty ja että niitä säilytetään yhä. Henkilöt saavat vain rajatusti tietoa rikostutkinnoista ja -prosesseista, joten tämänkin menettelyn teho vaikuttaa melko rajalliselta.

4.1.3.4 Muutoksenhakuväylien yleinen arviointi

209. Euroopan tietosuojaneuvosto on arvioinut muutoksenhakuväyliä, joita Japanin lainsäädäntö suo yksilöille ja EU:n kansalaisille Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen kautta. Se suhtautuu myönteisesti riitojen *ad hoc* -ratkaisumenetelmään, johon Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen liittyy. Tämä menetelmä tuo lisäarvoa EU:n rekisteröidyille erityisesti siksi, että se antaa heille käsityksen siitä, mitä väyliä muutoksen ja/tai korvausten hakemiseen on käytettävissä, ja sallii heidän esittää pyyntöjä Japanin lainsäädännön mukaisten menettelyä koskevien sääntöjen mukaan. On kuitenkin selvennettävä erityisesti sitä, laajentavatko nämä mekanismit toimivaltaisten viranomaisten valtuuksia ja miten, miten ne sitovat kyseisiä viranomaisia ja miten Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen voi tehokkaasti varmistaa vaatimustenmukaisuuden, jotta tämä uusi mekanismi toimii tehokkaana oikeussuojamekanismina.
210. Tämä arviointi osoittaa, että mikään Japanin lainsäädännön mukainen muutoksenhakumekanismi ei salli pääsyä tietoihin ja oikeutta pyytää kyseisten tietojen oikaisemista tai poistamista, jos rekisteröity henkilö ei ole uhri, epäilty tai syytetty rikosprosessissa. Tämä koskee esimerkiksi heidän henkilötietojensa laittoman keräämisen ja säilytyksen korjaamista. Arviointi osoittaa myös, että Japanin lainsäädännön mukaisissa muutoksen- ja korvaushakumekanismeissa edellytetään, että uhrit, epäillyt tai syytetyt ovat tietoisia tietojen keräämisestä, mutta käytännössä tämä on vaikeaa, sillä heillä on rajallinen pääsy tietoihin ja heille annetaan vain rajallisesti tietoa. Lisätietoja tarvitaan myös siitä, miten viranomaisten sääntöjenvastainen toiminta osoitetaan ja sisältyykö tällaiseen sääntöjenvastaiseen toimintaan henkilötietojen sääntöjenvastainen käsittely, sekä siitä, miten henkilön kärsimät vahingot osoitetaan.

⁸⁰ Puhelinkuuntelulain 23 artikla mainitaan tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätösluonnoksen sivulla 33, mutta kyseistä tekstiä ei toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle, joten se ei pysty arvioimaan, missä laajuudessa ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan ja missä tapauksissa sitä saatetaan rajoittaa.

211. Asiakirjojen ja tietojen puuttuessa Euroopan tietosuojaneuvosto on huolissaan siitä, onko Japanin lainsäädännön ja tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen mukainen muutoksenhaku riittävän tehokasta EU:n lainsäädännön vaatimuksiin verrattuna.

4.2 Pääsy tietoihin kansallisen turvallisuuden vuoksi

4.2.1 Valvonnan soveltamisala

212. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen luvussa, joka koskee Japanin viranomaisten pääsyä tietoihin ja niiden käyttöä kansallisen turvallisuuden vuoksi, esitetään yleinen väite, joka vastaa liitteessä II esitettyä Japanin hallituksen vakuutusta. Sen mukaan yksikään Japanin laki ei salli pakottavia tietopyyntöjä tai hallinnollista puhelinkuuntelua rikostutinnan ulkopuolella. Johtopäätelmänä todetaan, että ”kansalliseen turvallisuuteen vedoten tietoja voidaan saada vain tietolähteestä, joka on vapaasti kaikkien saatavilla, tai vapaaehtoisen luovutuksen avulla”. Tämä sulkee pois kaikki asiaan liittyvät peitevalvontatoimet. ”Liike-elämän toimijoilla, jotka saavat vapaaehtoista yhteistyötä (sähköisten tietojen luovuttamista) koskevan pyynnön, ei ole lakisääteistä velvollisuutta toimittaa kyseisiä tietoja.”⁸¹
213. Näiden rajoitusten yhteydessä luetellaan neljä valtiollista elintä, joilla on valtuudet kerätä japanilaisten liike-elämän toimijoiden hallussa olevia sähköisiä tietoja kansallisen turvallisuuden nojalla. Yksi näistä elimistä on puolustusministeriö. Sillä todetaan olevan ”ainoastaan valtuudet kerätä (sähköisiä) tietoja, jotka luovutetaan vapaaehtoisesti”.⁸²
214. Arvioidessaan yleistä asetelmaa, joka koskee tietojen keräämistä kansallisen turvallisuuden vuoksi, Euroopan tietosuojaneuvosto haluaa muistuttaa ensimmäisestä niin kutsutusta keskeisestä suojatoimesta, jonka mukaan ”käsittelyn pitää perustua selkeisiin, täsmällisiin ja saatavilla oleviin sääntöihin”⁸³. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tehnyt erittäin selväksi, että valvontaohjelmat ovat lainmukaisia vain silloin, kun valvontatoimilla on ”oikeudellinen perusta kansallisessa lainsäädännössä”. Tuomioistuin on selventänyt, että lainmukaisuus edellyttää, että toimen valtuuttava laki on asianosaisten saatavilla ja että sen vaikutukset voidaan ennakoida. Tuomioistuin viittasi sattumanvaraisuuden riskiin ja vaati ”selkeitä, yksityiskohtaisia sääntöjä salatarkkailulle”. Niiden on oltava ”riittävän tarkkoja, jotta kansalaiset saavat riittävän käsityksen olosuhteista ja ehdoista, jotka suovat viranomaisille on valtuudet turvautua tällaisiin toimiin”.⁸⁴
215. Mitä tulee tällaisten keskeisten suojatoimien soveltamiseen Japanin oikeusjärjestelmään, Euroopan tietosuojaneuvosto on tietoinen siitä, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa valtioilla on laaja harkintamarginaali, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut. Lisäksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvät valtuudet heijastavat valtioiden historiallisia kokemuksia. Euroopan tietosuojaneuvosto ymmärtää, kuten Japanin hallitus korostaa, että Japanin kansallisilla tiedusteluvirastoilla on ollut toisen maailmansodan jälkeen rajoitetummat valtuudet kuin muissa maissa.
216. Euroopan tietosuojaneuvoston tulkin mukaan tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös ja Japanin hallituksen vakuutus viittaavat siihen, että Japanin valtiollisilla elimillä ei ole ohjelmia, joissa strategisesti seurataan (internet)viestintää tai valvotaan sitä laajasti. Kuten edellä todettiin, Japanin hallitus on vakuuttanut oikeusministerin allekirjoittamassa kirjeessä, että ”kansalliseen turvallisuuteen

⁸¹ Tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös, 151 kohta.

⁸² Tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös, 153 kohta.

⁸³ WP 29, WP 237: Työasiakirja 01/2016, joka koskee perusteita, joiden nojalla yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevia perusoikeuksia voidaan loukata valvontatoimilla henkilötietojen siirron yhteydessä (EU:n keskeiset suojatoimet).

⁸⁴ Katso esim. Big Brother Watch ja muut vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 305 kohta.

vedoten tietoja voidaan saada vain tietolähteestä, joka on vapaasti kaikkien saatavilla, tai vapaaehtoisen luovutuksen avulla”.

217. Puolustusministeriön oikeusperustasta Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että tietosuojan tason riittävyttä koskevassa päätösluonnoksessa on yleistä tietoa sen valtuuksista. Lisäksi siinä sanotaan, että ministeriön tehtävänä on ”hoitaa kansallisen rauhan ja itsenäisyyden turvaamiseen sekä valtion turvallisuuteen liittyviä tehtäviä”. Euroopan tietosuojaneuvostolle ei kuitenkaan ole toimitettu englanninkielistä käännöstä oikeusperustasta.
218. Euroopan tietosuojaneuvosto on myös tietoinen eri medioissa julkaistuista raporteista, joiden mukaan Japanin puolustusministeriön signaalitiedustelusta vastaavalla osastolla on valvontaohjelmia⁸⁵. Raportissa väitetään myös, että Japanin puolustusministeriö kieltäytyy keskustelemassa raporttiin liittyvistä yksityiskohdista, mutta on tunnustanut, että Japanilla on ”ympäri maata virastoja”, jotka ”harjoittavat salakuuntelua”, sekä virastoja, jotka ”keskittyvät sotilastoimiin ja kyberuhkiin” ja jotka ”eivät kerää tietoa suuresta yleisöstä”. Viimeinen lausunto (että puolustusministeriö ei kerää tietoa suuresta yleisöstä) on osa Japanin hallituksen vakuutusta.
219. Japanin hallitus on vakuuttanut oikeusministerin allekirjoittamassa kirjeessä, että puolustusministeriö ei kerää tietoja suuresta yleisöstä.
220. Euroopan tietosuojaneuvoston tehtäviin ei kuulu Japanin hallituksen mahdollisten valvontavalmiuksien yleinen arviointi. Tällaisilla toimilla on merkitystä arvioinnin kannalta vain, jos ne liittyvät henkilötietojen siirtämiseen EU:n ja Japanin välillä. Euroopan tietosuojaneuvosto haluaa tässä yhteydessä vahvistaa kantansa, jonka sen edeltäjä jo esitti, kun siltä pyydettiin lausuntoa EU:n ja Yhdysvaltain välisestä Privacy Shield -järjestelystä. Antaessaan lausuntoa 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä sisällytti analyysin Yhdysvaltojen valtuuksista valvoa Yhdysvaltoihin ”matkalla olevia” tietoja ja näiden valtuuksien rajoituksista⁸⁶. Kun samoja vaatimuksia sovelletaan Japanin tietosuojan tason riittävyttä koskevaan päätökseen, Euroopan tietosuojaneuvosto katsoo, että tiedot Japanin viranomaisten valtuuksista tarkkailla Japaniin ”matkalla olevia” tietoja ovat olennaisia. Jos tällaisia valvontavaltuuksia on olemassa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Big Brother Watch -järjestöä koskeva päätös viittaa siihen, että niitä on säänneltävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrittämien vaatimusten mukaisesti.
221. Jos puhelinkuuntelu rajoittuu ”sotilastoiminnan avustamiseen”, se ei välttämättä ole olennaista tietosuojan tason riittävyttä koskevan päätöksen kannalta. Siksi on Euroopan tietosuojaneuvoston edun mukaista, että Japanin valtion elinten valvontatoimia selvennetään. Tällainen selvennys olisi tervetullut, jotta voidaan määrittää, voiko Japanin toimivaltaisilla viranomaisilla olla kansallisen turvallisuuden nimissä pääsy tietoihin, jotka siirretään tämän tietosuojan tason riittävyttä koskevan järjestelmän nojalla.

⁸⁵ Toukokuussa 2018 verkkojulkaisu ”The Intercept” julkaisi raportin nimeltä ”The untold story of Japan’s secret spy agency” (Japanin salaisen palvelun salattu tarina).

⁸⁶ Katso WP255, EU-U.S. Privacy Shield – First annual joint review (EU:n ja Yhdysvaltain Privacy Shield -järjestely, ensimmäinen vuotuinen yhteisarviointi), 28.11.2017, s. 16: ”29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä katsoo, että kolmannen maan, jonka tietosuojan tason riittävyttä arvioidaan, lainsäädännön analysointia ei pidä rajoittaa lakeihin ja käytäntöihin, jotka koskevat tarkkailua maan fyysisten rajojen sisäpuolella, vaan sen tulee myös kattaa analyysi laillisista perusteista, joiden nojalla kolmannen maan lainsäädäntö sallii tarkkailun maan rajojen ulkopuolella, kun se liittyy EU:n tietoihin. Aiemmassa lausunnossa korostettiin jo, että ”on selvää, että Privacy Shield -järjestelyn periaatteita sovelletaan siitä hetkestä lukien, jolloin tiedot siirretään, mukaan lukien tiedot, jotka ovat ”matkalla” kyseiseen maahan.”

4.2.2 Tietojen vapaaehtoinen julkistaminen kansallisen turvallisuuden vuoksi

222. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevassa päätöksessä todetaan, että neljällä valtiollisella elimellä on valtuudet kerätä (sähköisiä) tietoja, jotka luovutetaan vapaaehtoisesti. Päätösluonnoksen ja liitteen II mukaan laillisissa perusteissa on kuitenkin rajoitteita eli tietojen kerääminen on sallittua vain siinä määrin kuin se on tarpeen näiden tahojen tehtävien hoitamiseen.
223. Kuten lainvalvontaa käsittelevässä kohdassa mainitaan, rikoslaissa vapaaehtoinen luovuttaminen on sallittua vain osana rikostutkintaa, joka puolestaan edellyttää konkreettista epäilyä tehdystä rikoksesta. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tutkimukset poikkeavat lainvalvontaan liittyvistä tutkimuksista. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että liitteen II keskeiset periaatteet eli ”tutkiminnan tarpeellisuus” ja ”menetelmän asianmukaisuus” koskevat yhtä lailla kansallista turvallisuutta, ja niitä on noudatettava samalla, kun huomioidaan kunkin yksittäisen tapauksen erikoispiirteet⁸⁷. Euroopan tietosuojaneuvosto pahoittelee sitä, ettei soveltamista ole tarkennettu esimerkiksi viittaamalla oikeuskäytäntöön. Euroopan tietosuojaneuvosto kuitenkin toteaa, että menettelyn käytön täytyy olla oikeasuhteista ja tarpeellista.
224. Päätösluonnoksen mukaan kerättyjen (hankittujen) henkilötietojen käsittelyä säätelee hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskeva laki, prefektuurin poliisia lukuun ottamatta⁸⁸. Liitteessä II todetaan, että henkilötietojen käsittelyä prefektuurin poliisin toimesta ohjaavat prefektikohtaiset määräykset, joissa säädetään henkilötietojen tietosuojan periaatteista ja niitä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevassa laissa⁸⁹. Koska kyseisistä määräyksistä ei ole saatavilla englanninkielisiä käännöksiä, Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty arvioimaan, vastaavatko niiden periaatteet hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskevaa lakia.
225. Muuten tietojen vapaaehtoisen luovuttamisen yhteydessä viitataan lainvalvontaa koskevaan kohtaan.

4.2.3 Valvonta

4.2.3.1 Yleistä

226. Neljä valtiollista elintä, joilla on valtuudet kerätä japanilaisten liike-elämän toimijoiden hallussa olevia sähköisiä tietoja kansallisen turvallisuuden nojalla ovat seuraavat: (i) hallituksen tiedustelu- ja tutkimusvirasto (Cabinet Intelligence & Research Office), (ii) puolustusministeriö, (iii) poliisi (sekä kansallinen poliisiviranomainen⁹⁰ että prefektuurien poliisi) ja (iv) kansallisen turvallisuuden tiedustelupalvelu (Public Security Intelligence Agency).
227. Tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätösluonnoksen mukaan kolme hallinnonala valvoo näitä valtiollisia elimiä, ja valvonta on monitasoista⁹¹. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että lainsäädäntövallan käyttäjällä (Japanin parlamentti) ja toimeenpanovallan käyttäjällä (lainsäädännön noudattamisesta vastaava tarkastusviranomaisen toimisto, Inspector General’s Office of Legal Compliance, prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat ja yleisen turvallisuuden tutkimuskomissio, Public Security Examination Commission) on valvontamekanismeja. Euroopan tietosuojaneuvosto korostaa, että komission on selvennettävä edellä mainittujen valtiollisten elinten oikeudellista valvontaa (*ex-officio*/suojatoimi C asiakirjassa WP 237; muutoksenhausta on erillinen

⁸⁷ Katso liite II, s. 23.

⁸⁸ Tietosuojan tason riittävyyttä koskeva päätös, 118 ja 157 kohta.

⁸⁹ Katso liite II, s. 3.

⁹⁰ Saatujen tietojen mukaan kansallisen poliisiviranomaisen päätehtävä on kuitenkin koordinoida prefektuurien poliisiosastojen tutkimuksia, ja sen tietojen keräykseen liittyvät toimet koskevat ainoastaan tietojenvaihtoa muiden maiden viranomaisten kanssa.

⁹¹ Katso liite II, s. 39.

luku päätösluonnoksessa ja lisäsuojatoimi asiakirjassa WP 237), sillä on epäselvää, sovelletaanko oikeudellista valvontaa silloin, kun henkilötietoja kerätään kansallisen turvallisuuden vuoksi ilman pakkokeinoja.

4.2.3.2 Japanin parlamentin harjoittama valvonta

228. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että Japanin parlamentilla on valtuudet tutkia julkisten viranomaisten toimintaa eli kaikkien edellä mainittujen valtiollisten elinten toimintaa. Parlamentti voi lisäksi pyytää laatimaan asiakirjoja ja toimittamaan todistajanlausuntoja (*Japanin perustuslain 62 artikla, parlamenttilain 104 artikla*). Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa myös, että *parlamenttilain 74 ja 75 artiklan mukaan* parlamentin jäsenet voivat esittää hallitukselle kirjallisia kysymyksiä, joihin hallitus saattaa vastata (*parlamenttilain 75 artikla*). Lisäksi todetaan, että on olemassa erityisiä raportointivelvollisuuksia. Esimerkiksi yleisen turvallisuuden tiedustelupalvelu (haitallisen toiminnan estämistä koskevan lain 36 artikla / summittaisia joukkomurhia koskevan lain 31 artikla) toimittaa vuosiraportin parlamentille. Tällaista raporttia ei ole toimitettu Euroopan tietosuojaneuvostolle.

4.2.3.3 Lainsäädännön noudattamisesta vastaavan tarkastusviranomaisen toimiston harjoittama valvonta

229. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että puolustusministeriöllä on valvontaelin, lainsäädännön noudattamisesta vastaavan tarkastusviranomaisen toimisto (Inspector General's Office of Legal Compliance, IGO). Euroopan tietosuojaneuvostolle ei toimitettu puolustusministeriön perustamista koskevaa lakia, vaan pelkästään päätösluonnoksen liitteessä II esitetyt tiedot. Liitteen II mukaan lainsäädännön noudattamisesta vastaavan tarkastusviranomaisen toimisto toimii riippumattomasti puolustusministeriön sisällä. Se on puolustusministerin suorassa valvonnassa puolustusministeriön perustamista koskevan lain 29 artiklan nojalla. Lainsäädännön noudattamisesta vastaavalla tarkastusviranomaisen toimistolla on valtuudet tarkastaa, että puolustusministeriön virkamiehet noudattavat lakeja ja säännöksiä, itse puolustusvoimat mukaan lukien.
230. Liitteen II mukaan lainsäädännön noudattamisesta vastaava tarkastusviranomaisen toimisto hoitaa velvollisuutensa riippumattomana puolustusministeriön operatiivisista osastoista. Euroopan tietosuojaneuvosto toteaa, että lainsäädännön noudattamisesta vastaava tarkastusviranomaisen toimisto on *sisäinen* valvontaelin.
231. Tarkastuksissa tehdään havaintoja, ja vaatimustenmukaisuus edellyttää toimia, jotka raportoidaan suoraan puolustusministerille. Lainsäädännön noudattamisesta vastaavan tarkastusviranomaisen toimiston raportin mukaan puolustusministeri voi antaa määräyksiä toimista, jotka on toteutettava tilanteen korjaamista varten. Apulaisvarapuolustusministeri vastaa näiden toimien toteuttamisesta, ja hänen on raportoitava puolustusministerille niiden toimeenpanon tilasta.
232. Euroopan tietosuojaneuvostolle ei toimitettu lakisäännöksiä (puolustusministeriön perustamista koskevaa lakia), mutta analysoituaan liitteen II se suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen määrätä säännösten noudattamiseksi toimenpiteitä, joilla on tarkoitus korjata tilanne. Euroopan tietosuojaneuvosto epäilee kuitenkin lainsäädännön noudattamisesta vastaavan tarkastusviranomaisen toimiston riippumattomuutta, sillä se on puolustusministeriön sisäinen toimisto, joka on puolustusministerin suorassa valvonnassa liitteen II mukaan (asiakirjassa WP 237 todetaan, että *"toiminnallinen riippumattomuus ei itsessään riitä suojaamaan valvontaviranomaista ulkoisilta vaikutteilta"*).
233. Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevan oikeuskäytännön ja asiakirjan WP 237 mukaisesti lainsäädännön noudattamisesta vastaava tarkastusviranomaisen toimisto voi pyytää asianomaiselta virastolta raportteja (asiakirjoja, sivustoja, selvityksiä) liitteessä II esitetyllä tavalla. Euroopan tietosuojaneuvoston mielestä on tarpeen selvittää, onko kyseisillä virastoilla velvollisuus noudattaa

tällaisia pyyntöjä ja voivatko pyydetty materiaalit sisältää suljettuja materiaaleja, kuten asiakirjassa WP 237 mainitaan.

234. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että lainsäädännön noudattamisesta vastaavaa tarkastusviranomaisen toimistoa johtavat erittäin korkeassa asemassa olevat oikeudelliset asiantuntijat (entinen vastaava syyttäjä), mutta tämän valvontaelimen nimittämisestä tarvitaan lisätietoa.

4.2.3.4 Yleisen turvallisuuden tutkimuskomission harjoittama valvonta

235. Liitteen II (sivu 25) mukaan yleisen turvallisuuden tiedustelupalvelu tekee säännöllisiä ja erityistarkastuksia, jotka koskevat sen yksittäisten virastojen ja toimistojen toimintaa (yleisen turvallisuuden tiedusteluvirasto, yleisen turvallisuuden tiedustelutoimistot ja -alatoimistot jne.). Apulaispääjohtaja ja/tai johtaja nimetään tarkastajaksi säännöllisiä tarkastuksia varten. Tällaiset tarkastukset koskevat myös henkilötietojen hallintaa.
236. Päätösluonnoksen johdanto-osan 163 kappaleen mukaan yleisen turvallisuuden tutkimuskomissio toimii yleisen turvallisuuden tiedustelupalvelun riippumattomana ennakkovalvontaelimenä summittaisia joukkomurhia koskevan lain⁹² ja haitallisen toiminnan estämistä koskevan lain⁹³ mukaisesti. Euroopan tietosuojaneuvosto suhtautuu tähän myönteisesti.
237. Vaikka Japanin oikeusministeriön verkkosivustolla on saatavilla joitakin tietoja⁹⁴, Euroopan tietosuojaneuvosto ei pysty arvioimaan huolellisesti yleisen turvallisuuden tutkimuskomission riippumattomuutta, koska sille ei toimitettu yleisen turvallisuuden tutkimuskomission perustamista koskevaa lakia⁹⁵ ja yleisen turvallisuuden tutkimuskomission säännöksiä⁹⁶.

4.2.3.5 Kansallisen yleisen turvallisuuden toimikunnan harjoittama valvonta, prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat ja hallintoelinten hallussa olevia henkilötietoja koskeva laki (toimeenpano)

238. Katso 3.1.2.2.1 (kansallinen yleinen turvallisuuden toimikunta), 3.1.2.2.2. (prefektuurien yleisen turvallisuuden toimikunnat) ja 3.1.2.2.4. (toimeenpanija).

4.2.3.6 Japanin riippumattoman tietosuojaviranomaisen harjoittama valvonta

239. Euroopan tietosuojaneuvosto kehottaa komissiota mainitsemaan johdanto-osan 164 kappaleessa, että Japanin riippumaton tietosuojaviranomainen ei ole valvontaelin, joka valvoo edellä mainittuja valtiollisia elimiä, ja että sen valtuudet rajoittuvat yksilöitä koskevaan muutoksenhakuun. Vaihtoehtoisesti komissio voi siirtää johdanto-osan 164 kappaleen Japanin riippumatonta tietosuojaviranomaista koskevan kohdan yksilöiden muutoksenhakua koskevaan kohtaan.

⁹² Summittaisia joukkomurhia tehneitä organisaatioita koskeva laki (laki N:o 147, 7.12.1999).

⁹³ Haitallisen toiminnan estämistä koskeva laki (laki N:o 240, 21.7.1952).

⁹⁴ Katso <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/MEOM/meom-01.html> (syyskuu 2018): *ministeriön ulkopuolinen elin "koostuu puheenjohtajasta ja kuudesta jäsenestä. Heidät valitaan hyvämaineisista henkilöistä, jotka pystyvät tekemään oikeudenmukaisia päätöksiä organisaatioiden valvonnasta ja joilla on runsaasti kokemusta oikeudellisista ja yhteiskunnallisista asioista. Heidän nimittää pääministeri, ja parlamentin kummankin huoneen on hyväksyttävä nimitys. Mitä tulee edellä mainittujen lakien (summittaisia joukkomurhia koskevan lain ja haitallisen toiminnan estämistä koskevan lain) soveltamiseen, jäsenet hoitavat tehtäviään hyvin riippumattomasti, ilman pääministerin tai oikeusministerin ohjeita tai valvontaa."*

⁹⁵ http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=2&id=613 (syyskuu 2018).

⁹⁶ Summittaisia joukkomurhia koskevan lain 28 artikla.

4.2.4 Muutoksenhakumekanismi

240. Äskettäin neuvotellun muutoksenhakumekanismiin analyysin yhteydessä viitataan lainvalvontaa koskevaa kohtaan.
241. On lisäksi merkille pantavaa, että Japanin lainsäädännössä on kansallista turvallisuutta koskeva nimenomaan yksilöille tarkoitettu muutoksenhakuväylä. Euroopan tietosuojaneuvoston käsityksen mukaan kansalaiset, EU:n kansalaiset mukaan lukien, voivat yleisesti ottaen pyytää tietojen luovuttamista, korjaamista (myös poistamista) tai käytöstä poistamista hallinnollisilta elimiltä myös silloin, kun henkilötietoja käsitellään kansallisen turvallisuuden vuoksi. Jos tällainen pyyntö ”hylätään sillä perusteella, että asianmukaiset tiedot ovat luottamuksellisia”, muutosta voi hakea, ja tietojen julkistamisesta ja henkilötietojen suojasta vastaavaa arviointilautakuntaa (Information Disclosure and Personal Information Protection Review Board) on konsultoitava. Kyseinen lautakunta koostuu jäsenistä, jotka pääministeri on hyväksynyt parlamentin kummankin huoneen suostumuksella. Sillä on tutkintavaltuudet, ja se toimittaa asianomaiselle henkilölle kirjallisen raportin, joka ei ole laillisesti sitova, mutta jota aina noudatetaan⁹⁷. Liitteen II mukaan hallintoviranomainen teki ainoastaan 2 000 tapauksessa päätöksen, joka poikkesi lautakunnan päätöksestä⁹⁸.
242. Selityksen perusteella voidaan päätellä, että arviointia ei tehdä, jos tiedot voidaan luovuttaa mutta henkilö ei ole tyytyväinen tulokseen. Euroopan tietosuojaneuvosto tunnustaa tämän muutoksenhakuväylän, mutta haluaa lisäselvennystä viimeksi mainitusta seikasta, sillä se voi rajoittaa soveltamisalaa merkittävästi.

Euroopan tietosuojaneuvosto

Puheenjohtaja

(Andrea Jelinek)

⁹⁷ Liite II, s. 25 ja 26. Tietojen julkistamisesta ja henkilötietojen suojasta vastaavan arviointilautakunnan perustamista koskevan lain 4, 9 ja 11 artikla.

⁹⁸ Liite II, alaviite 35.