OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

6.10.2025

Hallintovaliokunta 7.10.2025; E 72/2025 vp; EBSP

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon valtioneuvoston selvityksestä, joka liittyy Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä neuvoteltavaan puitesopimukseen tietojenvaihdosta, joka koskisi rajamenettelyihin ja viisumihakemuksiin liittyviä turvallisuusselvityksiä ja henkilöllisyyden todentamisia (jäljempänä ”puitesopimus”). Komissio antoi 23.7.2025 suosituksen neuvoston päätökseksi, jolla komissio valtuutettaisiin aloittamaan puitesopimusta koskevat neuvottelut. Oikeusministeriö on osallistunut valtioneuvoston selvityksen laatimiseen. Puitesopimuksessa olisi pääosin kyse tietojenvaihtoon liittyvistä tietosuojan takeista sekä muista kaikkia EU:n jäsenvaltioita koskevista tietojenvaihdon edellytyksistä, ja se tehtäisiin unionisopimuksena.

Neuvoston päätös perustuisi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 16 artiklan 2 kohtaan (henkilötietojen suoja) ja 77 artiklan 2 kohtaan (viisumeja koskeva yhteinen politiikka). Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvoston päätös voidaan oikeudellisesti perustaa mainitulle kahdelle kohdalle. Komission suosituksessa lähdetään siitä, että molemmat ovat unionin yksinomaisessa toimivallassa.

Komission tarkoituksena olisi neuvotella EU:n ja Yhdysvaltojen välinen puitesopimus, jota täydentäisivät kahdenväliset täytäntöönpanosopimukset yksittäisten jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välillä. Puitesopimuksella katettavassa tietojenvaihdossa olisi kyse Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden viraston (DHS) ja EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tiedonvaihdosta, joka koskisi EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä jossakin EU:n jäsenvaltiossa pysyvästi oleskelevia henkilöitä, jotka saapuvat Yhdysvaltoihin tai hakevat maahantulolupaa Yhdysvaltoihin. Puitesopimusta täydentävillä kahdenvälisillä sopimuksilla DHS:lle annettaisiin pääsy jäsenvaltioiden kansallisten rekisterien sisältämiin tietoihin, jotka voivat olla merkityksellisiä Yhdysvaltojen rajaturvallisuuden kannalta.

Puitesopimus loisi oikeusperustan ja edellytykset henkilötietojen siirrolle ja tietojenvaihdolle. Komission suosituksen liitteenä on luonnos yksityiskohtaisiksi neuvotteluohjeiksi. Niiden valossa puitesopimuksessa määritettäisiin erityisesti tietojenvaihdon yleiset ehdot ja kriteerit, ja siinä täsmennettäisiin muun muassa se, mitkä tietokannat ja tietoluokat kuuluisivat puitesopimuksen soveltamisalaan. Komission suosituksen mukaan puitesopimuksessa olisi täsmennettävä myös kahdenvälisiin sopimuksiin tai järjestelyihin sisällytettävät seikat sekä menettelylliset ja aineelliset ehdot, joita kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen olisi noudatettava.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Kuten valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, yhtenäinen eurooppalainen lähestymistapa ja neuvotteluvaltuuksien antaminen komissiolle ovat tarkoituksenmukaisia. Ainakin suurin osa tiedonvaihtoon liittyvästä henkilötietojen käsittelystä kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Puitesopimuksessa on tarpeen varmistaa juridisesti sitovat tietosuojan takeet, jotka täyttävät tietosuojan riittävyyttä koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus muun muassa siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Vaikka tietosuoja-asetus mahdollistaa tietyin edellytyksin sen, että jäsenvaltiot voivat tehdä kahdenvälisiä tiedonsiirtoja tarkoittavia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, tällaisista sopimuksista ei saa aiheutua vaikutuksia tietosuoja-asetukseen eikä myöskään muuhun unionin oikeuteen. Kahdenvälisistä neuvotteluista voisi aiheutua riski epäyhtenäisestä tietosuoja-asetuksen soveltamisesta, ja vaikutukset muuhun unionin oikeuteen ovat toistaiseksi epäselviä. On mahdollista, että muusta asiaan liittyvästä EU-lainsäädännöstä seuraa rajoituksia sille, missä määrin tietoja voidaan luovuttaa kolmannelle maalle. Asiaan voi tapauksista riippuen liittyä myös muita perusoikeuksia kuin henkilötietojen suojaa koskevia näkökohtia.

Valtioneuvoston selvityksessä katsotaan yleisesti, että komission suosituksen sisältö vastaa pääosin Suomen ennakkotavoitteita. Näistä on myös annettu eduskunnalle aiemmin selvitys (E 43/2024 vp). Kuten valtioneuvoston selvityksessä kuitenkin katsotaan, tietojenvaihdon puitteita määriteltäessä tulisi jättää riittävästi liikkumavaraa kahdenvälisiä sopimusjärjestelyjä varten. Tämä on keskeistä sen huomioimiseksi, että jäsenvaltioiden tietokannat voivat poiketa toisistaan huomattavastikin sisällön ja käyttötarkoitusten osalta.

Komission suositukseen liittyvät neuvotteluohjeet sisältävät keskeisiä tietosuojan kannalta merkityksellisiä näkökohtia. Puitesopimuksessa olisi erityisesti vahvistettava selkeät ja täsmälliset säännöt ja menettelyt yksittäistä matkustajaa koskevan kyselyn tekemiseksi, jotta estetään kaikkien matkustajien tietojen järjestelmällinen, yleinen ja kohdentamaton käsittely. Neuvotteluohjeiden luonnoksen mukaan tietojenvaihto olisi rajattava siihen, mikä on 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. Neuvotteluohjeiden mukaan puitesopimuksessa olisi määriteltävä keskeiset käsitteet, mukaan lukien henkilötietojen määritelmä, sekä yksilöitävä tietokantojen ja tietojen tyypit, jotka kuuluvat puitesopimuksen soveltamisalaan. Puitesopimuksessa olisi myös määritettävä muun muassa selkeästi ja täsmällisesti henkilötietojen vaihdossa tarvittavat suojatoimet ja takeet. Niihin kuuluisivat muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen ja valvontaan liittyvät takeet. Luonnoksessa mainitut tietosuojan takeet ovat keskeisiä kaikkea tiedonvaihtoa koskevia näkökohtia, ja yhtenäinen EU:n lähestymistapa on perusteltu.

Asiaan liittyy kuitenkin vielä tarkemmin työryhmäkäsittelyn aikana selvitettäviä kysymyksiä. Komission suosittamien neuvotteluvaltuuksien jatkokäsittelyn yhteydessä on selvitettävä muun muassa se, tulisiko tiedonvaihdon koskea vain kolmansien valtioiden kansalaisia vai lisäksi EU:n kansalaisia koskevia tietoja. Tällä seikalla on merkitystä muun muassa sille, mitä tietokantoja tiedonvaihto koskisi Suomessa. On huomionarvioista, että tietokantoja koskevat yksityiskohdat vaikuttaisivat myös siihen, mihin kansalliseen lainsäädäntöön vaikutukset kohdistuisivat, ja minkälaisia kustannusvaikutuksia täytäntöönpanosopimuksilla olisi. Muun muassa näistä syistä valtioneuvoston selvityksessä katsotaan, että täytäntöönpanosopimusten tekemiselle on tarpeen jättää liikkumavaraa.