

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

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 23.7.2025 suosituksen neuvoston päätökseksi valtuutuksen antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisestä puitesopimuksesta, joka koskee tietojenvaihtoa rajamenettelyihin ja viisumihakemuksiin liittyviä turvallisuusselvityksiä ja henkilöllisyyden todentamisia varten (COM(2025) 447 final).

Coreper vahvisti 12.6.2024 jäsenvaltioiden laajan tuen EU:n ja Yhdysvaltojen tehostettua rajaturvallisuuskumppanuutta (Enhanced Border Security Partnership, EBSP, jatkossa EBSP-kumppanuus) koskevalle tiedonvaihtokehykselle ja kehotti komissiota laatimaan tarvittavan suosituksen neuvotteluvaltuuksista.

Komissio on tiedottanut jäsenvaltioita suosituksesta ensimmäistä kertaa neuvoston tietojenvaihtotyöryhmässä (IXIM) sen antamispäivänä 23.7.2025, ja ehdotusta on tarkoitus käsitellä työryhmän kokouksessa 29.9.2025. Neuvoston päätöksenteon aikataulu ei ole vielä tiedossa.

Valtioneuvosto on tiedottanut eduskuntaa ja muodostanut ennakollisia kantoja asiassa E-selvityksellä E 43/2024 vp.

Suomen kanta

Suomi voi tukea neuvotteluvaltuuksien myöntämistä komissiolle. Komission suositus on pääosin Suomen ennakkotavoitteiden mukainen.

Suomi pitää edelleen tarkoituksenmukaisena, että sopimushankkeeseen sovellettaisiin yhtenäistä eurooppalaista lähestymistapaa. Suomi 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.

Suomi toistaa näkemyksensä siitä, että komission tulisi neuvotella Yhdysvaltojen kanssa tarvittavista tietosuojan takeista sen varmistamiseksi, että Yhdysvallat täyttäisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellytykset riittävästä tietosuojan tasosta.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Yhdysvallat ilmoitti alkuvuodesta 2022 Suomelle ja useimmille muille EU:n jäsenvaltioille ottavansa käyttöön viisumivapausohjelmaansa uuden vaatimuksen, jonka mukaan kumppanivaltioiden tulee tehdä kahdenvälinen EBSP-sopimus Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden viraston (Department of Homeland Security, DHS) kanssa.

Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan kytkeytyvien EBSP-kumppanuuksien yhtenä tavoitteena on vahvistaa kansainvälistä tiedonvaihtoa, jotta Yhdysvaltojen viranomaiset voivat varmistaa matkustajien henkilöllisyyden ja sen, muodostavatko he uhkan Yhdysvaltojen turvallisuudelle. EBSP-kumppanuuteen sisältyvä nykyistä laajempi tiedonvaihto koskisi a) Yhdysvaltoihin matkustavia henkilöitä, joilla voi olla yhteys viisumivapausohjelman kumppanimaahan, b) Yhdysvalloissa maahanmuuttoetuuksia tai humanitaarista suojelua hakevia henkilöitä sekä c) Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriön lainvalvontaviranomaisten Yhdysvaltojen rajalla tai maahanmuuttoyhteyksissä kohtaamia henkilöitä. Tällainen tietojenvaihto koskisi jäsenvaltioiden kansallisiin tietokantoihin tallennettuja tietoja, myös biometrisiä tietoja.

Yhdysvaltojen ilmoituksen mukaan kahdenväliset EBSP-sopimukset tulee tehdä 31.12.2026 mennessä. Sen jälkeen Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriö arvioi kunkin valtion osalta, ovatko ne tehneet sopimuksen ja voidaanko niiden osallistumista viisumivapausohjelmaan jatkaa. Yhdysvaltojen vaatimusta on käsitelty IXIM-työryhmässä vuosien 2022–2024 aikana. Käsitelyissä päädyttiin siihen näkemykseen, ettei jäsenvaltioiden tule toimia asiassa yksin.

Suosituksen sisältö

Neuvoston päätösluonnos komissiolle myönnettävistä neuvotteluvaltuuksista

Suosituksen sisältämän neuvoston päätösluonnoksen mukaan komissiolle annettaisiin valtuudet neuvotella unionin puolesta EBSP-puitesopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa. Neuvottelut olisi käytävä asian valmistelussa erikseen vahvistettavaa erityiskomiteaa kuullen. Päätösluonnoksen liitteenä on neuvotteluohjeet.

Päätösluonnoksen johdanto-osan mukaan puitesopimuksessa olisi kunnioitettava perusoikeuksia ja noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Puitesopimuksen olisi mahdollistettava kahdenvälisten järjestelyjen tekeminen

Yhdysvaltojen ja jäsenvaltioiden välillä puitesopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa edellyttäen, että tällaisten kahdenvälisten järjestelyjen määräykset ovat puitesopimuksen määräysten ja unionin oikeuden mukaisia. Päätösluonnoksesta on tarkoitus kuulla Euroopan tietosuojavaltuutettua. Tanska ja Irlanti eivät osallistu päätöksen hyväksymiseen eikä päätös sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

Päätösluonnoksen mukaisesti komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välinen puitesopimus, jota sovellettaisiin rajamenettelyihin ja viisumihakemukseen liittyvään tiedonvaihtoon.

Päätöksen liite neuvotteluohjeiksi

Neuvotteluohjeiden mukaan puitesopimuksen tarkoituksena olisi vahvistaa selkeät ja täsmälliset säännöt jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen väliselle niiden ulkorajat ylittäviä matkustajia koskevalle tietojenvaihdolle, jotta voidaan tukea matkustajien henkilöllisyyden tarvittavaa selvittämistä ja todentamista sen määrittämiseksi, aiheuttaisiko heidän maahan-tulonsa tai oleskelunsa uhkan yleiselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, ja tukea toimivaltaisia viranomaisia rikollisuuden ja terrorismirikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa sekä niihin liittyvissä syytetoimissa.

Puitesopimus loisi oikeusperustan ja edellytykset henkilötietojen siirrolle ja vaihdolle jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen toimivaltaisten viranomaisten välillä. Siinä olisi erityisesti vahvistettava selkeät ja täsmälliset säännöt ja menettelyt yksittäistä matkustajaa koskevan kyselyn tekemiseksi, jotta estetään kaikkien matkustajien tietojen järjestelmällinen, yleinen ja kohdentamaton käsittely. Puitesopimuksessa olisi määriteltävä keskeiset käsitteet, erityisesti henkilötietojen määritelmä. Tietojenvaihdossa olisi noudatettava vastavuoroisuusperiaatetta.

Puitesopimuksen mukainen tietojen vaihto koskisi matkustusasiakirjaan sisältyviä henkilöllisyyden osoittavia tietoja ja matkustajan sormenjälkitietoja. Osapuolten olisi tarvittaessa ja asianmukaisia suojatoimia noudattaen myös voitava vaihtaa kyseisen henkilön kannalta merkityksellisiä lisätietoja.

Puitesopimuksen mukaisen tietojenvaihdon olisi katettava kolmansien maiden kansalaiset jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen ulkorajojen ylittämisen yhteydessä sekä rikollisuuden ja terrorismirikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkinnan sekä niihin liittyvien syytetoimien yhteydessä.

Tietojenvaihto voi sisältää kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä maassa pysyvästi oleskelevia koskevaa tietojenvaihtoa tapauksissa, joissa tällainen tietojenvaihto olisi ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista rikollisuuden ja terrorismirikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä niihin liittyviä syytetoimia varten, ja siinä määrin kuin tällainen tietojenvaihto olisi vastavuoroista.

Erityiskysymyksiä koskevien neuvotteluohjeiden mukaan puitesopimuksessa olisi määriteltävä keskeiset käsitteet, yksilöitävä tietokantojen ja tietojen tyypit, jotka kuuluvat EBSP-kumppanuuden puitteissa tehtävän käsittelyn piiriin sekä esitettävä selkeästi ja täsmällisesti henkilötietojen vaihdossa tarvittavat suojatoimet ja takeet. Neuvotteluohje sisältää yksityiskohtaisen luettelon siitä, mitkä tietosuojaan liittyvät suojatoimet ja takeet tulisi erityisesti huomioida, mukaan lukien tietojen luovuttamista muihin tarkoituksiin ja käsittelyn valvontaan liittyvät näkökohdat.

Tiedonvaihdon puitteiden osalta puitesopimuksen tulisi sisältää tietojenvaihdon yleiset ehdot ja kriteerit, ja siinä olisi täsmennettävä, mitkä tietokannat ja tietoluokat kuuluisivat sen soveltamisalaan osana kahdenvälisiä järjestelyitä.

Puitesopimuksen mukainen tietojenvaihto koskisi henkilöllisyyden vahvistamista koskevia tietoja tai sormenjälkiä, sekä kyselyn kohteena olevaan henkilöön liittyviä lisätietoja. Tietojenvaihto olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista vaaditun tuloksen saavuttamiseksi.

Puitesopimuksesta olisi ilmentävä, mitä seurauksia viisumivapausohjelman jäsenyyden keskeyttämisellä tai ESTA:n voimassaolon rajoittamisella olisi puitesopimuksen mukaiseen tietojenvaihtoon.

Puitesopimuksessa olisi määrättävä monikerroksisesta kyselyvastausmallista, jossa erotetaan toisistaan kyselyn tekemisen yhteydessä automaattisesti saadut tiedot ja lisätiedot, jotka voitaisiin luovuttaa pyynnön esittäneelle osapuolelle ainoastaan nimenomaisen luvan perusteella.

Puitesopimukseen olisi sisällytettävä lauseke, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä kahdenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä EBSP-kumppanuuden mukaisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi. Puitesopimuksessa olisi täsmennettävä kahdenvälisiin sopimuksiin tai järjestelyihin sisällytettävät seikat sekä menettelylliset ja aineelliset ehdot, joita kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen on noudatettava. Puitesopimuksessa olisi myös vahvistettava olosuhteet, joissa jäsenvaltiot voivat pitää voimassa Yhdysvaltojen kanssa ennen puitesopimuksen voimaantuloa tehdyt kahdenväliset sopimukset tai järjestelyt.

Institutionaalisten määräysten osalta puitesopimuksessa tulisi olla Euroopan unionin ja kolmannen valtion väliseen sopimukseen tavanomaisesti otettavat määräykset muun ohella riidanratkaisusta, täytäntöönpanon seurannasta ja arvioinnista, voimaantulosta ja voimassaolosta. Puitesopimuksessa tulisi olla myös määräykset sopimuksen soveltamisen irtisanomisesta tai keskeyttämisestä erityisesti tilanteissa, joissa Yhdysvallat ei enää varmista tosiasiallisesti puitesopimuksessa edellytettyä perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun tasoa. Lisäksi puitesopimuksessa olisi sopimuksen keskeyttämisen tai irtisanomisen osalta yksilöitävä, voidaanko sen soveltamisalaan kuuluvien ja ennen sen keskeyttämistä tai irtisanomista siirrettyjen henkilötietojen käsittelyä jatkaa. Jos henkilötietojen käsittelyn jatkaminen sallitaan, niitä olisi käsiteltävä joka tapauksessa niiden puitesopimuksen määräysten mukaisesti, joita sovellettiin puitesopimuksen keskeyttämis- tai irtisanomishetkellä.

Toimivaltakysymyksiin liittyvät perustelut

Unioni on kehittänyt lyhytaikaista oleskelua koskevan yhteisen viisumipolitiikan asetuksen 2018/18061 perusteella. Vastavuoroisuusperiaate on yksi unionin kolmansien maiden kanssa harjoittaman viisumipolitiikan kulmakivistä. Ehdotetulla puitesopimuksella varmistettaisiin, että kaikkia viisumivapausohjelmaan osallistuvia jäsenvaltioita koskevat yhtäläiset EBSP-kumppanuuden vaatimukset, mukaan lukien kyseistä tietojenvaihtoa koskevat välttämättömät ja asianmukaiset tietosuojan takeet.

Komission suosituksen mukaan viisumien myöntäminen ja viisumien vastavuoroisuuden määrittämismekanismi ja tietosuojasäätely kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Näin ollen puitesopimuksen tekeminen Yhdysvaltojen kanssa tietojenvaihdosta Yhdysvaltojen viisumivapausohjelman vaatimusten mukaisesti eli se, että jäsenvaltiot aloittavat tietojen vaihtamisen EBSP-kumppanuuden puitteissa, kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta SEUT 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Menettelyllinen oikeusperusta neuvottelumandaatin ja neuvotteluohjeiden antamiseksi on SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohta. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Komissio ehdottaa neuvoston päätöksen aineelliseksi oikeusperustaksi SEUT 16 artiklan 2 kohtaa (henkilötietojen suoja) ja 77 artiklan 2 kohtaa (viisumeja koskeva yhteinen politiikka). Suomen näkemyksen mukaan neuvoston päätös voidaan oikeudellisesti perustaa mainitulle kahdelle kohdalle.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Mandaatin myöntämistä koskeva neuvoston päätös ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistä tai hyväksyntää.

Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Kansallinen valmistelu

Sisäministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. E-jatkokirjettä on käsitelty EU-asioiden maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat -jaoston (EU 6), oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU-7) sekä ulkosuhdejaoston (EU 3) kirjallisessa menettelyssä 12-16.9.2025.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle annettiin Yhdysvaltain sopimusaloitteesta tietoa 7.6.2024 päivättyllä E-kirjeellä E 43/2024 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Tarkoituksena on, että sopimus tehtäisiin unionisopimuksena. Sopimuksella olisi vaikutuksia usean sellaisen lain soveltamiseen, jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä. Suhdetta Suomen lainsäädäntöön samoin kuin Ahvenanmaan toimivaltaa arvioidaan tarkemmin konkreettisen sopimustekstin valossa.

Taloudelliset vaikutukset

Sopimuksen täytäntöönpanosta aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia. Näiden suuruus riippuisi puitesopimuksessa määritettyjen vaatimusten ohella tarkemmin siitä, montako kansallista rekisteriä tulisi kahdenvälisen sopimuksen soveltamisalaan ja miten sähköinen tiedonluovutus järjestettäisiin. Osa tietojärjestelmäkustannuksista olisi kertaluonteisia ja osa jatkuvia toimintamenoja. Viranomaisille aiheutuisi myös lisätyötä, jota seuraisi esimerkiksi tietosuojalainsäädännön mukaisten rekisterinpitäjien velvoitteiden noudattamisesta. Huomioiden sen, että tietojenvaihto kohdistuisi ainakin osittain arkaluonteisiin tietoihin, se edellyttäisi viranomaisilta tietosuojavaikutusten arviointia ja mahdollisesti tietosuojavaltuutetun ennakkuulemistä. Tästä aiheutuisi rekisterinpitäjien lisäksi lisätyötä myös tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetulle mahdollisesti seuraavia lisätyövaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin myöhemmässä vaiheessa. Aiheutuvat määräraha-vaikutukset käsitellään normaaliin tapaan osana julkisen talouden suunnitelma- ja talousarviovalmistelua.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU:n ja Yhdysvaltojen välillä on voimassa sopimus rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen ja rikoksia koskeviin syytetoimiin liittyvien henkilötietojen suojasta (ns. Umbrella Agreement, EUVL L 336/3, 10.12.2016). Lisäksi Euroopan komissio on hyväksynyt EU:n yleisen tietosuojasetuksen nojalla yksityissektoria koskevan täytäntöönpanopäätöksen EU:n ja Yhdysvaltojen tietosuojakehyksen tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä (komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/1795). Yhdysvaltojen ehdotukseen sisältyisi kuitenkin sellaisia viranomaisien välisiä tiedonsiirtoja, jotka eivät kuulu kummankaan tietosuojajärjestelyn soveltamisalaan.

Valtioneuvoston kannanmuodostuksessa merkityksellisiä ovat erityisesti perustuslain 10 ja 21 §:stä sekä EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklasta seuraavat vaatimukset, 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.

EU:n tuomioistuin on kumonnut kaksi aikaisempaa Yhdysvaltojen tietosuojan tason riittävyttä koskevaa komission päätöstä, joita on sovellettu tiedonsiirtoihin yksityissektorin toimijoille. EU:n tuomioistuin antoi 16.7.2020 ratkaisun (C-311/18, Schrems II -tuomio), jossa se totesi, että EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Privacy Shield -järjestelyn tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä annettu päätös 2016/1250 oli pätemätön. Päätös korvasi ns. Safe Harbor -sopimusjärjestelyn, jonka EU:n tuomioistuin kumosi vuonna 2015 (C-362/14). Schrems II -tuomiossa EU:n tuomioistuin katsoi, että henkilötietojen suojaan kohdistuvat rajoitukset kansallisen turvallisuuden perusteella eivät olleet Yhdysvaltojen lainsäädännössä rajattuja siten, että ne olisivat vastanneet oleellisesti välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia, jotka unionin oikeudessa asetetaan perusoikeuksien rajoittamiselle. EU:n tuomioistuin on myös täsmentänyt standardeja, joita sovelletaan yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan kohdistuviin rajoituksiin, Schrems II –asiassa antamassaan tuomiossa (tuomion kohdat 185 ja 197).

Myös perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että edellä mainittu, kumottu Privacy Shield -järjestely oli valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti oikeusturvan takeisiin. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston tuli varmistua siitä, että järjestelyssä yksilöille taataan riittävät mahdollisuudet hakea hallinto- tai oikeusteitse tehokasta oikeussuojaa, jotta heillä on muun muassa mahdollisuus tutustua itseään koskeviin tietoihin ja saada ne tarvittaessa oikaistuiksi tai poistetuiksi (PeVL 26/2016 vp).

Edellä selostetut EU:n tuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan linjaukset ovat merkityksellisiä myös sellaisissa tilanteissa, joissa oikeudellisesti sitovat tietosuojan takeet puuttuvat. On myös oleellista, että tietosuojan takeet ovat täytäntöönpanokelpoisia tuomioistuimissa. Schrems-tuomioiden valossa olisi välttämätöntä, että Yhdysvaltojen ehdotaman yhteistyön osalta varmistuttaisiin juridisesti sitovista tietosuojan takeista tiedonsiirtoihin liittyen.

Jäsenvaltioiden rekisterit ja tietojärjestelmät, jotka saattaisivat tulla puitesopimuksen soveltamisalaan poikkeavat toisistaan sisällöllisesti ja tietoon pääsyn edellytysten osalta. Tällaisia rekistereitä voisivat olla esimerkiksi rikoksesta tuomittujen ja epäiltyjen henkilöiden tiedot ja ulkomaalaisten tietoja sisältävät rekisterit. Tästä huolimatta näihin rekistereihin liittyy myös unionin lainsäädäntöä.

Asiakirjat

COM(2025) 447 final

COM(2025) 447 final ANNEX

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tapio Puurunen, sisäministeriö, tapio.puurunen@gov.fi, p. 0295 488 254.
Virpi Koivu, oikeusministeriö, virpi.koivu@gov.fi, p. 0295 150 071.

VAHVA-tunnus

EU/908/2025

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite