Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
Neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki

Eduskunnan talousvaliokunnalle

27.6.2024

Valtiovarainministeriön vastine kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin (HE 67/2024 vp)

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa vastine hallituksen esityksen 67/2024 valiokuntakäsittelyn yhteydessä annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Valtiovarainministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa:

Finanssivalvonta ehdottaa Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n 2 momentin määräyksenantovaltuuden täydentämistä niin, että Finanssivalvonta voisi antaa määräyksiä DORA-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien valvottavien velvollisuudesta raportoida tieto- ja viestintätekniikka (TVT) -poikkeamista myös tilanteissa, joissa DORA-asetus ei edellytä raportointia, ja TVT-poikkeamien raportoinnista niille valvottaville, jotka eivät kuulu DORA-asetuksen soveltamisalaan (esimerkiksi eläkevakuutussektorin valvottavat).

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että Finanssivalvonta on voimassa olevan lainsäädännön nojalla antanut määräykset muun ohella tietojärjestelmissä esiintyviä häiriöitä koskevien tietojen toimittamisesta Finanssivalvonnalle. Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole, että näiden määräysten pätevyydestä olisi käyty keskustelua. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 22-23) on todettu, että Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n 2 momentin säännöstä, jonka nojalla Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä tiettyjen tietojen toimittamisesta, ei ole tarpeen muuttaa EU:n DORA-asetuksen johdosta. Mainitun säännöksen nojalla annettavissa määräyksissä on kuitenkin huomioitava, että finanssiyhteisöt ovat suoraan EU:n DORA-asetuksen 19 artiklan nojalla velvollisia raportoimaan laajavaikutteisista tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvistä poikkeamista. Määräyksiin ei tule sisältyä asetuksen kanssa päällekkäisiä raportointivelvollisuuksia. Samalla EU:n DORA-asetus ei kuitenkaan estä antamasta muita raportointia koskevia määräyksiä 18 §:n 2 momentin tai muiden soveltuvien kansallisten säännösten nojalla.

Finanssivalvonta näkee, että työeläkevakuutusyhtiöille sekä työeläkevakuutusta harjoittaville eläkesäätiöille ja -kassoille tulisi säätää kansallisesti digitaalisesta häiriönsietokyvystä vastaavanlaiset vaatimukset kuin DORA-sääntelyssä.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että työeläketoimiala ei kuulu EU:n DORA-asetuksen soveltamisalaan, eikä nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisälly mainittujen toimijoiden digitaalista häiriönsietokykyä koskevia ehdotuksia. Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että asiasta säädettäisiin kansallisesti, mutta erikseen on arvioitava, millainen ja kuinka yksityiskohtainen sääntely olisi näiden toimijoiden osalta tarkoituksenmukaista. Valtiovarainministeriö toteaa, että työeläkevakuutusyhtiöt kuuluvat valtioneuvostossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan ministeriö on ollut yhteydessä Finanssivalvonnan

kanssa asiaa koskevan valmistelun osalta ja asiaa pyritään edistämään työeläkealan osalta seuraavassa sopivassa yhteydessä.

Huoltovarmuuskeskus toteaa, että DORA-asetuksen 4 artiklassa säädetyn suhteellisuusperiaatteen käyttö tulee punnita tarkasti olemassa olevat riskit huomioiden, ja tuo esille, että laaja-alainen finanssialan toimijoita koskettava häiriötilanne voi lähteä liikkeelle esimerkiksi toimialan pienen toimijan riskienhallintaan liittyvästä laiminlyönnistä tai kyseiseen toimijaan kohdistuvasta onnistuneesta kyberhyökkäyksestä. Lisäksi **Finanssiala ry** pitää välttämättömänä, että DORA-asetusta täytäntöönpantaessa ja sen jälkeenkin pidätytään kansallisista sääntelytoimista, jotka menevät harmonisoitua EU-sääntelyä pidemmälle, sekä pitää tarpeellisena, ettei EU:n tai kansallisella sääntelyllä haitata finanssiyritysten mahdollisuuksia huolehtia riskiperusteisesti kyberturvallisuudestaan ja häiriönsietokyvystään taikka aiheuteta niille hallinnollisia ja taloudellisia kustannuksia, jotka ovat suhteettomia todennettavissa oleviin hyötyihin nähden.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeinä esitettyjä näkökohtia ja sitä seikkaa, että DORA-asetuksen soveltamisala kattaa laajasti finanssialan toimijat. Erilaiset tieto- ja viestintätekniset järjestelmät ovat finanssiyhteisöjen jokapäiväisen toiminnan kannalta kriittisen tärkeitä ja muodostavat siten myös keskeisen operatiivisen riskin lähteen. Myös pienempien rahoitusalan toimijoiden on tarpeen hallita tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviä riskejä. Samalla on perusteltua, että TVT-riskin hallintaa koskevien säännösten soveltamisessa voidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ottaa huomioon kyseessä olevan toimijan koko, riskiprofiili sekä toiminnan luonne, laajuus ja monitahoisuus. Toimijoihin kohdennettavassa valvonnassa on tärkeää löytää asianmukainen tasapaino näiden näkökohtien välillä.

Rahoitusvakausvirasto katsoo, että Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotettua uutta 3 f §:ää olisi laajennettava niin, että se varmistaa riittävän viranomaisten yhteisen tilannekuvan ja tiedonvaihdon kaikkien kotimaisten luottolaitosten tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvien häiriöiden hallitsemiseksi ja vaikutusten pienentämiseksi. Rahoitusvakausvirasto toteaa, että kansallisessa tietojenvaihdossa tulee ottaa huomioon EU-sääntelyn mukaisten toimivaltuuksien lisäksi kansallisesti säädetyt viranomaisten toimivaltuudet. Huoltovarmuuteen liittyen tiedonvaihto on tarkoituksenmukaista järjestää ja säännellä kokonaan kansallisesti. Rahoitusvakausvirasto ehdottaa, että Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettäisiin, että luottolaitoksen on toimitettava DORA-asetuksessa tarkoitetut tiedot Finanssivalvonnalle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Rahoitusvakausvirastolla on voimassa olevassa lainsäädännössä kattavat oikeudet saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain (1195/2014) 7 luvun 2 ja 4 §:ssä säädetään Rahoitusvakausviraston oikeudesta saada Suomen Pankilta, Finanssivalvonnalta ja muilta viranomaisilta sekä rahoitusmarkkinoilla toimivalta oikeushenkilöltä ja tämän palveluksessa olevalta luonnolliselta henkilöltä tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Lisäksi eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoitusalalla annetun lain (666/2022) 4 §:n 3 momentin mukaan luottolaitoksen on toimitettava Rahoitusvakausvirastolle momentissa mainitut huoltovarmuustilijärjestelmän käyttöönottoon ja toimintaan liittyvät välttämättömät ja ajantasaiset tiedot. Lähtökohtaisesti viranomaisten välisessä yhteistyössä ja tietojenvaihtojärjestelyissä on määritettävä toimivat käytännöt sen varmistamiseksi, että viranomaiset saavat toisiltaan tehtäviensä hoidon edellyttämät tiedot.

Rahoitusvakausvirasto toteaa, että ehdotetussa kansallisessa lainsäädännössä TVT-palveluntarjoajien yhteistyövelvoite Rahoitusvakausviraston kanssa on suppeampi kuin DORA-asetuksessa. Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n määritelmää muusta finanssimarkkinoilla toimivasta laajennetaan, jolloin myös rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 7 luvun 4 §:n mukainen tiedonsaantioikeus laajenee. DORA-asetuksen 30 artiklan 2 kohdan g-alakohdan mukaan näillä TVT-palveluntarjoajilla on velvollisuus tehdä täysimääräisesti yhteistyötä kriisinratkaisuviranomaisten kanssa.

Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan täysimääräinen yhteistyö on käsitteenä laajempi kuin kansallisessa laissa tunnistettu tietojen toimittaminen Rahoitusvakausviraston pyynnöstä.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että mainittu Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n muutos on tarpeen, koska EU:n DORA-asetuksen mukaisiin velvoitteisiin kuuluu, että finanssiyhteisöt hallitsevat asianmukaisesti kolmansiin osapuoliin liittyvää TVT-riskiä. Asetuksen noudattamisen valvonta ulottuu näin ollen epäsuorasti myös TVT-palveluntarjoajana olevien kolmansien osapuolten toimintaan. Lisäksi ehdotettu muutos on tarpeen DORA-muutosdirektiivin voimaan saattamiseksi säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla.
>
> Lisäksi EU:n DORA-asetuksen 30 artiklan 2 kohdassa säädetään seikoista, joita tieto- ja viestintätekniikan palveluja koskeviin sopimusjärjestelyihin on sisällyttävä. Näihin seikkoihin kuuluu muun ohella TVT-palveluntarjoajana olevan kolmannen osapuolen velvollisuus tehdä täysimääräisesti yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten ja finanssiyhteisön kriisinratkaisuviranomaisten kanssa. TVT-palveluntarjoajan on siis osana TVT-palvelujen tarjoamista koskevan sopimuksen tekemistä sitouduttava tekemään täysimääräisesti yhteistyötä viranomaisten kanssa. Suoranaisesti tästä yhteistyövelvoitteesta ei ehdoteta kansallista sääntelyä, mutta Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n muutos edistää osaltaan sen toteutumista.

Rahoitusvakausvirasto toteaa, että rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain mukaisesti Rahoitusvakausvirasto huolehtii sille muussa laissa tai asetuksessa säädetyistä tehtävistä. Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan on kuitenkin epäselvää, kattaako tämä viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ja asetuksiin myös suoraan sovellettavat EU-säännökset. Tämän vuoksi informatiivinen viittaus, jossa todettaisiin, että Rahoitusvakausviraston tehtävistä eräissä tilanteissa säädetään EU:n DORA-asetuksessa, lisäisi Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan selkeyttä.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että Rahoitusvakausvirasto toimii Suomessa kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena, ja katsoo olevan selvää, että mitä EU-säädöksissä säädetään kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta, koskee Suomessa Rahoitusvakausvirastoa.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom / Kyberturvallisuuskeskus toteaa, että TVT-palvelut on DORA:ssa määritelty laajasti ja kiinnittää huomiota siihen, että TVT-palveluja säännellään myös NIS2-direktiivissä ja vaikuttaa siltä, että kyseessä on nimenomaan toiminta, jota koskee myös jo telesääntely. Traficom toteaa, että DORA ei ota kantaa siihen, että miten asetusta tulisi tulkita suhteessa EU:n teledirektiivin mukaiseen telesääntelyyn tai sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin. Traficomin näkemyksen mukaan ongelmalliselta vaikuttaisi olettama, että DORA voisi muodostaa ns. yleisen poikkeuksen sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevan sääntelyn soveltamiseen finanssialan toimijoille tarjottavien palveluiden osalta. Traficomin tiedossa ei ole, että DORA-asetuksen soveltamista TVT-palvelujen osalta olisi toistaiseksi kansallisesti arvioitu nimenomaan teletoiminnan näkökulmasta ja Traficom toivookin, että osana DORA:n kansallista toimeenpanoa tarkasteltaisiin tätä kokonaisuutta ja huomioitaisiin, että teletoimintaa koskee niin EU- kuin kansallisella tasolla jo pitkään voimassa ollut sääntely, jonka noudattamista eli telesektorin toimintavarmuutta, häiriöttömyyttä, turvallisuutta (ml. tietoturvallisuutta) sekä luottamuksellisen viestinnän suojan toteutumista Traficom valvoo jo kattavasti.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että EU:n DORA-asetuksessa säädetään periaatteista, joiden mukaisesti finanssiyhteisöjen on hallinnoitava kolmansiin osapuoliin liittyvää TVT-riskiä sekä TVT-palvelujen käyttöä koskeviin sopimusjärjestelyihin sisällytettävistä seikoista. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun ulkopuolisilla TVT-palveluilla tuetaan finanssiyhteisön kriittisiä toimintoja. TVT-palveluntarjoajina olevat kolmannet osapuolet eivät ole EU:n DORA-asetuksen 2 artiklassa tarkoitettuja finanssiyhteisöjä, joita asetuksen säännökset TVT-riskin hallinnasta velvoittavat. Asetus sisältää kuitenkin erillisen kriittisten TVT-

palveluntarjoajina olevien kolmansien osapuolten valvontakehyksen, josta vastaavat Euroopan valvontaviranomaiset.

Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että Finanssivalvonnalle ei ole kansallisessa lainsäädännössä annettu oikeutta vaatia teleoperaattorin hallussa olevia tietoliikennetietoja. Asiaa on arvioitu EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetukseen (EU) N:o 596/2014 liittyvien lakiehdotusten säätämisen yhteydessä (ks. HE 65/2016 vp., s. 27). Markkinoiden väärinkäyttöasetus sisältää EU:n DORA-asetusta vastaavan säännöksen valtuudesta vaatia teleoperaattorin hallussa olevia dataliikennetietoja kansallisen lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa. Suomessa oikeus saada televalvontatietoja on pakkokeinolaissa (806/2011) säädetyin edellytyksin ainoastaan poliisilla, joka voi muun muassa törkeissä sisäpiirintiedon väärinkäyttöepäilyissä tai markkinoiden vääristämisepäilyissä saada tuomioistuimelta luvan televalvontatietoihin. Lakiehdotukset eivät siis valtiovarainministeriön käsityksen mukaan muodostu ongelmallisiksi sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Finanssiala ry pitää hallituksen esitykseen sisältyviä vaikutustenarviointeja yleisluonteisina ja ylioptimistisina ja toteaa, että kustannukset voivat nousta hallituksen esityksessä arvioitua selvästi korkeammiksi. Lisäksi Finanssiala ry toteaa, että DORA-asetuksen asianmukainen toimeenpano edellyttää paitsi tehokasta valvontaa, myös aktiivista ja ennakoivaa vuoropuhelua valvottavien kanssa, ja pitää tärkeänä, että Finanssivalvonnan resurssitarve arvioidaan realistisesti ja sille osoitetaan riittävät henkilöresurssit tehtäviensä hoitamista varten.

Valtiovarainministeriö toteaa, että finanssiyhteisöihin kohdistuvat toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset aiheutuvat pääosin suoraan EU:n DORA-asetuksen sääntelystä. Hallituksen esityksessä (s. 26-27) on kuvattu EU-sääntelystä toimijoille aiheutuvia vaikutuksia Euroopan komission DORA-lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä laatimien vaikutusarvioiden perusteella. Ylipäätään on selvää, että vaikutusarvioihin liittyy paljon epävarmuutta.

Viranomaisvalvonnan osalta hallituksen esityksen vaikutusarvioissa (s. 27) on todettu digitaalista häiriönsietokykyä koskevan sääntelyn tehokkaan toteutumisen edellyttävän sitä, että valvova viranomainen kohdistaa riittävästi resursseja valvontaan ja finanssialan toimijoiden tukemiseen digitaalista häiriönsietokykyä koskevissa asioissa.

Finanssivalvonnan toiminta rahoitetaan pääosin Finanssivalvonnan valvontamaksuista annetun lain (1209/2023) mukaisilla valvottavilta kerättävillä valvontamaksuilla sekä toimenpidemaksuilla ja Suomen Pankin suorittamalla 5 prosentin rahoitusosuudella. Finanssivalvonnan resurssien lisääminen kokonaisuutena tarkoittaisi käytännössä valvontamaksujen korottamista. Finanssivalvonnan valvontamaksuista annettu laki määrittelee valvontamaksujen lakisääteisen, mahdollisen enimmäismäärän sekä niiden kohdentumisen eri maksuluokkien ja valvottavien välillä. Sen sijaan vuosittain tosiasiallisesti perittävien maksujen määrä perustuu Finanssivalvonnan vuosittain vahvistettavaan talousarvioon. Finanssivalvonnan talousarvion käsittelee Finanssivalvonnan johtokunta, joka tämän jälkeen alistaa päätöksensä Suomen Pankin johtokunnan vahvistettavaksi. Talousarvion perusteella Finanssivalvonnan johtokunta määrittelee alentamiskertoimen ja samalla todellisen maksurasitteen suhteessa lain mahdollistamaan valvontamaksujen enimmäismäärään.

Esityksen vaikutusarvioissa on todettu, että lähtökohtaisesti Finanssivalvonta hoitaisi EU:n DORA-asetuksen mukaiset tehtävät nykyisten resurssiensa puitteissa, uudelleenkohdentamalla tarvittaessa olemassa olevia resursseja asetuksesta aiheutuvien tehtävien hoitamiseen, ja päättäisi asetuksen mukaisten velvoitteiden valvonnan tarkemmasta toteuttamisesta ja

kulloisistakin painopisteistä. Sääntelyn voimaantulon myötä on kuitenkin tarpeen seurata ja arvioida Finanssivalvonnan resurssien riittävyyttä tehtäviensä hoitamiseen.

Finanssiala ry toteaa, että hallinnollisten seuraamusten määrää ja määräämisperusteita koskevien säännösehdotusten osalta tulee varmistaa, että ne täyttävät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset ja etteivät ne ole ristiriidassa kaksoisrangaistavuuden kiellon kanssa, ja että ehdotetut tietojenluovutusta ja vaihtoa koskevat säännökset täyttävät muun muassa henkilötietojen käsittelyä sekä pankki- ja vakuutussalaisuutta koskevat reunaehdot.

Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin lakiehdotusten yksityiskohtaisiin perusteluihin ja esityksen säätämisjärjestysperusteluihin ja toteaa, että mainitut näkökohdat on asianmukaisesti huomioitu hallituksen esityksen valmistelussa.

Finanssiala ry pitää uhkaperusteisten tunkeutumistestausten osalta tärkeänä, ettei ehdotettu sääntely johda siihen, että Suomen Pankin TIBER-FI-toimintamallin sijaan tai rinnalle rakennetaan kokonaan uusi testausmalli.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Suomen Pankin TIBER-FI-toimintamallia on Suomessa tarkoitus hyödyntää jatkossakin uhkaperusteisen tunkeutumistestausten toteuttamisessa.

Finanssiala ry katsoo, että DORA-, NIS2- ja CER-poikkeamailmoituksille tulisi rakentaa yhteinen sähköinen ilmoituskanava. Lisäksi Finanssiala ry pitää tärkeänä, että säädettäisiin myös Finanssivalvonnan tai muiden toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja raportoineille tahoille palautetta kuten tilasto- ja muita yhteenvetoja ja tilanneraportteja.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tarkemmat poikkeamaraportointia koskevat käytännöt, kuten sähköiset raportointikanavat sekä raportoiduista tiedoista tehtävät tilasto- ja muut yhteenvedot, kuuluvat toimivaltaisten viranomaisten harkintaan. EU:n DORA-asetuksen mukainen raportointi laajavaikutteisista TVT:hen liittyvistä poikkeamista tehdään Finanssivalvonnalle. Valtiovarainministeriö korostaa, että EU:n DORA-asetuksessa tarkoitetut finanssiyhteisöt eivät ole velvoitettuja raportoimaan poikkeamista NIS 2- ja CER-direktiivien voimaan saattamiseksi annettavan kansallisen sääntelyn nojalla.