

VM - valtiovarainministeriö

VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta

Finanssipalveluiden saavutettavuus on säänneltävä yhdenmukaisella tavalla EU-lainsäädännön kanssa

- Finanssiala ry (FA) pitää saavutettavuuden toteutumista kannatettavana päämääränä julkisen ja yksityisen sektorin palveluille. Saavutettavuuden merkitys eri ihmisryhmille korostuu digitaalisten palveluiden yleistyessä ja niiden tullessa yhä merkittävämmäksi osaksi ihmisten päivittäistä asiointia.
- Saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskeva HE-luonnos on tavoitteiltaan oikea, mutta asettaa tarpeettomasti kansallisen lisäsääntelyn kautta yksityisille yrityksille päällekkäistä sääntelyä EU:ssa valmisteltavan esteettömyysdirektiivin kanssa. Esteettömyysdirektiivi on neuvottelujen viimeisessä vaiheessa, ja siinä annetaan koko EU:n finanssialaa koskevat esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimukset. Saavutettavuusdirektiivi koskee vain viranomaisia, ja näin olleen sitä ei Suomessakaan tulisi ulottaa koskemaan yksityissektoria, jota koskee tuleva esteettömyysdirektiivi.
- Lainsäädännön selkeyden, tasapuolisen kohtelun ja kohtuullisuuden nimissä finanssialaa ei pidä hallitusohjelman vastaisesti ulottaa nyt valmisteltavan ns. saavutettavuuslain soveltamisalan piiriin. Esteettömyysdirektiivin astuessa voimaan suomalainen finanssiala joutuisi mahdollisesti ristiriitaisten vaatimusten kohteeksi, ja siten uudistamaan verkko- ja mobiilipalvelunsa toistamiseen kohtuuttoman lyhyen aikavälin sisällä.

1 Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

HE-lakiluonnoksessa laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta (ns. saavutettavuuslaki) ehdotetaan, että lain soveltamisalan piiriin pitäisi Suomessa kansallisena lisäsääntelynä ulottaa myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 12 §:ssä säädettyyn rekisteriin merkittyjen tunnistuspalvelun tarjoajien tunnistuspalveluihin, sekä luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten, maksulaitoslain (297/2010) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen maksulaitosten, sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 13 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten, vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhdistysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota palvelua yleisölle.

EU:ssa valmistellaan paraikaa direktiiviä tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (ns. esteettömyysdirektiivi). Finanssiala on tämän direktiivin soveltamisalassa, ja sen kautta harmonisoidaan EU:n alueella yrityksille yhtäläiset ja tasapuoliset velvoitteet saavutettavista verkko- ja mobiilisivuista. Suomalaista finanssialaa koskeva saavutettavuussäntely tulee saattaa kansalliseen lakiin EU:n esteettömyysdirektiiviin perustuen, eikä luoda päällekkäistä ja mahdollisesti ristiriitaista sääntelyä viranomaisia koskevan saavutettavuuslain kautta.

Lakiluonnos asettaisi suomalaisen finanssisektorin nimensä mukaisesti viranomaistoimintaa koskevan direktiivin soveltamisalaan. Tämä on vastoin yleistä hallitusohjelman periaatetta siitä, että Suomessa pidättäytyään EU-sääntelyn kanssa ristiriitaisesta ja päällekkäisestä sääntelystä.

Suomalainen finanssiala on sitoutunut kaikkien asiakasryhmien tasapuoliseen kohteluun ja palveluun. Tilanteissa, joissa saavutettavuuden osalta ilmeni ongelmia, on digitaalisten palvelujen käyttäjän mahdollista saada oikeussuojaa jo olemassa olevien yhdenvertaisuuslain ja luottolaitoslain perusteella.

2 Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

Finanssialaa koskevien esitysten yksityiskohtaiset perustelut on kirjattu sivuille 38-40, ja ne liittyvät edellä mainittuun ehdotukseen soveltamisalan laajenuksesta. Perusteluissa sanotaan, että "[t]osiasiallisen saavutettavuuden toteuttaminen edellyttää myös saavutettavuusvaatimusten ulottamista niihin palveluihin, jotka ovat olennaisia tai pakollisia käytettäessä julkisen hallinnon digitaalisia palveluja." Tällaisiksi yksityisen sektorin tuottamiksi palveluiksi mainitaan vahvan sähköisen tunnistautumisen palvelut sekä maksupalvelut siltä osin, kuin julkisen sektorin palveluihin liittyy maksamistoiminnallisuuksia tai viranomaisen maksaa hallinnon asiakkaalle erilaisia etuuksia ja korvauksia. Perusteluissa todetaan myös, että "Euroopan unionissa valmisteilla oleva esteettömyysdirektiivi voi tuoda vaatimuksia myös tunnistusvälineille". Maksupalvelut ovat joka tapauksessa esteettömyysdirektiivin soveltamisalassa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kerrota, miksi valmistelutyöryhmä haluaa ulottaa yksityisen sektorin palveluja tämän lain piiriin nyt, kun joka tapauksessa tulossa on sääntelyä EU:sta näitä samoja toimijoita ja palveluja koskien. Mikä on se lisähyöty, joka näistä ehdotuksista saadaan, joka perustelee toimijoille aiheutuvat kustannukset päällekkäisestä ja todennäköisesti ristiriitaisista vaatimuksista, sekä vääristyneen kilpailuasetelman ulkomaille rekisteröityihin yrityksiin nähden? Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa itsessään mainitaan, "luottolaitoslain (610/2014) 15 luvun 6§:ssä on säädetty asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin". Yhdenvertainen oikeus näihin palveluihin pääsystä toteutuu siis jo nykyisen lainsäädännön perusteella.

Nykyinen lakiehdotus ulottaisi sääntelyn kaikkiin luottolaitoksiin, vaikka Suomessa toimii useita luottolaitoksia, jotka eivät tarjoa perusteluissa mainittuja vahvan tunnistautumisen tai maksamisen palveluita. Näillä luottolaitoksilla ei ole minkäänlaisia liittymäkohtia saavutettavuuslain tarkoitamiin viranomaispalveluihin eikä niiden käytön muodostamaan palvelukokonaisuuteen.

Vakuutusyhtiöiden osalta soveltamisalan laajennusta perustellaan sillä, että osa vakuutuspalveluista on julkiseen toimintaan rinnastettavaa toimintaa. Vakuutusyhtiöt tarjoavat kuitenkin lakisääteisten vakuutusten lisäksi täysin vapaaehtoisia riski- ja säästövakuutuksia, joilla ei ole mitään kytköstä julkisiin palveluihin. Nykyinen ehdotus ulottaisi saavutettavuusvaatimukset erottelematta kaikkiin vakuutusyhtiöihin ja -palveluihin ainoastaan sillä perusteella, että ”palveluprosessin onnistumisen kannalta on selkeämpää, että palvelukokonaisuuteen sovelletaan samoja saavutettavuusvaatimuksia”. Mihin palvelukokonaisuuteen tässä viitataan? Esimerkiksi työeläkevakuutus ja vapaaehtoinen matkavakuutus ovat täysin eri palveluita, ja niitä tarjotaan eri yhtiöiden toimesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei käy ilmi, miksi vapaaehtoisia vakuutuksia pitäisi säädellä viranomaistoimintaa koskevan lain kautta. Vakuutusyhtiöt tulevat muun finanssisektorin tavoin olemaan esteettömyysdirektiivin soveltamisalan piirissä, joten niitä koskevaa saavutettavuussäätelyä tulee EU:sta joka tapauksessa lähitulevaisuudessa.

Julkiseen toimintaan rinnastettavien vakuutuspalvelujen ja työeläkeyhtiöiden osalta tässä lainvalmistelussa on tehtävä selkeä linjaus siitä, kuuluvatko ne saavutettavuusdirektiivin vai esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan. Mikäli lakisääteiset vakuutukset laitetaan nyt saavutettavuuslain piiriin, niitä ei tule enää tulevaisuudessa ulottaa yksityistä sektoria koskevan esteettömyysdirektiiviin soveltamisalaan, etteivät ne tarpeettomasti joudu päällekkäisen säätelyn kohteeksi. Päällekkäisestä säätelystä koituvat lisäkustannukset eivät olisi suomalaisten eläkemaksujen maksajien etujen mukaista.

Luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden lisäksi saavutettavuuslaki halutaan lisäksi ulottaa sijoituspalveluyrityksiin. Niiden osalta perustelut ovat yhtä heikot kuin vapaaehtoisten vakuutuspalvelujen osalta. Ainoa mainittu syy ehdotukseen on, että ”säätelyn soveltamisalan laajennuksella koskemaan kaikkia finanssialan toimijoita varmistetaan se, etteivät erilaisilla palveluvalikoimilla toimivat finanssialan yritykset joudu soveltamaan eri säännöksiä”. Kyseisestä lauseesta saa vaikutelman, että lain valmistelijat luulevat finanssialan yritysten olevan monitoimijoita, jotka tuottavat kaikkia edellä mainittuja palveluita samassa yrityksessä. Näin on kuitenkin vain harvan Suomessa toimivan konsernin kohdalla. Suurin osa sijoituspalveluyrityksistä on erikoistunut vain sijoituspalveluihin, eikä niitä koskevaa säätelyä voida perustella pankki- tai vakuutusalan säätelyllä. Kyse on täysin eri liiketoiminnasta, ja niiden toiminnalla on hyvin erilainen merkitys ihmisten arkipäiväisessä elämässä. On selvää, että sijoituspalveluilla ei ole mitään kytköstä viranomaisten toimintaan tai julkiseen palvelukokonaisuuteen. Kyse on vapaaehtoisesta palvelutarjonnasta ihmisille, jotka haluavat sijoitustoimintaa harjoittaa.

Lakiehdotuksen perustelut ovat suppeat ja kestävämmät, sillä finanssialan erilaisiin toimijoihin sovelletaan nykyisinkin erilaisia vaatimuksia sen mukaan, millaisesta liiketoiminnasta on kyse. Osa finanssialan palveluista liittyy viranomaispalvelujen kokonaisuuteen, mutta se ei voi olla peruste ulottaa samaa kansallista lisäsäätelyä koko toimialalle. Nykyinen lakiehdotus asettaisi pienet ja erikoistuneet sijoituspalveluyritykset Suomessa kohtuuttoman hankalaan asemaan ottaen huomioon, että nekin todennäköisesti tulevat olemaan esteettömyysdirektiivin soveltamisalassa, ja siten joutuisivat tekemään kalliita verkkosivustouudistuksia kohtuuttoman lyhyin aikavälein.

3 Kommentit vaikutusten arviointiin

Vaikutusarvion mukaan taloudelliset vaikutukset soveltamisalaan kuuluville organisaatioille arvioidaan olevan yhteensä noin 90-100 miljoonaa euroa. Tässä laskelmassa otetaan huomioon ainoastaan kertaluontoiset kustannukset. Mikäli finanssialan yritykset tulevat kansallisesti Suomessa sekä saavutettavuuslain että esteettömyysdirektiivin soveltamisalan piiriin, päällekkäisiltä vaatimuksilta ei voida välttyä, eikä saavutettavuuslain taloudellisia seurauksia voida nimittää kertaluontoisiksi. Todennäköisesti saavutettavuuslain ja esteettömyysdirektiivin tekniset vaatimukset eivät tule olemaan täysin yhtenevät, joten yritykset, jotka joutuvat soveltamaan molempia direktiivejä, joutuvat muokkaamaan omia verkko- ja mobiilipalvelujaan uudestaan ja kokonaisvaltaisemmin lyhyemmän aikavälin sisällä kuin mitä normaali, 5-10 vuoden välein tehtävä uusiminen tarkoittaa.

Vaikutusarvioinnissa mainitaan vain ohimennen lainsäädännön vaikutukset yritysten kilpailuneutraliteettiin. Kyse on kuitenkin erityisesti finanssialalla hyvin merkittävästä asiasta, sillä alalla on yleinen käytäntö, että yritykset tarjoavat rajat ylittäviä palveluja oman kotimaansa ulkopuolelle. Nykyisellään soveltamisalan laajennus luottolaitoksiin, vakuutusyhtiöihin ja sijoituspalveluyrityksiin koskisi vain Suomeen rekisteröityjä em. finanssialan yrityksiä. Ulkomaille rekisteröidyt yritykset eivät olisi tasapuolisen sääntelyn piirissä silloinkaan, kun ne tarjoavat samoja palveluja kuin suomalaiset yritykset Suomessa. Suomalaisen yritysten kilpailuaseman heikentäminen suhteessa ulkomaisiin yritysyrityksiin on räikeässä ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa.

Huomautamme, että esimerkiksi Yleisradio Oy:tä ei ehdoteta saavutettavuuslain soveltamisalaan sillä perusteella, että vammaisten oikeuksia "saattaa [...] olla parempi käsitellä unionin alakohtaisessa lainsäädännössä tai saavutettavuuteen keskittyvässä lainsäädännössä, jota sovelletaan myös yksityisiin lähetystoiminnan harjoittajiin, jotta taattaisiin terveen kilpailun edellytykset." Eli toisin sanoen julkista palvelutehtävää suorittavaa tahoja suojellaan kilpailuvääristymiltä, mutta suomalaisia finanssialan yrityksiä ei.

Muut kommentit

Toivomme FA:ssa, että lain valmistelijat huomioisivat suomalaisten finanssialan yritysten jo nyt tekemät panostukset digitaalisten palvelujensa käytettävyyden ja saavutettavuuden kehittämiseksi. Kehittämistarpeita on varmasti myös tulevaisuudessa, mutta sääntelyn monimutkaisuus tekee palvelujen tuottamisesta vaikeampaa, ei helpompaa. EU:n esteettömyysdirektiivi harmonisoi yksityistä sektoria koskevat, saavutettavuutta parantavat tekniset standardit. Suomalainen finanssiala kannattaa sen tavoitteita, ja toivoo, että sitä kohdeltaisiin tasavertaisesti muiden eurooppalaisten finanssialan yritysten kanssa.

Digitaaliset palvelut kehittyvät nopeasti, eikä nykyinen tai valmisteilla oleva lainsäädäntö pysty ennakoimaan kaikkia niitä mahdollisuuksia, mitä tulevaisuudessa on tarjolla palveluiden tuottamiseksi. Tämänkin vuoksi olisi tärkeää, ettei suomalaisten yritysten digipalveluja lukita tarpeettoman monimutkaiseen lainsäädäntökehykseen, jotta palvelukehitys ja kilpailuasema eivät vaarannu pitkällä aikavälillä.

Kaikkia finanssialan yrityksiä koskevat hyvin laajat tiedonantovelvoitteet tuotteistaan ja palveluistaan. Näitä koskeva yksityiskohtainen sääntely on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina. Saavutettavuuslain valmistelijoiden täytyy miettiä, miten kaikki

tiedonantovelvoitteet mukautettaisiin saavutettavuuslain edellyttämään vaatimukseen ymmärrettävyydestä rikkomatta sektorikohtaista lainsäädäntöä. Ilman yksityiskohtaista ohjeistusta tätä asiaa koskien on riskinä, että finanssialan yritykset jätettäisiin epäselvien ja ristiriitaisten velvoitteiden kohteeksi, ja oikeusvarmuus vaarantuisi sekä yrityksillä että asiakkaila.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi