

## U 26/2026 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä vastavuoroista tiedonvaihtoa rajamenettelyihin ja viisumihakemuksiin liittyviä turvallisuusselvityksiä ja henkilöllisyyden todentamisia varten (EBSP) tehtävän puitesopimuksen neuvottelemisesta**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä vastavuoroista tiedonvaihtoa rajamenettelyihin ja viisumihakemuksiin liittyviä turvallisuusselvityksiä ja henkilöllisyyden todentamisia varten (EBSP) tehtävän puitesopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 23.4.2026

Sisäministeri Mari Rantanen

Lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen

20.4.2026

**EUROOPAN UNIONIN JA AMERIKAN YHDYSVALTOJEN VÄLILLÄ  
VASTAVUOROISTA TIEDONVAIHTOA RAJAMENETTELYIHIN JA  
VIISUMIHAKEMUKSIIN LIITTYVIÄ TURVALLISUUSSELVITYKSIÄ JA  
HENKILÖLLISYYDEN TODENTAMISIA VARTEN (EBSP) TEHTÄVÄN  
PUITESOPIMUKSEN NEUVOTTELEMISESTA**

## **1 Tausta ja sopimuksen tavoite**

Euroopan komissio antoi 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, ks. E 72/2025 vp sekä E 43/2024 vp). Suosituksen johdosta Euroopan unionin neuvosto valtuutti 16.12.2025 komission aloittamaan neuvottelut vahvistettua rajaturvallisuutta koskevaa kumppanuutta (Enhanced Border Security Partnership, EBSP) käsittelevän puitesopimuksen, jäljempänä puitesopimus, aikaansaamisesta Yhdysvaltojen kanssa ((EU) 2025/2640). Yhdysvaltojen ja EU:n jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon edistämisen tavoitteena on tukea Yhdysvaltojen ja jäsenvaltioiden viranomaisia niiden pyrkimyksessä puuttua laittomaan muuttoliikkeeseen sekä ehkäistä, havaita ja torjua vakavaa rikollisuutta ja terrorismirikoksia. Nyt laadittavalla puitesopimuksella on tarkoitus luoda unionin puolelle yhteinen oikeudellinen ja menettelyllinen kehys kumppanuuden puitteissa tehtävää tiedonvaihtoa varten. Sen tarkoituksena on myös helpottaa jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välistä tiedonvaihtoa ja lisätä sen varmuutta.

Suomelle nyt neuvoteltava puitesopimus on merkityksellinen, koska Yhdysvallat asetti vuonna 2022 viisumivapausohjelmaansa liittyvän uuden vaatimuksen, jonka mukaan ohjelmaan kuuluvan valtion on muodostettava vahvistettua rajaturvallisuutta koskeva kumppanuus Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriön kanssa. Yhdysvaltojen viisumivapausohjelma sallii Suomen kansalaisten matkustaa Yhdysvaltoihin enintään 90 päivän lomalle tai liikematkalle ilman viisumia. Suomi hyväksyttiin osaksi ohjelmaa vuonna 1991. Mikäli vahvistettua rajaturvallisuutta koskevaa kumppanuutta ei solmita, Yhdysvallat saattaa katsoa, ettei viisumivapausohjelmaan hyväksytyt valtio enää täytä ohjelman edellytyksiä. Kumppanuus edellyttäisi tiedonvaihtoa määrättyjen matkustajien ja viisumin hakijoiden turvallisuusselvityksiä ja henkilöllisyyden todentamista varten sen määrittämiseksi, aiheuttaako heidän maahantulonsa tai oleskelunsa vaaraa Yhdysvaltojen tai vastaavasti EU:n jäsenvaltion yleiselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Koska Yhdysvallat edellytti kumppanuutta myös useilta muilta EU-jäsenvaltioilta, todettiin neuvostossa käydyissä keskusteluissa tarpeelliseksi muodostaa asiaan yhteinen EU-tason lähestymistapa.

## **2 Sopimuksen pääasiallinen sisältö**

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen sopimus olisi puitesopimus, jonka tarkoituksena olisi edistää Yhdysvaltojen ja unionin jäsenvaltioiden yhteistyötä tiedonvaihdossa.

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 voimassa olevaa kahdenvälistä täytäntöönpanosopimusta. Näissä täytäntöönpanosopimuksissa on tarkoitus määrätä tiedonvaihdon tarkemmat edellytykset, muun muassa siitä, mitä rekistereitä tai tietokantoja tiedonvaihto yksittäisen jäsenvaltion osalta kattaa.

Puitesopimus sisältäisi määräyksiä sopimuksen tavoitteesta, yleisistä periaatteista, määritelmästä, soveltamisalasta, puitesopimuksen suhteesta muihin henkilötietojen suojaa koskeviin jäsenvaltion ja Yhdysvaltojen välisiin sopimuksiin, kahdenvälisistä täytäntöönpanosopimuksista sekä tiedonvaihdon tarkoituksesta ja menettelystä. 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 ja loppumääräyksistä.

### **3 Sopimuksen oikeusperusta**

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta SEUT 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Menettelyllinen oikeusperusta neuvottelumandaatin ja neuvotteluohjeiden antamiseksi oli SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohta.

Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Neuvoston mandaattipäätöksen oikeusperusta oli SEUT 16 artiklan 2 kohta (henkilötietojen suoja) ja 77 artiklan 2 kohta (viisumeja koskeva yhteinen politiikka).

Jos aineellisena oikeusperustana käytetään SEUT 16 artiklan 2 kohtaa ja 77 artiklan 2 kohtaa, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määränemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää. Jos aineellisena oikeusperustana käytetään SEUT 16 artiklan 2 kohtaa ja 77 artiklan 2 kohtaa, neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan. Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

### **4 Sopimuksen vaikutukset**

Sopimuksen täytäntöönpanosta aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia. Niiden suuruus riippuisi puitesopimuksessa 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. Osa tietojärjestelmä kustannuksista olisi kertaluonteisia ja osa jatkuvia toimintamenoja. Viranomaisille aiheutuisi myös

lisätyötä, jota seuraisi esimerkiksi tietojen vaihtamiseen ja tiedonvaihdon mahdollistamisen liittyvistä tehtävistä sekä tietosuojalainsäädännön mukaisten rekisterinpitäjän veloitteiden noudattamisesta. Jos tietojenvaihto kohdistuisi joiltakin osin arkaluonteisiin tietoihin, se edellyttäisi viranomaisilta tietosuojavaikutusten arviointia ja mahdollisesti tietosuojavaltuutetun ennakkokuulemistä. Tästä aiheutuisi rekisterinpitäjien lisäksi lisätyötä myös tietosuojavaltuutetulle. Viranomaisille mahdollisesti seuraavia lisätyövaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin myöhemmässä vaiheessa. Täytäntöönpanosta aiheutuvat määrärahaveikutukset käsitellään normaaliin tapaan osana julkisen talouden suunnitelma- ja talousarviovalmistelua.

Puitesopimus ja täytäntöönpanosopimukset muodostavat yhdessä normikokonaisuuden, jonka kokonaisvaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta mahdollisen Suomen ja Yhdysvaltojen välisen täytäntöönpanosopimuksen valmistelun kuluessa.

## **5 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin**

Puitesopimus on tarkoitus tehdä unionisopimuksena. Sopimuksella olisi vaikutuksia usean sellaisen lain soveltamiseen, jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä. Suomen ja Yhdysvaltojen välinen mahdollinen täytäntöönpanosopimus tehtäisiin eduskunnan myötävaikutusta edellyttävänä valtiosopimuksena.

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Puitesopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että tiedonvaihdossa noudatetaan unionin tietosuojasääntelyä.

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 tietosuoja-asetuksen nojalla yksityissektoria koskevan täytäntöönpanopäätöksen EU:n ja Yhdysvaltojen tietosuojakehyksen tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä (komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/1795). Yhdysvaltojen ehdottamaan EBSP-kumppanuuteen sisältyisi kuitenkin sellaisia viranomaisten 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).

Mikäli puitesopimukseen ja mahdolliseen täytäntöönpanosopimukseen perustuva tiedonvaihto kattaisi biometrisiä tietoja, merkityksellistä on se, että biometrisissä tiedoissa on kyse arkaluonteisista tiedoista (esim. PeVL 24/2026 vp, kappale 9, ks. myös PeVL 40/2021 vp, PeVL 51/2018 vp ja PeVL 14/2009 vp). Esimerkiksi sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *S. and Marper v. the United Kingdom*, 4.12.2008, kohta 84). Biometrinen tietojen kaltaisten arkaluonteisten tietojen käsittely koskee perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappale 8 ja PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tämän johdosta esimerkiksi jo sormenjälkitietojen tallentaminen rekisteriin voi antaa aiheita huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. esim. *S. and Marper v. the United Kingdom*, kohta 85, ks. myös esityksen s. 105—106 mainittu EIT:n oikeuskäytäntö). Myös EU:n tuomioistuimen mukaan sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (Schwarz vastaan Stadt Bochum C-291/12, tuomion kohta 30, ks. myös esityksen jaksot s. 106—107 mainittu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö).

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (esim. PeVL 24/2026 vp, kappale 10, PeVL 40/2021 vp, kappale 15), PeVL 47/2010 vp, s. 4) Henkilötietojen suojan kannalta perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt olennaisena sitä, että sopimuspuolilla on pääsy vain sellaisiin DNA- ja sormenjälkitiedostojen viitetietoihin, joita ei ole mahdollista yhdistää suoraan kehenkään henkilöön. Tietojen lähettämiseen sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Tällaiset sopimusmääräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta. (PeVL 56/2006 vp, s. 4)

Koska puitesopimuksella ei ole tarkoitus suoraan mahdollistaa tiedonvaihtoa, sopimuskokonaisuuden vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön, kuten henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettuun lakiin (616/2019), henkilötietojen käsittelystä

maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020) ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (639/2019), on mahdollista arvioida vasta myöhemmin mahdollisen Suomen ja Yhdysvaltojen välisen täytäntöönpanosopimuksen valmistelun yhteydessä.

## **6 Ahvenanmaan toimivalta**

Rajaturvallisuusyhteistyö ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Täytäntöönpanosopimuksissa sovittavat rekisterit ja tietokannat ovat oletettavasti sellaisia, joista säädetään kaikilta osin valtakunnan lainsäädännössä.

## **7 Sopimuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat**

Komissio tiedottaa neuvotteluista säännöllisesti neuvoston oikeus- ja sisäasioiden tiedonvaihdon työryhmää (IXIM). Jäsenvaltioilla on mahdollisuus esittää näkemyksiään sopimusluonnoksesta.

Komission tavoitteena on edetä nopeasti neuvotteluissa siten, että mahdolliset täytäntöönpanosopimusten neuvottelut voitaisiin käynnistää jo tämän vuoden puolella. Siksi eduskunnan kanta tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan olla käytettävissä mahdollisimman pian.

## **8 Sopimuksen kansallinen käsittely**

Sisäministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä oikeusministeriön ja ulkoministeriön kanssa. U-kirjelmää on käsitelty EU-asioiden maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat -jaoston (EU 6), oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) sekä ulkosuhdejaoston (EU 3) kirjallisessa menettelyssä 17-20.4.2026.

Eduskunnalle annettiin Yhdysvaltain 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 hallintovalioikunnan näkemyksen mukaisesti, että kirjeet eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

## **9 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo**

Neuvottelujen ollessa kesken puitesopimuksen allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Toistaiseksi myöskään sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei ole neuvoteltu. Puitesopimusluonnoksen voimaantulomääräysten mukaan sopimus tulisi voimaan sitä päivää seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen puitesopimuksen tekemistä varten tarvittavien sisäisten oikeudellisten menettelyjensä päätökseen saattamisesta.

## **10 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unioni ja Yhdysvallat sopivat puitesopimuksesta. Puitesopimus ja sen nojalla tehtävä kahdensivulinen täytäntöönpanosopimus antaisivat Suomen viranomaisille mahdollisuuden saada Yhdysvaltojen kansallisista tietokannoista Suomen sisäistä turvallisuutta vahvistavaa

tietoa. Sopimusjärjestelyllä myös toteutettaisiin hallitusohjelman kirjausta siitä, että Suomi kehittää laaja-alaisesti suhdettaan Yhdysvaltoihin, joka on yksi Suomen keskeisimmistä strategisista yhteistyökumppaneista ja liittolaisista.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä myös sitä, että puitesopimus ei muodosta oikeusperustaa kahdenväliselle tiedonvaihdolle. Päätös tiedonvaihdon käynnistämisestä sekä tiedonvaihdon tarkemmista edellytyksistä tulisi päättää kansallisesti ja sopia eduskunnan myötävaikutuksella mahdollisesti tehtävässä kahdenvälisessä valtiosopimuksessa Yhdysvaltojen kanssa.

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

Mikäli puitesopimus mahdollistaisi biometrinen tietojen käytön, valtioneuvoston näkemyksen mukaan siinä tulisi huomioida EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset. Biometrinen 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.