

LsN Tapio Puurunen

Hallintovaliokunnalle

Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen puitesopimus, joka koskee tiedonvaihtoa rajamenettelyihin ja viisumihakemuksiin liittyviä turvallisuusselvityksiä ja henkilöllisyyden todentamisia varten (EBSP) (U 26/2026 vp)

Yhdysvallat ilmoitti alkuvuodesta 2022 Suomelle ja useimmille muille EU:n jäsenvaltioille ottavansa käyttöön viisumivapausohjelmaansa uuden vaatimuksen, jonka mukaan kumppanivaltioiden tulee tehdä kahdenvälinen rajaturvallisuutta koskeva kumppanuusjärjestely (Enhanced Border Security Partnership, EBSP) Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden viraston (DHS) kanssa. Yhdysvallat tarkastelee vuoden 2027 alussa, onko kyseinen valtio täyttänyt uuden vaatimuksen. Kumppanuuden tarkoituksena on, että Yhdysvaltojen ja kumppanivaltioiden viranomaiset voisivat tehdä tietopyyntöjä toistensa tietojärjestelmiin maahan pyrkivien tai viisumia hakevien henkilöiden henkilöllisyyden varmistamiseksi sekä sen selvittämiseksi, aiheutuisiko heidän maahantulostaan vaaraa yleiselle turvallisuudelle tai järjestykselle.

Euroopan unionin neuvosto on katsonut, että EBSP:n puitteissa tehtävää tietojenvaihtoa varten tarvitaan unionin puolella yhteinen kehys, jonka tarkoituksena on helpottaa kumppaneiden välistä tietojenvaihtoa ja lisätä sen varmuutta. Neuvosto valtuutti 16.12.2025 komission aloittamaan neuvottelut EBSP-puitesopimuksen aikaansaamisesta Yhdysvaltojen kanssa ((EU) 2025/2640). Puitesopimus tehdään unionisopimuksena, koska siinä sovitaan asioista, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan.

Eduskunnalle annettiin Yhdysvaltojen sopimusaloitteesta tietoa 7.6.2024 päivätyllä E-kirjeellä E 43/2024 vp. ja selvitys ehdotuksesta neuvottelumandaatiksi 18.9.2025 päivätyllä E-kirjeellä E 72/2025 vp. Suuri valiokunta katsoi hallintovaliokunnan näkemyksen mukaisesti, että kirjeet eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Komission tavoitteena on edetä nopeasti neuvotteluissa siten, että puitesopimuksen nojalla tehtävien Yhdysvaltojen ja jäsenvaltioiden välisten kahdenvälisten täytäntöönpanosopimusten neuvottelut voitaisiin käynnistää mahdollisimman pian. Sopimusneuvotteluja on käyty talven ja kevään 2026 aikana. Komissio on tiedottanut neuvotteluista säännöllisesti neuvoston oikeus- ja sisäasioiden tiedonvaihdon työryhmää (IXIM).

Puitesopimus luo tarvittavat takeet valtioiden välillä vaihdettavien henkilötietojen suojalle ja yleiset edellytykset tietojenvaihdolle, mukaan lukien automatisoidut kyselyt ja niitä seuraava tiedonvaihto. Puitesopimus ei luo oikeusperustaa tiedonvaihdolle, eikä tiedonvaihtoa voida käynnistää ilman Yhdysvaltojen ja jäsenvaltion välistä kahdenvälistä täytäntöönpanosopimusta, joissa on tarkoitus sopia tiedonvaihdon tarkemmista edellytyksistä, muun muassa siitä, mitä rekistereitä tai tietokantoja tiedonvaihto yksittäisen jäsenvaltion osalta kattaa. Koska Suomen ja Yhdysvaltojen välillä mahdollisesti tehtävässä täytäntöönpanosopimuksessa määrättäisiin asioista, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, sopimus tehtäisiin eduskunnan myötävaikutusta edellyttävänä valtiosopimuksena.

Puitesopimus sisältäisi määräyksiä sopimuksen tavoitteesta, yleisistä periaatteista, määritelmistä, soveltamisalasta, puitesopimuksen suhteesta muihin henkilötietojen suojaa koskeviin jäsenvaltion ja Yhdysvaltojen välisiin sopimuksiin, kahdenvälisistä täytäntöönpanosopimuksista, tiedonvaihdon tarkoituksesta, automatisoiduista kyselyistä ja niitä seuraavasta tiedonvaihdosta, yhteyspisteistä ja kieltäytymisperusteista. Edelleen sopimuksessa sovittaisiin keskeisistä henkilötietojen suojaa koskevista takeista, kuten tehokkaasta valvonnasta, tietojen edelleen siirtämisestä, tietojen laadusta ja eheydestä, tietoturvasta, tietoihin pääsystä, tietojen oikaisusta ja poistamisesta, läpinäkyvyydestä sekä erityistilanteita koskevista poikkeuksista. Lisäksi sopimuksessa sovittaisiin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovasta yhteiskomiteasta ja kansainvälisille sopimuksille tyypillisistä riitojenratkaisua koskevista määräyksistä, väliaikaisesta soveltamisesta ja loppumääräyksistä.

Eduskunnalle 18.9.2025 toimitetun E-selvityksen E 72/2025 vp mukaan komission neuvotteluvaltuuksien myöntämistä koskeva suositus oli pääosin Suomen ennakkotavoitteiden mukainen. Selvityksessä valtioneuvosto erityisesti katsoo, että tietojenvaihdon puitteita määriteltäessä tulisi jättää riittävästi liikkumavaraa kahdenvälisiä sopimusjärjestelyjä varten. Lisäksi on tärkeää, että puitesopimuksessa tietojenvaihdon yksityiskohdista sovittaessa otetaan huomioon sekä asian kannalta merkityksellisiin EU-säädöksiin että kansallisiin tietokantoihin liittyvät näkökohdat, mukaan lukien perusoikeuksien suojaan liittyvät vaatimukset. On oltava selvää, mitä sovitaan puitesopimuksessa ja mitä jätetään sovittavaksi kahdenvälisissä täytäntöönpanosopimuksissa. Oleellista on myös, että komissio neuvottelee Yhdysvaltojen kanssa tarvittavista tietosuojan takeista sen varmistamiseksi, että Yhdysvallat täyttäisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellytykset riittävästä tietosuojan tasosta.

Nyt käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että puitesopimus tehdään. Puitesopimuksen ja sen nojalla tehtävän kahdenvälisen täytäntöönpanosopimuksen avulla Suomen viranomaiset saisivat mahdollisuuden saada Yhdysvaltojen kansallisista tietokannoista Suomen sisäistä turvallisuutta vahvistavaa tietoa. Lisäksi sopimusjärjestelyllä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjausta siitä, että Suomi kehittää laaja-alaisesti suhdettaan Yhdysvaltoihin, joka on yksi Suomen keskeisimmistä strategisista yhteistyökumppaneista ja liittolaisista.

On keskeistä, että puitesopimus ei luo oikeusperustaa kahdenväliselle tiedonvaihdolle ja että päätös tiedonvaihdon käynnistämisestä sekä tiedonvaihdon tarkemmista edellytyksistä

päätettäisiin kansallisesti ja sovittaisiin mahdollisesti tehtävässä kahdenvälisessä valtiosopimuksessa Yhdysvaltojen kanssa.

Valtioneuvoston mukaan puitesopimuksessa tärkeää on sovittaa yhteen tarve sopia unionin tasolla riittävällä tavalla tiedonvaihdon edellytyksistä sekä tarve jättää kansallista liikkumavaraa sille, että yksityiskohdista voidaan sopia tarkemmin kahdenvälisissä täytäntöönpanosopimuksissa.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että puitesopimuksessa on riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset määräykset siitä, mistä henkilöryhmistä ja mitä henkilötietoja voidaan vaihtaa, millä reunaehdoilla ja mitä tarkoitusta varten sekä määräykset tiedonvaihdon vastavuoroisuudesta. Samalla on kuitenkin tärkeää varmistaa, että puitesopimus jättää riittävästi liikkumavaraa huomioida kansalliset erityispiirteet ja reunaehdot täytäntöönpanosopimusten neuvottelun yhteydessä.

Jos puitesopimus mahdollistaisi biometristen tietojen käytön, siinä tulisi huomioida EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset. Tällaisten tietojen mahdollisesta vaihdosta tulisi voida päättää tarkemmin kansallisesti. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan puitesopimuksesta ei saisi johtua velvoitetta vaihtaa muihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuluvia tietoja. Niiden rajaamisesta kokonaan tiedonvaihdon ulkopuolelle tulisi voida päättää kansallisesti.

Valtioneuvoston kannanmuodostuksessa huomiota kiinnitetään erityisesti perustuslain 10 ja 21 §:stä sekä EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklasta seuraaviin vaatimuksiin, ottaen huomioon EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kehityksen erityisesti siltä osin kuin on kyse kansallisen turvallisuuden perusteella tehtävien perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhteisuuden arvioinnista, sekä oikeussuojakeinojen tehokkuuden arvioinnista.

Koska puitesopimuksella ei ole tarkoitus suoraan mahdollistaa tiedonvaihtoa, sopimuskokonaisuuden vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön on mahdollista arvioida vasta myöhemmin mahdollisen Suomen ja Yhdysvaltojen välisen täytäntöönpanosopimuksen valmistelun yhteydessä.

Puitesopimuksen täytäntöönpanosta aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia. Niitä on vielä vaikea arvioida tarkemmin, koska niiden suuruus riippuisi sopimuksessa määritettyjen vaatimusten ohella tarkemmin siitä, montako kansallista rekisteriä tai tietokantaa tulisi kahdenvälisen valtiosopimuksen soveltamisalaan, mitkä kansalliset rekisterit ja tietokannat tulisivat kyseeseen ja miten sähköinen tiedonluovutus järjestettäisiin. Puitesopimus ja täytäntöönpanosopimukset muodostavat yhdessä normikokonaisuuden, jonka kokonaisvaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta mahdollisen Suomen ja Yhdysvaltojen välisen täytäntöönpanosopimuksen valmistelun kuluessa.