

# Ajankohtaiskatsaus kansainvälisten tietovirtojen sääntelyyn EU:ssa

Eduskuntatunnus

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kansainväliset tietovirrat ovat esillä useissa EU-aloitteissa. Nämä aloitteet ovat niin EU-lainsäädäntöä, alemman asteista sääntelyä, kauppasopimuksia ja muita kansainvälisiä sopimuksia. EU on lisäksi mukana sellaisissa kansainvälisissä järjestöissä ja ryhmissä, joissa niin ikään käsitellään kansainvälisiä tietovirtoja. Nämä aloitteet etenevät oman aikataulunsa mukaisesti. Ajankohtaiset aloitteet on kuitenkin tarve koota, jotta tapahtunutta muutosta voidaan arvioida.

Lisäksi eri aloitteiden yksittäiset säännökset on tärkeä hahmottaa osana tietovirtojen sääntelyn kokonaisuutta. Muuten yksittäisten säännösten merkitystä on vaikea ymmärtää samoin kuin sääntelyn vaikutuksia. Yksittäisten aloitteiden käsittelyn lisäksi tarvitaan niistä johdettu yleisempi Suomen kanta, jotta voidaan johdonmukaisesti vaikuttaa tuleviin aloitteisiin.

## Suomen kanta

### Kansainväliset tietovirrat ja strateginen autonomia

Unionin strategisen autonomian on perustuttava EU:n omien vahvuuksien kehittämiseksi, reilulle kilpailulle ja maailmantalouteen osallistumiselle sekä EU:n arvojen ja etujen entistä määrätietoisemmalle edistämiseksi ja vastuunkantamiselle ulkoisessa toiminnassa. Toimivilla sisämarkkinoilla ja niiden edelleen kehittämällä sekä avoimella, sääntöperustaisella ja vastuullisella kansainvälisellä kaupalla on jatkossakin keskeinen merkitys kestäväälle kasvulle, eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyille ja kansalaisten hyvinvoinnille. (VNS 7/2020 vp.)

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti datan globaalia liikkuvuutta rajoittaviin pyrkimyksiin ja ajaa perusteettomien sijaintirajoitusten poistamista (E 48/2021 vp.). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n digitaalista ja teknologista riippumattomuutta kehitetään huomioiden tarvittavalla tavalla eri toimitus- ja arvoketujen globaali luonne ja tarve tasapuoliselle toimintaympäristölle. Vaatimusten tulisi edistää tasapuolisia toimintamahdollisuuksia markkinoilla teknologisesti neutraalilla tavalla rajaamatta yksittäisten yritysten valintoja tai palvelun tarjontaa. (U 29/2022 vp.)

Valtioneuvosto on pannut merkille, että teollis- ja tekijänoikeuksien suojaamisen periaatteet ovat saamassa entistä enemmän geopoliittista merkitystä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että keskitytään toimenpiteisiin, joilla edistetään datan käyttöä, saatavuutta ja kokonaisvaltaista yhteentoimivuutta digitaalisessa liiketoiminnassa, perustellut intressit huomioiden. Datan käyttöä ja liikkuvuutta tulisi edistää EU-tasolla järjestelmällisesti ja pitkäjänteisesti läpi arvoketujen. (E 6/2021 vp.). Erityisesti yritysten tietojen suojaamisessa säännökset eivät saisi merkittävästi haitata globaalin vientiteollisuuden tarkoituksenmukaisia toimintatapoja. On tärkeätä välttää tilanteita, joissa sääntely aiheuttaa kohtuutonta haittaa muiden kuin henkilötietojen kansainvälisille siirroille ja rajoittaa kohtuuttomasti yritysten mahdollisuuksia itse päättää, missä ja kenen toimesta näiden ei-henkilödataa käsitellään. (U 29/2022 vp.)

Valtioneuvosto katsoo, että vapaiden tietovirtojen periaatteesta voidaan tarvittaessa poiketa yleisen turvallisuuden suojaamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja että on tärkeä huomioida maanpuolustus ja puolustushallinnon rooli yhteiskunnassa sekä laajemmin kokonaisturvallisuuteen liittyvät erityistarpeet datan hallinnan ja tuottamisen osalta (E 24/2020 vp. ja E 48/2021 vp. yhdistettynä tarkennuksin). EU-sääntely jättää Suomelle riittävästi liikkumavaraa tehdä muuttuneessa toimintaympäristössä tarvittavia strategisia linjauksia sen suhteen, miten kriittisiä tietovarantoja ja niihin pääsyä halutaan suojata. Valtioneuvosto katsoo, ettei asia siksi edellytä uutta kannanmuodostusta, vaikka kansallista keskustelua sinänsä nähdäänkin tarpeellisena jatkaa.

### Kansainväliset tietovirrat ja sisämarkkinat

Valtioneuvoston katsoo, että eurooppalaisen toimintaympäristön tulee vahvistaa yritysten, julkisen sektorin ja kansalaisten luottamusta teknologioihin, kuten 5G tai tekoäly, sisämarkkinoiden toimivuuteen sekä luoda edellytyksiä ihmisten, tavaroiden, palvelujen, datan ja pääoman vapaaseen ja turvalliseen liikkuvuuteen (E 24/2020 vp). Valtioneuvosto katsoo, että kunnianhimoista datapolitiikkaa edistetään lisäämällä datan jakamista ja sekä edistämällä yhteen toimivia ja hajautettuja tiedonvaihtoratkaisuja, samalla huomioiden digitaalisen liiketoiminnan globaali ja dynaaminen luonne (U 1/2021 vp.).

Valtioneuvosto katsoo, että tietovirtojen vapaus ja maailmantalouteen osallistuminen edellyttää suotuisten olosuhteiden luomista keskeisten valmiuksien kehittämiseksi ja Euroopan avoimuutta osana globaalia taloutta (U 29/2022 vp.). Valtioneuvosto katsoo, että esimerkiksi eurooppalaisten pilvipalvelutuottajien määrää tulisi pyrkiä kasvattamaan ja EU-lainsäädännöllä tulisi luoda liiketoiminnan uudistumista tukeva ympäristö eurooppalaiselle pilviekosysteemille (E 48/2021 vp.). Valtioneuvosto pitää pilvipalveluiden yhteis-eurooppalaista kehityssuunnitelmaa tärkeänä, mutta korostaa lisäselvitysten merkitystä muun muassa yhteentoimivuuden ja sääntelyn osalta joustavien siirtymien, aidon skaalautuvuuden ja kustannustehokkuuden saavuttamiseksi. Investointeja tiedon siirron infrastruktuuriin tulee toteuttaa markkinalähtöisesti ja teknologianeutraalisti. (E 24/2020 vp.)

Valtioneuvosto pitää datatalouden kehittymisen ja datan vapaan liikkuvuuden tavoitteen saavuttamisen kannalta tärkeänä sitä, että datan ja niihin liittyvien ohjelmistokerroksien siirtämiseen järjestelmästä toiseen kiinnitetään huomiota, jotta siirto voidaan tehdä mahdollisimman pienin kustannuksin ja palvelun vaarantumatta. Valtioneuvosto on pitänyt

kannatettavana, että siirtämistä pystyttäisiin ensisijassa parantamaan palveluntarjoajien omilla toimilla, mutta on ollut avoin tarvittaessa arvioimaan toimenpiteiden tarvetta esimerkiksi yhteentoimivuuden osalta. (U 59/2017 vp. ja E 86/2021 vp.)

Valtioneuvosto pitävän tärkeänä, että pyritään vahvistamaan tietoturvallisuutta koko EU:n alueella, parantamaan tietoturvallisten tuotteiden ja palveluiden saatavuutta sisämarkkinoilla ja edistämään innovaatioita. Kyberturvallisuussertifiointin puitekehityksen tavoitteita voidaan pitää kannatettava siltä osin kuin sääntelyllä pyritäisiin lisäämään luottamusta digitaalisille sisämarkkinoille ja vähentämään yrityksille sertifiointista aiheutuvia kuluja. Ehdotettujen keinojen ja menettelyiden tehokkuutta suhteessa tavoiteltavaan päämäärään tulee kuitenkin vielä arvioida huolellisesti. (U 58/2017 vp.)

### Kansainväliset tietovirrat ja kauppapolitiikka

Valtioneuvosto tukee avoimen digitaalisen talouden edistämistä ja digitaalisen kaupan globaalien sääntöjen kehittämistä kauppasopimusten kautta. Suomi pitää tärkeänä, että EU tekee aktiivista yhteistyötä saman mielisten maiden kanssa sen varmistamiseksi, että globaalin digitaalisen maailman säännöt vastaavat arvopohjaamme. (E 48/2021 vp.)

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimusvelvoitteilla pystyttäisiin vaikuttamaan tehokkaasti digitaaliseen protektionismiin (E 5/2019 vp.). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että näillä säännöillä pystytään edistämään tehokkaasti avoimia digitaalisia markkinoita, varmistamaan kansainväliset tietovirrat tietosuojasta tinkimättä ja edistämään kuluttajien luottamusta verkkoympäristöön. (E 24/2020 vp.)

Valtioneuvosto on EU:n kauppasopimuksissa tavoitellut kunnianhimoisia määräyksiä, jotka edistävät digitaalisen kaupankäynnin edellytyksiä niin yritysten kuin kuluttajienkin eduksi. (U 55/2020 vp, U 32/2021 vp, U 52/2022 vp.). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvoteltavat määräykset olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset EU:n olemassa olevien ja parhaillaan neuvoteltavina olevien vapaakauppasopimusten vastaavien määräysten kanssa (E 97/2022 vp.).

Henkilötietojen kansainvälisiä siirtoja koskevat mekanismit ovat globalisoituneessa maailmassa olennaisia (E 97/2020 vp.). Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että kauppasopimuksissa ei neuvotella tai vaikuteta tietosuojan tasoon EU:ssa, mukaan lukien sähköisen viestinnän tietosuoja (E 38/2017 vp.).

### Sisämarkkinatoimien ja kauppapolitiikan yhteismitallisuus

Valtioneuvostosta on tärkeä varmistaa, että EU:n sisämarkkinoilla tehtävän sääntelyn vaikutukset kansainväliseen kauppaan ja EU:n ulkosuhteita koskeviin tavoitteisiin analysoidaan järjestelmällisesti (E 48/2021 vp.). Valtioneuvosto on esimerkiksi pitänyt tärkeänä, että EU:n datastrategian toteutukseen liittyvien aloitteiden yhteensopivuus unionin kansainvälisten velvoitteiden kanssa varmistetaan. (U 1/2021 vp.)

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n digitaalialan aloitteilla ja kauppasopimuksilla yhdessä pystytään edistämään tehokkaasti avoimia digitaalisia markkinoita, varmistamaan kansainväliset tietovirrat ja korkea tietosuojan ja tietoturvan taso sekä edistämään kuluttajien luottamusta verkkoympäristöön (U 1/2021 vp.).

## **Pääasiallinen sisältö**

Kansainvälisiä tietovirtoja on EU:ssa alkujaan säännelty lähinnä henkilötietojen osalta. Tällä on haluttu varmistaa se, ettei perusoikeussuojaa voida kiertää siirtämällä tietojenkäsittely kolmansiin maihin. Henkilötietojen siirrot EU-alueen ulkopuolelle pitkälti pohjau-

tuvat yleisen tietosuoja-asetuksessa sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädettyihin edellytyksiin (asetus (EU) 2016/679 ja direktiivi (EU) 2016/680, ks. U 21/2012 vp.). Muutoin tietovirtojen kolmansiin maihin on nähty pitkälti palvelevan eurooppalaisia yrityksiä. Ne pystyvät hyödyntämään kolmansissa maissa olevia tietojenkäsittelypalveluita ja ne itse pystyvät laajentamaan toimintaansa kolmansiin maihin.

EU julkaisikin vuonna 2017 konseptipaperin (ks. E 38/2017 vp.), joka koski tietovirtoja koskevien määräysten sisällyttämistä EU:n kauppasopimuksiin. EU on alkanutkin ottaa kauppasopimuksiinsa (ks. U 55/2020 vp, U 32/2021 vp. U 52/2022 vp.) määräyksiä, joissa kielletään datan vapaan liikkuvuuden rajoitukset. Vain tietyt rajoitusperusteet, kuten henkilötietojen suoja, tuli sallia.

Viime vuosina EU:n lähestymistavassa on kuitenkin havaittavissa jonkinasteista muutosta. Muutoksen taustalla on muun muassa keskustelu siitä, miten pilvipalveluyritykset joutuvat antamaan kolmansien maiden tiedustelu- tai lainvalvontaviranomaisille pääsyn niiden hallussa oleviin tietoihin sekä huolet immateriaalioikeuksien ja liikesalaisuuksien vuotamisesta (COM(2020) 66 final, ks. E 24/2020 vp).

Muutokseen on lisäksi vaikuttanut koronapandemia ja Ukrainan sota. Ne toivat esille globaalit riippuvuudet, paikoin heikoin omavaraisuuden sekä resilienssinäkökulmat. Alettiin puhua strategisesta autonomiasta. Konseptissa on taloudellisten näkökulmien lisäksi mukana ajatus eurooppalaisten arvojen edistämisestä ja kumppanuuksien luomisesta. Komissio on kehittänyt EU:n politiikkaa ohjaavaksi käsitteeksi ”avoimen strategisen autonomian” (ks. VNS 7/2020 vp.).

Komissio on vuodesta 2020 laatinut vuosittain strategisen ennakointiraportin (COM(2020) 493 final, COM(2021) 750 final ja COM(2022) 289 final, ks. E 130/2020 vp, VNEUS2021-00742 ja EU/164/2022-VNK-6). Vuoden 2021 raportti perustuu strategisen autonomian ulottuvuuksista tehtyyn tutkimukseen, ja raportissa käsitellään myös tietovirtoja. Raportissa todetaan, että EU:ssa tuotettuja tietoja tallennetaan ja käsitellään suurelta osin EU:n ulkopuolisten palveluntarjoajien ylläpitämissä pilvitallennusjärjestelmissä, minkä vuoksi ne kuuluvat kolmansien maiden oikeudenkäyttöalueiden piiriin. Tämä luo raportin mukaan strategisia riippuvuussuhteita ja riskejä, jotka liittyvät kyberturvallisuuteen, tietosuojaan, saatavuuteen ja turvallisuuteen, ja EU:n ulkopuoliset palveluntarjoajat hyötyvät kaupallisesti näiden tietojen käsittelystä. EU:n olisi raportin mukaan kehitettävä valmiuksiaan tallentaa dataa ja varmistettava avoimien, suojattujen ja läpinäkyvien tietojen sekä korkeatasoisten tiedonsiirtoyhteyksien saatavuus; turvattu johtoasemansa luotettavan tekoälyn kehittämisessä ja käyttöönnotossa; sekä edistettävä standardeja ja arvoja luotettavien kumppaneiden kanssa kaikkialla maailmassa.

Kauppapolitiikassa komissio on katsonut avoimen strategisen autonomian muodostuvan selviytymiskyvystä ja kilpailukyvystä, joilla vahvistetaan EU:n taloutta; kestävydestä ja oikeudenmukaisuudesta, joissa heijastuu vastuullisten ja oikeudenmukaisten EU:n toimien tarve; sekä määrätietoisuudesta ja sääntöihin perustuvasta yhteistyöstä sen osoittamiseksi, että EU kannattaa kansainvälistä yhteistyötä ja vuoropuhelua ja on valmis torjumaan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä ja käyttämään tarvittaessa yksipuolisia välineitä etujensa ajamiseen. Kansainvälisissä tietovirroissa komission tavoitteena on ottaa käyttöön eurooppalaisiin arvoihin ja etuihin perustuvan avoimen mutta määrätietoisesti lähestymistavan, jota se noudattaa rajat ylittävissä datan siirroissa ja datan säilytyspaikkaa koskevien vaatimusten kieltämisessä. (COM(2021) 66 final, ks. E 31/2021 vp.)

Kansainvälisiä tietovirtoja koskeva ajattelutavan muutos näkyy siinä, että datan vapaan liikkuvuuden (*free flow of data*) asemesta on alettu puhua datan vapaasta liikkuvuudesta luottamuksella (*data free flow with trust*). Mallia edistetään EU:n omien aloitteiden lisäksi esimerkiksi G7- ja G20-ryhmissä, joissa EU on mukana.

Ajattelutavan muutos näkyy käytännössä muun muassa siinä, että henkilötietojen lisäksi EU on alkanut säännellä myös muiden kuin henkilötietojen siirtämistä kolmansiin maihin. Etenkin immateriaalioikeuksien ja liikesalaisuuksien suojaamisen on alettu kiinnittää huomiota. Perustelluksi rajoitukseksi on katsottu muun muassa sen vaatiminen, että EU-alueen ulkopuolelle siirrettävä data suojataan riittävin teknisin, oikeudellisin ja organisatorisin toimin. Sinänsä keskustelu luottamuksesta kansainvälisissä tietojen siirroissa ei ole uusi asia. Keskustelua on käyty etenkin henkilötietojen siirrosta EU:sta Yhdysvaltoihin, kun unionin tuomioistuin on kumonnut tietojensiirtojärjestelyjä puutteellisen henkilötietojen suojan takia (COM(2013) 846 final ja COM(2016) 117 final, ks. E 27/2014 vp. ja E 33/2016 vp.).

Datanhallinta-asetuksen (asetus (EU) 2022/868, ks. U 1/2021 vp.) ja ehdotetun datasäädöksen (COM(2022) 68 final, ks. U 29/2022 vp.) kautta EU-sääntely on siirtymässä siihen suuntaan, että rajoituksia asetetaan myös muiden kuin henkilötietojen liikkuvuudelle. Asetusten soveltamisalan mukaisissa tilanteissa ensinnäkin muuta kuin henkilötietoa ei saisi siirtää kolmanteen maahan eikä siihen saa päästä käsiksi kolmannelle maasta, jos siirto tai pääsy olisi ristiriidassa unionin lainsäädännön tai kansallisen lain kanssa. Vaatimuksen täyttämiseksi olisi toteutettava kaikki kohtuudella toteutettavissa olevat tekniset, oikeudelliset ja organisatoriset toimenpiteet. Toiseksi kolmannen maan viranomaisille saisi antaa pääsyn tietoihin vain, jos siirrot on sallittu kansainvälisessä sopimuksessa. Jos tällaista sopimusta ei ole, kolmannen maan tuomioistuimen on tullut antaa asianmukainen päätös asiasta ja dataa saa luovuttaa vain vähimmän sallitun määrän. Vastaavasta artiklasta näyttäisi olevan tulossa jonkinlainen vakiomalli, sillä se sisältyy myös ehdotukseen eurooppalaisesta terveysdata-avaruudesta (COM(2022) 197 final, ks. U 61/2022 vp.).

EU:ssa on pitkälti koko 2010-luvun haluttu edistää pilvipalveluiden käyttöä (COM(2012) 529 final, ks. E 125/2012 vp.). Pilvipalvelut nähdään edelleen keskeisenä osa-alueena, ja niitä koskevia tavoitteita on asetettu EU:n digitaalisessa kompassissa 2030 (COM(2021) 118 final, E 48/2021 vp). Eurooppalaisia pilvipalveluita edistetään parhailaan yritysten ja julkisen sektorin hankkeissa ja yhteistyössä. Esimerkkejä näistä ovat esimerkiksi Gaia-X-hanke sekä yhteiseurooppalainen allianssi (*the European Alliance for Industrial Data, Edge and Cloud*). Allianssi on asetettu seuraamaan erityisesti rajat ylittäviä hankkeita, seuraavan sukupolven pilvi-infrastruktuuria, pilvipalveluiden sääntökirja (*Cloud Rulebook*) työtä sekä EU pilvimarkkinapaikka -portaalia.

Pilvipalveluita halutaan entistä laajemmin käyttöön, koska ne ovat tärkeitä datataloudelle. EU:n datastrategian toimien lähtökohtana on hajautettu datan hallinta ja käsittely, mikä pitkälti perustuu pilvipohjaiseen datan hallintaan, laskentaan ja sovellustuotantoon (COM(2020) 66 final, ks. E 24/2020 vp.). Monet kehitteillä olevat teknologiat (esimerkiksi esineiden internet, lohkoketjuratkaisut, web3, metaversumi) perustuvat hajautettuun malliin, jonka toiminnan edellytyksenä on datan liikkuvuus. Yksi osa datan liikkuvuutta on sen siirrettävyys järjestelmästä toiseen. Tämän takia EU:ssa on oikeudellisten vaatimusten lisäksi pyritty edistämään sellaisten teknisten ratkaisujen luomista ja käyttämistä, jotka mahdollistavat käytännössä tiedon siirtämisen palveluntarjoajalta toiselle (asetus (EU) 2018/1807, asetus (EU) 2022/868 sekä COM(2022) 68 final, ks. U 59/2017 vp, U 1/2021 vp. ja U 29/2022 vp). Monessa tuotteessa on nykyään digitaalinen elementti, ja tietoa siirtyy laitteen ulkopuolelle. Komissio on antanut ehdotuksen kyberresilienssisäädökseksi (COM(2022) 454 final), jonka erityisinä tavoitteina on varmistaa tuotteiden turvallisuus niiden elinkaaren ajan, taata yhtenäinen kehys turvallisuusvaatimuksille, edistää turvallisuusominaisuuksien läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa tuotteiden turvallinen käyttö.

Jotta pilvipalveluita käytettäisiin entistä enemmän, niiden on oltava luotettavia. Kyberturvallisuusasetuksessa säädetään, että on tieto- ja viestintätekniikan tuotteille, palveluille

ja prosesseille voidaan määritellä kolme varmuustasoa: perustaso, korotettu taso ja korkea taso (asetus (EU) 2019/881, ks. U 58/2017 vp.). Parhailtaan EU:n kyberturvallisuusvirasto ENISAssa ollaan laatimassa asetuksen mukaista sertifiointijärjestelmää pilvipalveluille. Keskustelua käydään siitä, ovatko pilvipalveluiden tekniset tietoturva vaatimukset yksinään enää riittäviä takaamaan niiden luotettavuus, sillä koronapandemian ja 2020-luvun taitteen maailmanpoliittisessa tilanteessa vahvistuivat ajatukset riittävästä omavaraisuudesta tietojenkäsittelyinfrastruktuurin suhteen sekä resilienssistä osana kriisinkestävyyttä. Keskusteluun onkin noussut, pitäisikö pilvipalveluiden sertifiointijärjestelmän korkeaan varmuustasoon sisällyttää vaatimus datan sijainnista EU-alueella, kieltä luovuttaa tietoja kolmannen maan viranomaiselle tai muita vastaavia vaatimuksia. Tietoturvan tasoa tai sijaintirajoitusten toteutustapaa koskevat yhteiset EU-tason kriteerit eivät kuitenkaan rajoita tai poista jäsenvaltion tarvetta itse määritellä, mitä tietoa se katsoo tärkeäksi edellyttää käsiteltäväksi eri suojaustasojen mukaisesti. Silloin kuin kyse ei ole teknisistä asioista vaan jonkun oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, niiden määrittely ja rajoittaminen edellyttää olemassa olevaa lain tasoista sääntelyä tai uutta sääntelyä.

Vaikka EU-sääntelyssä on alettu suojautua kolmansien maiden viranomaisten pääsystä tietoihin, tämä ei vähennä kansainvälinen viranomaisyhteistyön merkitystä. Kahden- ja monenvälisiä sopimusneuvotteluita on käyty ja käydään (ks. U 20/2016 vp, E 51/2022 vp. ja U 77/2021 vp.). Samaten tietovirtojen sääntely EU:ssa kytkeytyy digitaalisten kumppanuuksiin. Esimerkiksi vaikka henkilötietojen suoja Yhdysvalloissa on aiemmin pidetty puutteellisena, neuvotteluja tietojensiirron mahdollistamisesta on jatkettu. Syksyllä 2022 ilmoitettiin yhdysvaltalaisesta Privacy Framework -järjestelystä, jonka tarkoituksena on osaltaan mahdollistaa uusi henkilötietojen suojan riittävyyspäätös. Henkilötietovirtoja EU:n ja Yhdysvaltojen välillä ei ole pidetty tärkeänä vain kaupallisten merkitysten takia (COM(2013) 846 final, ks. E 27/2014 vp.), mutta myös sen takia, että EU ja Yhdysvallat ovat keskeisiä kumppaneita, kun digitaalitalouden kansainvälisiä käytäntöjä ja sääntöjä määritellään. Tästä on esimerkkinä EU:n ja Yhdysvaltojen kauppa- ja teknologianeuvosto, joka perustettiin kesällä 2021. Se on foorumi, jossa voidaan koordinoita keskeisiin globaaleihin kauppa-, talous- ja teknologiakysymyksiin liittyvää toimintaa ja syventää yhteisiin demokraattisiin arvoihin perustuvia kauppa- ja taloussuhteita.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Ajankohtaiskatsaus on tehty kansallisesta aloitteesta. Yksittäisten EU-aloitteiden oikeusperusta on kuvattu kyseisen aloitteen eduskuntakirjelmässä.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Ajankohtaiskatsaus on tehty kansallisesta aloitteesta. Yksittäisten EU-aloitteiden käsittelyä Euroopan parlamentissa on kuvattu kyseisen aloitteen eduskuntakirjelmässä.

### **Kansallinen valmistelu**

Viestintä EU-19 -jaoston sekä kauppapoliittiset kysymykset EU-2 -jaoston kirjallinen käsittely 18.–20.10.2022.

### **Eduskuntakäsittely**

Monessa aloitteessa on käsitelty tai sivuttu kansainvälisiä tietovirtoja tai niihin vaikuttavia tekijöitä:

- [U 21/2012 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuojasetus) sekä direktiiviksi yksilöiden suojelusta

toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Tietosuojadirektiivi)

- [E 125/2012 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Pilvipalvelujen potentiaali käyttöön Euroopassa
- [E 27/2014 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Luottamuksen palauttaminen EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tietojen siirtoon
- [U 45/2014 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle useanvälisen palvelukauppasopimuksen neuvottelemisesta (Trade in Services Agreement, TiSA)
- [E 95/2014 vp](#): Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Kohti menestyvää datavetoista taloutta"
- [E 21/2015 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Digitaalisia sisämarkkinoita koskeva strategia
- [E 65/2015 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto "Kaikkien kauppa. Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa."
- [U 20/2016 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiksi allekirjoittaa ja tehdä sopimus (EU-USA tietosuojasopimus) (eduskunta lausui tietojen siirron reunaehdoista HaVL 18/2016 vp. ja PeVL 20/2016 vp.)
- [E 33/2016 vp](#): Komission tiedonanto henkilötietojen siirrosta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä (eduskunta lausui tietojen siirron reunaehdoista HaVL 17/2016 vp. ja PeVL 26/2016 vp.)
- [E 8/2017 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan datavetoisen talouden rakentamisesta
- [E 11/2017 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle henkilötietojen vaihtamisesta ja suojaamisesta globalisoituneessa maailmassa
- [EJ 21/2017 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarviointi; Yhdennetyt digitaaliset sisämarkkinat kaikille
- [E 38/2017 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Tietovirrat kauppasopimuksissa; komission konseptipaperi
- [U 58/2017 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ("kyberturvallisuusasetus")
- [U 59/2017 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datan vapaa liikkuvuus) (eduskunta lausui datan vapaasta liikkuvuudesta sisämarkkinoilla LiVL 26/2017 vp.)
- [VNS 7/2018 vp](#): Valtioneuvoston selonteko tietopolitiikasta ja tekoälystä (eduskunta lausui kansainvälisestä ulottuvuudesta SiVM 21/2018 vp.)
- [E 5/2019 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Sähköisen kaupan useanvälisten neuvottelujen aloittaminen WTO:ssa
- [VNS 7/2020 vp](#): Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia (eduskunta lausui strategisesta autonomiasta ja kansainvälisestä kaupasta SuVM 1/2021 vp.)
- [E 24/2020 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan digitaalisesta tulevaisuudesta, komission tiedonanto Euroopan datastrategiasta ja komission valkoinen kirja tekoälystä
- [E 97/2020 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonannot koskien yleisen tietosuojasetuksen arviointia ja uudelleentarkastelua sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa yhdenmukaistettavista EU-säädöksistä

- [U 1/2021 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datahallintosäädös)
- [E 6/2021 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto 'Kaikki irti EU:n innovointipotentiaalista: Teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva toimintasuunnitelma EU:n elpymisen ja palautumiskyvyn tueksi
- [E 31/2021 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n kauppapolitiikan tarkastelusta
- [E 48/2021 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: 2030 digitaalinen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten
- [U 77/2021 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi
- [E 86/2021 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Ennakkovaikuttaminen: Euroopan unionin datasäädös (eduskunta lausui eurooppalaisten datan hallinnasta TuVL 9/2021 vp)
- [E 22/2022 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission ja korkean edustajan yhteinen tiedonanto; Global Gateway
- [U 29/2022 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saattavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös) (eduskunta lausui tietovirtojen sääntelystä sekä tarpeesta kannan muodostamiseen viivytyksettä pilvipalveluita koskevaan sääntelyyn LiVL 17/2022 vp.; SuVEK 67/2022 vp)
- [E 51/2022 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: OSA; Suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluihin kattavasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, jolla torjutaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä rikollisiin tarkoituksiin
- [U 61/2022 vp](#): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta terveysdata-avaruudesta
- [E 97/2022 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission suositus neuvostolle neuvottelujen aloittamisesta Japanin kanssa tehdyn talouskumppanuussopimuksen täydentämisestä rajat ylittävää tiedonsiirtoa koskevilla määräyksillä (EU-Japani-tietovirtamandaatti)
- [E 116/2022 vp](#): Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonannosta koskien rikosasioiden tietosuojadirektiivin arviointia ja uudelleentarkastelua

### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Yksittäisten EU-aloitteiden vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön ja Ahvenanmaan asemaan on kuvattu kyseisen aloitteen eduskuntakirjelmässä.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Yksittäisten EU-aloitteiden taloudellisia vaikutuksia on kuvattu kyseisen aloitteen eduskuntakirjelmässä.

Yleisesti voidaan todeta, että kansainvälisten tietovirtojen sääntely voi ensinnäkin vaikuttaa kansainvälisten kauppavaikutusten kautta talouteen. Komission mukaan vuonna 2019 EU:n tavara- ja palveluviennin arvo oli yli 3,1 biljoonaa euroa ja tavara- ja palvelutuonnin arvo 2,8 biljoonaa euroa, mikä tekisi yhteenlaskettuina EU:sta maailmankaupan tärkeimmän toimijan. OECD on arvioinut, että rajat ylittävien tietovirtojen globaali lisäarvo on merkittävä, vaikka sitä ei vielä tarkasti pystytä mittaamaan. Se on myös tuonut esille, että rajoitusten vaikutukset voivat kohdistua etenkin pieniin ja keskiin yrityksiin. Maailman talousfoorumi puolestaan katsoo, että datan sijaintivaatimusten haitalliset

vaikutukset tietoturvaan (usea järjestelmä ylläpidettävänä) ja tuottavuuteen ovat suuremmat kuin ne rajalliset työllisyyslisäykset, jotka paikallisilla palvelinkeskuksilla saadaan.

Taloudellisia vaikutuksia voi seurata myös palveluntarjoajien ja asiakkaiden (niin yksityisten kuin julkisen sektorin) kohonneiden IT-kustannusta kautta. Sijaintivaatimusten asettaminen rajoittaa valittavissa olevia palveluntarjoajia. Jos vaatimuksia ei aseteta niin, että mahdollisuus valita palveluntarjoajansa kilpailuilta markkinoilta pysyy, riskinä on, että toimijat joutuvat ostamaan palvelunsa nykyistä kovempaan hintaan saamatta tilalle merkittävää parannusta turvallisuuteen tai toiminnallisuuksiin.

Rajoitukset voivat myös vaikuttaa yritysten kykyyn tarjota ja kehittää digitaalisia palveluita. Tämä voi vaikuttaa markkinakilpailuun ja markkinoille pääsyyn. Kansainvälisten tietovirtojen rajoittamisella voi olla kerrannaisvaikutuksia digitaalisten palveluiden tarjoamisedellytyksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että modernit pilvipalvelut eivät tarjoa pelkästään tallennustilaa, vaan useita muita ratkaisuja tietokantojen hallinnasta rajapintojen luomiseen. Digitaalisia palveluita voidaan käytännössä tuottaa halutussa laajuudessa vain pilvipalveluiden tietojensäilytyskapasiteetin ja niihin liittyvien ohjelmistojen tuella. Pilvipalveluiden kaltaiset paikasta riippumattomat ratkaisut mahdollistavat osaltaan skaalaedut ja siten parantavat kilpailukykyä. Monet digitaaliset palvelut myös yhdistävät eri toimijoiden ratkaisuja tietokannan hallinnasta maksupalvelun tarjoamiseen, jolloin datan liikkuvuus on käytännön edellytys.

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Kansainvälisten tietovirtojen sääntelystä neuvotellaan tällä hetkellä muun muassa EU:n data-avaruuteen liittyvissä aloitteissa (ehdotukset datasäädökseksi ja eurooppalaiseksi terveysdata-avaruudeksi) ja tietoturvasääntelyssä (ehdotus pilvipalveluiden sertifiointijärjestelmäksi). Datasäädösehdotuksen käsittelyn yhteydessä liikenne- ja viestintävaliokunta on tuonut esille asiantuntijakuulemisessa esitettyjä näkökulmia ja pitänyt tärkeänä kannan muodostamista viivytystä pilvipalveluita koskevaan sääntelyyn (LiVL 17/2022 vp; SuVEK 67/2022 vp.). Epävirallisessa kauppaministerikokouksessa 30.–31.10.2022 puolestaan keskustellaan kauppasopimusten geostrategisesta merkityksestä, digitaalisesta kaupasta sekä kauppasuhteista Yhdysvaltojen kanssa (EUN 107/2022 vp.).

Sisämarkkinapuolella on keskusteltu siitä, ovatko ehdotetut vaatimukset unionin kauppapoliittisten sitoumusten mukaisia. Komissio ei ole nähnyt ehdotuksissaan ristiriitaa, mutta kaikki jäsenvaltiot eivät ole vakuuttuneita. Asiaa on pyritty selventämään esimerkiksi datasäädöksen työryhmäkäsittelyssä neuvostossa. Arviointiin toisaalta vaikuttaa se, millaisia vaatimuksia asetettaisiin: organisatoriset vaatimukset esimerkiksi palveluntarjoajan eurooppalaisesta omistuksesta menevät pidemmälle kuin esimerkiksi tietojen siirron rajoittamisvaatimukset, jotka puolestaan menevät pidemmälle kuin vaatimukset estää kolmansien maiden viranomaisten pääsy tietoihin.

Pilvipalveluiden sertifiointijärjestelmän kautta keskusteluun on puolestaan noussut kysymys delegointivaltuuksien rajoista ja säädöstasosta. Osa katsoo suvereniteettivaatimusten asettamisen olevan sekä oikeudelliselta että poliittiselta merkitykseltään sellaisia toimia, joiden tekeminen kuuluu lainsäätäjälle. Lisäksi huolta on kannettu siitä, että alemman asteisiin toimiin ei yleensä sisälly kattavaa vaikutusarviointia, jonka pohjalta esityksen hyödyt, haitat ja epävarmuudet pystyttäisiin arvioimaan. Vastaavat näkökulmat voivat nousta esille myös uudistetun verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanossa sekä kyberresilienssiasetuksen neuvotteluissa.

Jäsenvaltioiden suhtautumisessa kansainvälisten tietovirtojen rajoittamiseen on ainakin sisämarkkinasääntelyssä havaittavissa jakaantumista pohjoinen–etelä-akselilla. Suomi

on kantanut huolta rajoitusten vaikutuksesta yritystoimintaan ja kansainväliseen kauppaan, kun taas osa jäsenvaltioista painottaa rajoitusten väitettyä merkitystä turvallisuudelle ja omavaraisuudelle.

Suomen lähestymistavan taustalla on muun muassa avoimuus kansainväliselle kaupalle, yritysten toimintavapauksien painottaminen sekä digitaalisten palveluiden merkitys Suomelle (ks. VNS 7/2020 vp. ja E 48/2021 vp.). Valtioneuvosto on korostanut, että strategisessa autonomissa kyse ei saa olla kiertoilmaisusta protektionismille (VNS 7/2020 vp.). Jos muut valtiot pitävät tietovirtojen rajoituksia protektionistisina, vaarana on vastavuoroisten rajoitusten asettaminen. Toisaalta kolmansien maiden viranomaisten halukkuus päästä käsiksi muualla sijaitsevaan tietoon ja tietojärjestelmiin on komission mukaan kasvanut, mihin on tarkoituksenmukaista varautua.

Suomi on lisäksi perinteisesti korostanut sääntelytarpeen arviointia sekä sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (ks. VNS 7/2020 vp. ja U 1/2021 vp.). Yksilöiden ja yritysten oikeuksista ja velvollisuuksista tulisi säätää lain tasolla eikä alemman asteisessa sääntelyssä tai teknisissä standardeissa (ks. PeVL 37/2021 vp. asiassa U 28/2021 vp.).

Suomen lähestymistavan taustalla on myös se, että Suomi on pitänyt hajautettua ja yhteentoimivaa datainfrastruktuuria parhaana vaihtoehtona turvaamaan datan siirrettävyyttä ja palveluntarjoajien vaihdettavuutta (ks. E 48/2021 vp. ja U 29/2022 vp.). Mallia on myös pidetty resilienssin kannalta hyvänä.

Suomen lähestymistavan taustalla on niin ikään se, että kriittisimmät tiedot ja tietojärjestelmät liittyvät kansalliseen turvallisuuteen ja viranomaisten toimintaan. Kansallinen turvallisuus ja kansallisen hallinnon järjestäminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, vaikka EU:n toimilla voi olla yhteyttä niihin (ks. esim. U 58/2020 vp. ja U 71/2020 vp.).

## Asiakirjat

-

## Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Laatija:

Tuomas Kaivola, lainsäädäntöneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö, tuomas.kaivola@gov.fi, p 0295 342 366.

Muut käsittelijät:

Niina Blomberg, kaupallinen sihteeri, ulkoministeriö, niina.blomberg@formin.fi, p. 0295 350 263.

**VAHVA-tunnus** EU/601/2022

**Liitteet** -

**Viite** -