

Asia: VN/19122/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntokysymykset

Finanssivalvonnasta annettua lakia koskevat näkemykset

Finanssivalvonnasta annetussa laissa ehdotetaan säädettävän Finanssivalvonnan toimimisesta DORA-asetuksen tarkoittamana toimivaltaisena viranomaisena sekä NIS2-direktiivin ja CER-direktiivin tarkoittamana toimivaltaisena viranomaisena pankkitoiminnan ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin osalta. Finanssivalvonnan tehtäviä täydennettäisiin tehtävillä edistää finanssimarkkinoilla toimivien kyberturvallisia toimintatapoja sekä edistää finanssimarkkinoiden kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä. Lisäksi säädettäisiin Finanssivalvonnan velvollisuuksista toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa kyberturvallisuuden edistämiseksi. Finanssivalvonta kannattaa näitä ehdotuksia.

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 22) käsitellään Finanssivalvonnasta annetun lain (Fival) 18 §:n 2 momenttia, jonka nojalla Finanssivalvonta voi antaa valvottaville määräyksiä muun muassa niiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien tietojen toimittamisesta Finanssivalvonnalle. Luonnoksessa todetaan: ”Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n 2 momentin säännöstä, jonka nojalla Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä tiettyjen tietojen toimittamisesta, ei ole tarpeen muuttaa DORA-asetuksen johdosta. Mainitun säännöksen nojalla annettavissa määräyksissä on kuitenkin huomioitava, että finanssiyhteisöt ovat suoraan DORA-asetuksen 19 artiklan nojalla velvollisia raportoimaan laajavaikutteisista TVT:hen liittyvistä poikkeamista. Määräyksiin ei tule sisältyä asetuksen kanssa päällekkäisiä raportointivelvollisuuksia. Samalla DORA-asetus ei kuitenkaan estä antamasta muita raportointia koskevia määräyksiä 18 §:n 2 momentin tai muiden soveltuvien kansallisten säännösten nojalla. Finanssiyhteisöjen on asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan kirjattava kaikki TVT:hen liittyvät poikkeamat ja merkittävät kyberuhat. Erityisesti jos yleinen kyberturvallisuustilanne ja ajantasaisen tilannekuvan muodostaminen sitä edellyttää, voi olla perusteltua edellyttää määräyksissä finanssiyhteisöjä tai joitakin finanssiyhteisöjen tyyppisiä raportoimaan Finanssivalvonnalle myös muista kuin laajavaikutteisista poikkeamista.”

Finanssivalvonta pitää luonnoksessa esitetyillä perusteilla tarpeellisena sitä, että Finanssivalvonnalla on DORA-asetusta täydentävä määräyksenantovaltuus. Valvottavat raportoivat tällä hetkellä häiriöistä Finanssivalvonnalle DORA-asetusta laajemmin (esim. verkko- ja tietoturvaluuteen liittyvät häiriöt), minkä tulee jatkua. Määräyksenantovaltuuden nojalla Finanssivalvonnan tulee voida antaa määräyksiä: 1) DORA-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien valvottavien velvollisuudesta raportoida TVT-poikkeamista myös tilanteissa, joissa DORA-asetus ei edellytä raportointia, ja 2) TVT-poikkeamien raportoinnista niille valvottaville, jotka eivät kuulu DORA-asetuksen soveltamisalaan (esimerkiksi eläkevakuutussektorin valvottavat).

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että FivaL 18 §:n 2 momentin määräyksenantovaltuus koskee vain säännöllistä raportointia Finanssivalvonnalle, muttei esimerkiksi TVT-poikkeamien jatkuvaa raportointivelvollisuutta (ns. häiriöraportointi). FivaL:ia tulee siksi täydentää niin, että määräyksenantovaltuus kattaa edellä todetut seikat. Asiasta voitaisiin säätää esimerkiksi FivaL 18 §:n uudessa 5 momentissa.

Muita huomioita

DORA-asetuksen suoraan sovellettavien 51 artiklan 2 kohdan ja 54 artiklan johdosta FivaL:iin ehdotetaan uutta 44 §:ää. Pykälä sisältäisi informatiivisen viittauksen DORA-asetuksen em. säännöksiin, joita sovellettaisiin FivaL 4 luvun sisältämän vastaavan kaltaisen sääntelyn (41.2 § ja 43 §) sijaan. Finanssivalvonta toteaa, että FivaL:n 4 luvun muutostarve on ollut esillä myös MiCA-asetuksen ja eurooppalaisia vihreitä joukkolainoja koskevan EU-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä, sillä kyseiset asetukset sisältävät vastaavan kaltaisia suoraan sovellettavia säännöksiä. Finanssivalvonta katsoo, että kyseisten säännösten vaatimat FivaL 4 luvun muutokset tulee vielä arvioida yhtenäisesti. Finanssivalvonta katsoo, että nyt esitetty sääntelytapa ei ole selkeä, sillä 44 §:ssä viitattuja DORA-asetuksen säännöksiä sovellettaisiin FivaL 41.2 §:ssä ja 43 §:ssä säädetyin sijaan, mikä ei käy säännöksestä selvästi ilmi. Kyseiset säännökset olisi hyvä pyrkiä sijoittamaan kyseisten FivaL:n pykäliden yhteyteen.

Rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevan DORA-asetuksen 52 artiklan osalta hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 21 esitetään, että asiaa koskeva säännös sisältyy FivaL 40 §:n 3 momenttiin. Finanssivalvonta toteaa, että 52 artikla sisältää ns. jäsenvaltio-option siitä, että DORA-asetuksen säännösten rikkomisen osalta jäsenvaltiossa voitaisiin säätää hallinnollisten sanktioiden sijaan rikosoikeudellisista sanktioista. Tätä optiota ei esitetä käytettäväksi (s. 28). Viittaus FivaL 40 §:n 3 momenttiin tulisi poistaa harhaanjohtavana.

Muita lakiehdotuksia koskevat näkemykset

-

Kansallisen liikkumavaran käyttämistä ja vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevat huomiot

Finanssivalvonta yhtyy hallituksen esityksen luonnoksen analyysiin (s. 28) muun muassa siitä, että laissa on säädettävä mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksu DORA-asetuksen vakavimmista rikkomuksista. Ehdotettu malli on johdonmukainen muun rahoitusmarkkinasääntelyn kanssa.

Toimivaltaisen viranomaisen valvontavaltuuksista lausutun (s. 27–28) osalta Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta voi saada kuvan, että jäsenvaltiolla olisi huomattavasti harkintavaltaa valvontavaltuuksien täytäntöönpanossa. Tätä niillä ei kuitenkaan ole. Esimerkiksi DORA-asetuksen 51 artiklan 1 kohdan viittaus kansalliseen oikeudelliseen kehukseen tarkoittaa yksinomaan sitä, että jäsenvaltiossa voidaan säätää asetuksen tarkoittamien valvontavaltuuksien käyttämisestä eri tavoilla, mutta valtuuksien tulee aina kuitenkin olla toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä.

Muut mahdolliset huomiot hallituksen esityksestä

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan myös työeläkevakuutusyhtiöille sekä työeläkevakuutusta harjoittaville eläkesäätiöille ja -kassoille tulisi säätää vastaavanlaiset vaatimukset kuin DORA-sääntelyssä digitaalisesta häiriönsietokyvystä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tämä edistäisi merkittävästi sektorin resilienssiä eri häiriö- ja poikkeustilanteissa.

Finanssivalvonta toteaa, että myös erällä muilla finanssialan toimijoilla, jotka eivät ole DORA:n soveltamisalassa, kuten esim. Kevalla, työttömyyskassoilla ja Työllisyysrahastolla, tulisi olla soveltuvin osin DORA:aa vastaavaa sääntelyä digitaalisesta häiriönsietokyvystä.

Työttömyysvakuutuksen toimijoilla ei myöskään ole varautumisvelvollisuutta. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että tämä varautumisvelvollisuus saataisiin sääntelyyn.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiesityksessä (FivaL) DORA-asetus on yksilöity eri tavalla kuin 2.–11. lakiesityksessä.

Korhonen Pasi
Finanssivalvonta