



Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 19.2.2024 VN/19122/2023

Asia: Hallituksen esitysluonnoksesta laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Finanssivalvonnasta annettua lakia, luottolaitostoinnasta annettua lakia, sijoituspalvelulakia, maksulaitoslakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia, sijoitusrahastolakia, vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia, lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettua lakia, vakuutusyhtiölakia, Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia ja valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettua lakia.

Esitys sisältää ehdotukset finanssialan digitaalista häiriönsietokyvystä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (jäljempänä DORA-asetus) täydentäviksi kansallisiksi säännöksiksi. Lisäksi esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eräiden direktiivien muuttamisesta finanssialan digitaalisen häiriönsietokyvyn osalta (DORA-muutosdirektiivi).

Esitys sisältää lisäksi toimenpiteistä yhteisen korkean kyberturvatason varmistamiseksi koko unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (jäljempänä NIS2-direktiivi) sekä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (CER-direktiivi) kansallista täytäntöönpanoa täydentävät ehdotukset pankkitoiminnan ja finanssimarkkinoiden infrastruktuurin osalta.

1. Finanssivalvonnasta annettua lakia koskevat näkemykset

DORA-asetus edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät kansallisesti niistä hallinnollisista seuraamuksista, joita asetus edellyttää toimeenpantavaksi. Seuraamusten on luonnoksessa ehdotettu noudattavan Finanssivalvonnan nykyistä seuraamusjärjestelmää, jossa Finanssivalvonta voi antaa rikesakon tai seuraamusmaksun.

Luonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on kiitettävästi selostettu hallinnollisten seuraamusmaksujen valtiosääntöoikeudellista luonnetta. Niiden säätämisessä on pääosin noudatettava samoja laillisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia kuin rikosoikeudellisista sanktioista säädettäessä. Luonnoksessa on myös kiitettävästi viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntöön tältä osin.

Ehdotetun 40 §:n muotoilu herättää kuitenkin kysymyksiä. Siinä säädettäisiin, että seuraamusmaksu määrätään myös sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo: 13) EU:n DORA-asetuksen 5–15 artiklan säännöksiä TVT-riskin hallinnasta, 17–19 artiklan säännöksiä TVT:hen liittyvien poikkeamien hallinnasta, luokittelusta ja raportoinnista, 24–27 artiklan säännöksiä digitaalisen häiriönsietokyvyn testauksesta tai 28–30 artiklan säännöksiä kolmansiin osapuoliin liittyvän TVT-riskin hallinnasta. Nähdäkseni kaikki yllä mainitut artikkelit eivät luontevasti sovellut seuraamusmaksun perusteeksi. Ainakin 15 artikla velvoittaa Euroopan valvontaviranomaisia, ei niinkään finanssiyhteisöjä, sijoituspalveluyrityksiä tai maksulaitoksia.

Seuraamusmaksujen enimmäismäärästä ei luonnoksen mukaan ehdotettaisi säädöstä. Hallituksen esityksessä tulisi perustella tätä valintaa. Ilmeisesti ajatus on, että enimmäismäärä ilmenee nykyisen lain 41 § tai 41 a §:stä. Nähdäkseni ratkaisu jättää jonkin verran tulkinnan varaa, eikä täysin täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

Myös kaksoisrangaistavuuden kielto olisi hyvä ottaa perusteluissa tarkempaan tarkasteluun, jotta ei jää epäselvyyttä siitä, miten uudet seuraamustoimivaltuudet suhtautuvat rikoslaisissa säädettyihin rangaistuksiin. Tältä osin olisi syytä täsmentää sitä, mikä lain 42 §:n ja 40 §:n 3 momentin suhde on DORA-aiheisiin hallinnollisiin seuraamuksiin.

Luonnoksen perusteella Finanssivalvonnalle annettaisiin laajat oikeudet saada monenlaisia tietoja. Luonnokseen tulee lisätä arvio säädettävien toimien vaikutuksesta henkilötietojen suojaan. Hallituksen esityksessä olisi muun muassa selvennettävä sitä, mitä kaikkia henkilötietoja kerättäisiin ja miten niitä käsiteltäisiin. DORA-asetuksen johdosta annettavien uusien toimivaltuuksien suhde nykyiseen Finanssivalvonnasta annetun lain 71 c §:ään jää myös epäselväksi. Olisiko henkilöillä DORA-yhteyksissä oikeus saada pääsy tietoihinsa? Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, ovatko ehdotetut uudet toimivaltuudet tietosuoja sääntelyn ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön mukaisia.

Finanssivalvonnalle tulisi myös ehdotettujen 71 §:ään tehtävien muutosten johdosta entistä laajemmat oikeudet luovuttaa tietoja salassapitosäädösten estämättä eteenpäin muille toimijoille. Tämä on tarpeen, jotta DORA-asetus voidaan panna täytäntöön. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi kuitenkin perusteltava, mitä kaikkia tietoja voidaan luovuttaa ja missä tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö henkilötietojen luovuttamisesta on tältä osin otettava tarkastelun lähtökohdaksi. Saattaa olla, että sen valossa 71 §:ään tulisi lisätä välttämättömyysvaatimus.

2. Muita lakiehdotuksia koskevat näkemykset

Laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Lain 1 §:ään ehdotetaan lisättävän uusi 5 momentti, jonka mukaan DORA-asetusta ei sovellettaisi Teollisen yhteistyön rahasto Oy:öön. Muutos lienee DORA-asetuksen jättämän kansallisen liikkumavaran mukainen, mutta perusteluista ei tarkalleen ilmene, miksi tämä poikkeus tehtäisiin. Sama pätee Finnvera OYJ:n kohdalla tehtävään rajaukseen laissa valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi tätä säätämiskäytäntöä olisi hyvä selittää vähän perusteellisemmin. Kysymyksiä herää siitä, miksi juuri nämä kaksi toimijaa jätettäisiin DORA-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

3. Kansallisen liikkumavaran käyttämistä ja vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevat huomiot

-

4. Muut mahdolliset huomiot hallituksen esityksestä

Viitaten oikeuskanslerin CER-direktiivin täytäntöönpanoa koskevana lausuntoon [OKV/241/21/2024](#), tulee tämänkin hallituksen esityksen valmistelussa pitää mielessä muu varautumiseen ja häiriönsietokykyyn valmisteilla oleva lainsäädäntö. Sekä DORA-asetus, CER-direktiivi että NIS2-direktiivi tuovat muutoksia kotimaiseen oikeuteen. Unionin oikeus edellyttää monenlaisia lainsäädäntötoimia, joissa häiriönsietokyvyn käsite sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön. Valmisteilla oleva lainsäädäntö merkitsee oikeudellisesti sitä, että yhteiskunnan ohjaus ja sen hallinta, joka on aikaisemmin järjestetty soft law -tyyppisellä periaatepäätösohjauksella sekä sopimusperusteisella, vapaamuotoisella ja osaksi vapaaehtoisellakin yhteistyöllä, tuodaan suoraan lainsäädännön piiriin. CER-direktiivin kautta lailla tapahtuvan sääntelyn piiriin tulee ulottuvuuksia, joita ei ole aikaisemmin Suomessa varsinkaan yleislainsäädännöllä säännelty.

Lainsäädännön ajantasaisuus myös häiriötilanteita ajatellen on tärkeää perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen kannalta poikkeuksellisissa olosuhteissa ja poikkeusoloissa, mikä on havaittu myös valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä muun muassa koronaepidemian yhteydessä (ajantasaisen yleislainsäädännön merkityksestä ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle, [K 17/2021 vp](#), s. 15–18). Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä edellyttää, että Suomessa on ajantasainen, selkeä ja ymmärrettävä yleislainsäädäntö, jossa on riittävästi säädetty viranomaisten toimivaltuuksista ja yhteistyöstä tarkkarajaisella ja täsmällisellä sekä oikeasuhtaisella, mutta myös riittävän joustavalla sääntelyllä erilaisten häiriötilanteiden varalta.

Nyt tarkasteltavan esityksen viimeistelyssä onkin tarpeen kiinnittää erityistä huomiota näiden uusien näkökulmien toteuttamiseen ja nivomiseen osaksi suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua ja kokonaisturvallisuuden ohjaus- ja johtamisjärjestelmää sekä toimialakohtaiseen toteuttamiseen suhteessa erityislainsäädännössä säädettyihin vaatimuksiin. Tätä olisi perusteltua korostaa voimakkaamminkin hallituksen esityksen perusteluissa.

Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn turvaaminen edellyttää vahvaa koordinaatiota. Käsittäakseni se edellyttää myös vahvaa johtamista. Usean viranomaisen yhteistoimintaa vaativien tilanteiden johtaminen on osoittautunut kipukohdaksi myös kriisitilanteissa. Johtamisvastuut eivät ole olleet riittävän selkeitä. Johtovastuussa olevalta toimijalta on saattanut puuttua riittävä tilannekuva kentältä taikka käytännön voimavarat toimia kentällä sekä uskallus ryhtyä tarvittaviin toimiin (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020 [OKV/433/70/2020](#)). Viranomaisten yhteistyövelvoitteiden olisi perusteltua olla selkeämpiä ja niiden mukaisen yhteistyön harjoiteltua.

Esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonnalla olisi velvollisuus toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa kyberturvallisuuden edistämiseksi kansallisella tasolla sekä EU-säädösten nojalla perustettujen EU:n laajuisten yhteistyöjärjestelyjen puitteissa. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä vielä selvittää tarkemmin sitä, minkälaiset valvontavastuut siihen sisältyisi kullekin toimijalle. CER-direktiivin täytäntöönpanon koordinaatio kuuluu sisäministeriölle, mutta Finanssivalvontaa valvoo valtiovarainministeriö. Jossain määrin epäselväksi jää, minkä ministeriön ohjaukseen kuuluvat ne toiminnot, jotka annetaan Finanssivalvonnalle CER-direktiivin ja NIS2-direktiivin myötä. Ehdotuksessa ei nähdäkseni ole osoitettu riittävän täsmällisesti miltä osin kukin valvontaviranomainen suorittaa valvontaa

Valtioneuvostossa on nähdäkseni tarpeen kehittää toimintamalleja useiden ministeriöiden yhteistyötä vaativaan horisontaalisen johtamiseen, ohjaukseen ja valmisteluun sekä vakavissa häiriötilanteissa että niihin varautumisessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo