



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Varautumisvelvollisuutta rahoitusalalla koskevan sääntelyn tarkistaminen

Työryhmämuistio

Valtiovarainministeriön julkaisu – 23/2018



Rahoitusmarkkinat

Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2018

Varautumisvelvollisuutta rahoitusalalla koskevan sääntelyn tarkistaminen

Työryhmämuistio

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-959-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Elokuu 2018	
Tekijät	Varautumisvelvollisuus rahoitusallalla -työryhmä		
Julkaisun nimi	Varautumisvelvollisuutta rahoitusallalla koskevan sääntelyn tarkistaminen Työryhmämuistio		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2018		
Diaari/hankenumero	VM 115:00/2016	Teema	Rahoitusmarkkinat
ISBN PDF	978-952-251-959-7	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-959-7		
Sivumäärä	125	Kieli	suomi
Asiasanat	Rahoitusmarkkinat, kokonaisturvallisuus, poikkeusolot, häiriötilanteet, huoltovarmuus, kriittinen infrastruktuuri, varautuminen		
Tiivistelmä	<p>Työryhmä ehdottaa luottolaitoslain, maksulaitoslain, sijoituspalvelulain ja sijoitusrahastolain varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä täsmennettäväksi siten, että näiden säännösten mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittavat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Täsmennetyt sääntelytavoitteena on varmistaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus myös sellaisessa tilanteessa, jossa varautumisvelvollisten yritysten ulkomailla sijaitsevien tietojärjestelmien tai palvelutuotannon käytettävyys estyy.</p> <p>Työryhmä ehdottaa sijoituspalvelulakia muutettavaksi siten, että varautumisvelvollisuus kattaisi myös muut kuin arvopaperien säilytystä tarjoavat sijoituspalveluyritykset. Työryhmä ehdottaa lisäksi varautumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ulotettavaksi myös pörssin toimintaan. Arvopapereilla on suuri merkitys julkisyhteisöjen ja yritysten varainhankinnassa. Tämä edellyttää säilytystoiminnan ohella arvopapereiden liikkeeseenlaskun, vakuuskäytön ja kaupankäynnin turvaamista myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun ja häiriötilanteiden hallinnan tukemiseksi säädettäisiin uusi laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi suunnitella ja sovittaa yhteen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sekä poikkeusolojen että normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Augusti 2018	
Författare	Arbetsgruppen för beredskapsskyldighet inom finanssektorn		
Publikationens titel	Revidering av lagstiftningen om beredskapsskyldighet inom finanssektorn Arbetsgruppspromemoria		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 23/2018		
Diarie-/ projektnummer	VM 115:00/2016	Tema	Finansmarknaden
ISBN PDF	978-952-251-959-7	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-959-7		
Sidantal	125	Språk	finska
Nyckelord	Finansmarknaden, övergripande säkerhet, undantagsförhållanden, störningssituationer, försörjningsberedskap, kritisk infrastruktur, beredskap		
Referat	<p>Arbetsgruppen föreslår att kreditinstitutslagen, lagen om betalningsinstitut, lagen om investeringstjänster och lagen om placeringsfonder preciseras till den del de gäller beredskapsskyldighet, så att de förberedelser och åtgärder som det föreskrivs om i dessa lagar innebär att informationssystem och datalager som är oumbärliga för oavbruten verksamhet upprätthålls i Finland. Målet med den preciserade lagstiftningen är att säkerställa kontinuiteten för finansmarknadstjänster som är kritiska för samhällets livsviktiga funktioner också i sådana situationer då det inte går att använda beredskapsskyldiga företags informationssystem och tjänsteproduktion som är belägna utomlands.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att lagen om investeringstjänster ändras så att beredskapsskyldigheten gäller också andra värdepappersföretag än sådana som förvarar värdepapper. Vidare föreslår arbetsgruppen att lagstiftningen om beredskapsskyldigheten utvidgas till att också gälla börsens verksamhet. Värdepapper har stor betydelse för offentliga samfunds och företags kapitalanskaffning. Detta förutsätter vid sidan om förvaringsverksamhet även säkerställande av värdepappersemissionen, användningen av värdepapper som säkerhet och handeln med värdepapper också i allvarliga störningssituationer och undantagsförhållanden.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att det för att stödja finansmarknadens beredskapsplanering och hantering av störningssituationer stiftas en ny lag om en samarbetsgrupp för hantering av störningssituationer på finansmarknaden. Samarbetsgruppens uppgifter ska vara att planera och samordna åtgärder som är nödvändiga för att hantera allvarliga störningssituationer under både undantagsförhållanden och normala förhållanden.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	August 2018	
Authors	Working group on the preparedness obligation applicable in the financial sector		
Title of publication	Review of the regulations on the preparedness obligation applicable in the financial sector Working group memorandum		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 23/2018		
Register number	VM 115:00/2016	Subject	Financial Markets
ISBN PDF	978-952-251-959-7	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-959-7		
Pages	125	Language	Finnish
Keywords	Financial markets, comprehensive security, emergency conditions, disruptions, security of supply, critical infrastructure, preparedness		
<p>Abstract</p> <p>The working group proposes that the preparedness obligation provisions in the Act on Credit Institutions, the Act on Payment Institutions, the Act on Investment Services and the Act on Common Funds be further specified to ensure that the preparations and measures under these provisions refer to the maintenance in Finland of information systems and data warehouses that are necessary for uninterrupted operations. The aim of the respecified regulations is to ensure that the continuity of financial market services critical for functions vital to society would also apply in situations where there is a hindrance to the availability of information systems and services located abroad that are provided by companies with a preparedness obligation.</p> <p>The working group proposes that the Act on Investment Services be amended so that the preparedness obligation would also apply to investment services firms other than those that provide securities custody. In addition, the working group proposes that the regulations on the preparedness obligation be broadened to cover stock exchange activities as well. Securities are of major importance to public sector entities and private companies for raising finance. This requires the securing not only of custody services but also securities issuance, use of securities as collateral and securities trading, covering serious disruptions and emergency conditions, too.</p> <p>To support contingency planning and the management of disruptions by the financial markets, the working group proposes that a new act be issued on a joint body for managing financial market disruptions. The task of the joint body would be to plan and coordinate measures necessary for managing serious disruptions in both normal and emergency conditions.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Luovutuskirje	9
Luonnos hallituksen esitykseksi	15
Ruotsinkieliset säädösehdotukset	106
Työryhmämuistioon liittyvät lausumat	122

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 1 helmikuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella poikkeusoloihin varautumista rahoitusalalla koskevan sääntelyn tarkistamista. Työryhmän alkuperäinen toimikausi päättyi 30 marraskuuta 2017, mutta valtiovarainministeriö jatkoi työryhmän toimikautta 30 syyskuuta 2018 saakka.

1. Työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen muotoon lakiehdotukset, joilla

- tarkistetaan rahoitusmarkkinoilla toimivien varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset nykyisen toimintaympäristön vaatimuksia vastaaviksi;
- toimeenpannaan yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisimpien toimintojen ja palveluiden turvaamiseksi välttämättömien kansallisten varajärjestelyjen toteuttamisen edellyttämät muutokset;
- osoitetaan viranomaisille riittävät valtuudet yksityiskohtaisemman ja teknisen sääntelyn antamiseen sen mukaan, kuin se on välttämätöntä varautumisvelvollisuuden ohjaamiseksi.

2. Työryhmän järjestäytyminen ja työn organisointi

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniksi määrättiin finanssineuvos Risto Koponen valtiovarainministeriöstä ja kutsuttiin neuvotteleva virkamies Inka Hassinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, johtava riskiasiantuntija Anne Nisén Finanssivalvonnasta, toimistopäällikkö Heli Snellman Suomen Pankista, toimitusjohtaja Raimo Luoma Huoltovarmuuskeskuksesta ja johtava asiantuntija Mika Linna Finanssiala ry:stä.

Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttiin riskienhallintapäällikkö Anne-Mari Vainio OP osuuskunnasta ja hänen tilalleen 30 marraskuuta 2017 alkaen yksikön päällikkö Erja Hakanpää OP osuuskunnasta.

Työryhmän sihteeriksi määrättiin neuvotteleva virkamies Virva Walo valtiovarainministeriöstä ja hänen tilalleen 30 marraskuuta 2017 alkaen erityisasiantuntija Markus Kari valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut 19 kertaa.

Työryhmä on kuullut kokouksissaan asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Annina Tanhuanpää valtiovarainministeriöstä, vanhempi ekonomisti Anne Wirtavuorta Suomen Pankista, lainsäädäntöneuvos Heidi Kailaa valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristöstä, johtaja Marko Hykköstä Deloitte Consulting Oy:stä sekä kehittämispäällikkö Petri Aaltoa OP osuuskunnasta ja johtaja Hannu Kuokkaa Danske Bank A/S:stä.

Työryhmän työskentelyyn liittyvien selvitysten laadintaan ovat osallistuneet korkeakouluharjoittelijat Henri Jaakkola Turun yliopistosta ja Iiris Rantanen Helsingin yliopistosta. Työryhmän työskentelyä ovat lisäksi avustaneet säädösvalmisteluavustajat Annukka Rönkä ja Pirre Laaksonen valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä järjesti työskentelynsä aikana 7 toukokuuta 2018 keskustelu- ja kuulemistilaisuuden, jonne kutsuttiin laajasti rahoitusmarkkinoilla toimivia, rahoitusmarkkinapalveluita tuottavia ja rahoitusmarkkinapalveluita käyttäviä yrityksiä sekä viranomaisia. Tilaisuuteen osallistui noin 75 henkilöä, jotka edustivat noin 60 eri organisaatiota.

Työryhmän pyynnöstä laadittiin yhteistyössä valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken erillinen arviomuistio suunnitellun sääntelyn yhdenmukaisuudesta EU-oikeuden kanssa. Arviomuistion laadintaan osallistuivat työryhmän puheenjohtaja Weuro ja sihteeri Kari sekä lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila valtioneuvoston kansliasta ja lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen oikeusministeriöstä. Arviomuistion EKPJ:tä koskevan jakson laadintaan osallistui lisäksi lakiasiain yksikön päällikkö Maritta Nieminen Suomen Pankista.

Valtiovarainministeriö hankki työryhmän työskentelyn tueksi erillisen riippumattoman asiantuntijaselvityksen suunnitellun sääntelyn taloudellisista vaikutuksista erityisesti sääntelyn kohteena olevien rahoitusalan varautumisvelvollisten yritysten kannalta. Selvityksen toteutti Deloitte Consulting Oy. Selvitys on julkaistu hankkeen [verkkosivulla](http://www.valtioneuvosto.fi/hankkeet) (www.valtioneuvosto.fi/hankkeet -> hanketunnus VM115:00/2016).

3. Työryhmän keskeiset ehdotukset

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentäminen

Työryhmä ehdottaa luottolaitoslain, maksulaitoslain, sijoituspalvelulain ja sijoitusrahastolain varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että näiden säännösten mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittavat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Täsmennetyt säännökset tavoitteena on varmistaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus myös sellaisessa tilanteessa, jossa varautumisvelvollisten yritysten ulkomailla sijaitsevien tietojärjestelmien tai palvelutuotannon käytettävyys estyy.

Arvopaperiliikkeen turvaaminen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Arvopaperiliikkeen osalta varautumisvelvollisuutta koskeva voimassa oleva sääntely kytkeytyy arvopapereiden säilytystoimintaan. Arvopapereilla on suuri merkitys julkisyhteisöjen ja yritysten varainhankinnassa. Tämä edellyttää säilytystoiminnan ohella arvopapereiden liikkeeseenlaskun, vakuuskäytön ja kaupankäynnin turvaamista myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Työryhmä ehdottaa sijoituspalvelulakia muutettavaksi siten, että varautumisvelvollisuus kattaisi myös muut, kuin arvopapereiden säilytystä tarjoavat sijoituspalveluyritykset. Työryhmän ehdottaa lisäksi varautumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ulotettavaksi myös pörssin toimintaan.

Rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelua ja -järjestelyjä koskeva viranomaisohjaus

Työryhmä ehdottaa, että rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun ja häiriötilanteiden hallinnan tukemiseksi säädettäisiin uusi laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi suunnitella ja sovittaa yhteen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sekä poikkeusolojen että normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Lakisäätötoimielimen perustaminen mahdollistaisi myös salassa pidettävän tiedon vaihtamisen viranomaisten ja varautumisvelvollisten yritysten kesken.

Valmiussuunnittelun tarkoituksena on varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien palveluiden jatkuvuus turvataan. Tämä edellyttää, että rahoitusmarkkinoilla toimivien varautumisvelvollisten valmiussuunnitelmat ovat keskenään yhteensopivia ja ne perustuvat yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin. Työryhmä ehdottaa, että valmiussuunnittelun perusteista säädettäisiin tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella ja että Finanssivalvonnalle säädettäisiin toimivalta antaa määräyksiä valmiussuunnittelua ja -järjestelyjä koskevista teknisistä yksityiskohdista. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi häiriötilanteissa käytettäviltä varajärjestelyiltä teknisen yhteensopivuuden varmistamiseksi edellytettävät ominaisuudet.

Työryhmä ehdottaa lisäksi, että varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen ehdotetaan lisäksi saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta seuraamusmaksun.

4. Jatkovalmistelu

Työryhmän toimeksianto on ollut laaja ja se on kattanut läpileikkaavasti rahoitusmarkkinalainsäädännön eri osa-alueet. Samalla on korostunut rahoitusmarkkinoiden verkostomainen luonne ja eri toimijoiden ja toimintojen välinen keskinäisriippuvuus sekä vahva riippuvuus ulkomaisesta palveluntarjonnasta. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen näkökulma on edellyttänyt, että sääntelyehdotuksia on tullut arvioida laajemmin kuin rahoitusmarkkinapalveluita tuottavien yritysten näkökulmasta. Näiden näkökulmien ja tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää yhteiskunnallista punnintaa. Tätä arviointia on perusteltua jatkaa esitysten jatkovalmistelussa laajasti eri tahoilta pyydettävän lausuntopalautteen perusteella. Työryhmän laatima esitys muodostaa kattavan tietopohjan tälle harkinnalle.

Työryhmän esitysten lähtökohtana on ollut, että varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely olisi jatkossakin luonteeltaan puitelainsäädäntöä, jonka käytännön toteuttamistavat jäävät merkittäviltä osin varautumisvelvollisten yritysten harkittavaksi. Tästä huolimatta myös varautumisvelvollisten yritysten ja viranomaisten eri tavoin yhteistyössä toteuttamalla toimenpiteillä voi olla merkitystä. Työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua, että lainsäädännön toimeenpanoa seurataan ja ohjataan yhteistyössä viranomaisten ja alan toimijoiden kesken.

Suomalainen laaja-alaiseen yhteistyöhön perustuva kokonaisturvallisuuden toimintamalli muodostaa jatkossakin hyvän lähtökohdan turvallisuusympäristössä tapahtuvien muutosten havaitsemiseen ja niihin vastaamiseen. Työryhmän näkemyksen mukaan on tärkeää, että rahoitusmarkkinoiden varautuminen kytkeytyy jatkossa entistä selkeämmin yhteiskunnan muilla sektoreilla tapahtuvaan varautumistyöhön. Työryhmän ehdotukset luovat tälle edellytyksiä, mutta edellyttävät samalla sekä viranomaisilta että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiä rahoitusmarkkinapalveluita tuottavilta yrityksiltä lisäpanostuksia valmiussuunnitteluun ja valmiuden ylläpitoon.

Työryhmän muistioon on liitetty jäsen Mika Linnan eriävä mielipide ja jäsen Raimo Luoman täydentävä lausuma.

Saatuana työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä elokuuta 2018



Jaakko Weuro



Risto Koponen



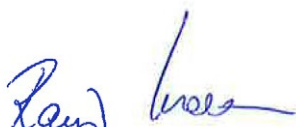
Inka Hassinen



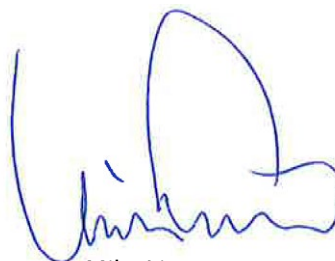
Anne Nisén



Heli Snellman



Raimo Luoma



Mika Linna



Markus Kari

Hallituksen esitys eduskunnalle poikkeusoloihin varautumista rahoitusmarkkinoilla koskevan lainsäädännön uudistamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia, maksulaitoslakia, sijoitusrahastolakia, sijoituspalvelulakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia sekä arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettua lakia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä.

Ehdotetuilla muutoksilla täsmennetään varautumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä vastaamaan toimintaympäristön muutoksia. Muutosten tavoitteena on varmistaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus myös sellaisessa tilanteessa, jossa varautumisvelvollisten yritysten ulkomailla sijaitsevien tietojärjestelmien tai palvelutuotannon käytettävyys estyy.

Rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun ja häiriötilanteiden hallinnan tukemiseksi esitetään säädettäväksi uusi laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi suunnitella ja sovittaa yhteen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sekä poikkeusolojen että normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Valtiovarainministeriölle esitetään toimivaltaa säätää asetuksella tarkemmin valmiussuunnittelun perusteista. Finanssivalvonnalle esitetään valtuutta antaa määräyksiä valmiussuunnittelua ja -järjestelyjä koskevista teknisistä yksityiskohdista.

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen ehdotetaan lisäksi saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin.

Lait on pääasiassa tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	15
SISÄLLYS.....	16
YLEISPERUSTELUT.....	18
1 JOHDANTO.....	18
2 NYKYTILA.....	18
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	18
2.1.1 Huoltovarmuuden turvaaminen ja valmiuslainsäädäntö.....	19
2.1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö rahoitusosalalla.....	23
2.1.3 Voimassa oleva lainsäädäntö muilla sektoreilla.....	29
2.1.4 Yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten palvelujen tietoturvallisuutta koskeva lainsäädäntö.....	38
2.1.5 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.....	38
2.1.6 Suomen kyberturvallisuusstrategia.....	39
2.1.7 Sisäisen turvallisuuden strategia.....	39
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	40
2.2.1 Euroopan unioni.....	40
2.2.2 Kansainvälinen vertailu.....	47
2.3 Nykytilan arviointi.....	55
2.3.1 Turvallisuustilanteen muutos.....	55
2.3.2 Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin kehitys.....	57
2.3.3 Arvio muutostarpeesta.....	60
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	61
3.1 Tavoitteet.....	61
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	61
3.2.1 Kansainvälisen toimintaympäristön huomioiminen.....	61
3.2.2 Varautumisvelvollisuuden piirissä olevien palveluiden määrittely.....	62
3.2.3 Varautumisvelvollisten yritysten määrittely.....	64
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	65
3.3.1 Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentäminen.....	65
3.3.2 Arvopaperiliikkeen turvaaminen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa....	65
3.3.3 Rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelua ja -järjestelyjä koskeva viranomaisohjaus.....	65
3.3.4 Ehdotusten täytäntöönpano ja seuranta.....	66
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	66
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	66
4.1.1 Vaikutukset rahoitusalan varautumisvelvollisiin yrityksiin.....	66
4.1.2 Vaikutukset muihin yrityksiin.....	68
4.1.3 Vaikutukset kotitalouksiin ja kuluttajiin.....	68
4.1.4 Vaikutukset julkiseen talouteen.....	68
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	69
4.3 Ympäristövaikutukset.....	70
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	70
4.4.1 Vaikutukset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen.....	70
4.4.2 Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa.....	70

4.4.3	Vaikutukset kansantalouteen ja yritystoimintaan.....	71
4.4.4	Muut vaikutukset.....	71
5	ASIAN VALMISTELU.....	71
5.1	Valmisteluvaiheet ja –aineisto.....	71
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	72
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	72
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	73
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	73
1.1	Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	73
	5 luku.....	73
	20 luku Hallinnolliset seuraamukset.....	75
1.2	Laki maksulaitoslain muuttamisesta.....	75
1.3	Laki sijoitusrahastolain muuttamisesta.....	76
	22 luku Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen.....	77
1.4	Laki sijoituspalvelulain muuttamisesta.....	77
	7 luku.....	77
	15 luku Hallinnolliset seuraamukset.....	79
1.5	Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	79
	2 luku.....	79
	8 luku.....	80
1.6	Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta.....	80
	3 luku Säänneilyn markkinan toiminnan järjestäminen.....	80
1.7	Laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä.....	82
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	83
2.1	Tarkemmat säännökset.....	83
2.2	Tarkemmat määräykset.....	85
3	VOIMAANTULO.....	86
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	86
	LAKIEHDOTUKSET.....	90
	Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	90
	Laki maksulaitoslain muuttamisesta.....	92
	Laki sijoitusrahastolain muuttamisesta.....	94
	Laki sijoituspalvelulain muuttamisesta.....	96
	Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	98
	Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta.....	100
	Laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä.....	102
	LIITTEET.....	104
	ASETUSLUONNOKSET.....	104
	Valtioneuvoston asetus rahoitusalalla turvattavista tehtävistä ja palveluista.....	104

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Rahoitusmarkkinoiden vakaa ja häiriötön toiminta on edellytys yhteiskunnan toimivuudelle. Rahoitusmarkkinoiden häiriöt vaarantavat sekä yksityisten että julkisten organisaatioiden ja myös yksityisten ihmisten toiminnan kannalta välttämättömän rahoituksen saatavuuden. Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin häiriöt ja kriittisten järjestelmien käytön estyminen voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden. Talouden ja infrastuktuurin toimivuus, väestön vähimmäistoimeentulon turvaaminen ja turvallisuustehtävien toimeenpano edellyttävät omaisuustietojen saatavuutta ja pysyvyyttä sekä kykyä maksujen tekemiseen, välittämiseen ja vastaanottamiseen.

Rahoitusmarkkinoiden toiminta on kansainvälistä ja perustuu rahoitusalalla toimivien yritysten omistamiin, ylläpitämiin ja operoimiin palveluihin ja järjestelmiin, joiden vakauden julkinen valta turvaa keskuspankkitoiminnalla, sääntelyllä ja valvonnalla ja erilaisin taloudellisin turvaverkoin. Keskeisiä rahoitusmarkkinapalveluja tarjoaville yrityksille on Suomen kansallisessa lainsäädännössä asetettu varautumisvelvollisuus myös poikkeusolojen varalta.

Suomessa käytettävä maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan infrastruktuuri on 2000-luvulla muuttunut voimakkaasti. Rahoituslaitosten palvelutuotannon merkittäviä järjestelmiä ja tietovarantoja on siirretty ulkomaille, mikä lisää riippuvuutta Suomen rajat ylittävistä tietoliikenneyhteyksistä. Samalla infrastruktuurin toiminta on muuttunut riippuvaiseksi tekijöistä, jotka eivät ole Suomessa toimivien toimilupavelvollisten tai Suomen viranomaisten vaikutusmahdollisuuksien piirissä. Kansainvälisten järjestelmien tai tietovarantojen käytön estyminen voi keskeyttää maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan myös Suomessa.

Viime vuosina ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön muutos on jatkunut niin läntiseen yhteisöön kuuluvan Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti. Turvallisuustilanteen kiristyminen Euroopassa ja Itämeren alueella on vaikuttanut välittömästi myös Suomeen. Keskinäisriippuvuus ja uudet turvallisuusuhat, kuten kyberuhat ja hybridivaikuttaminen sekä ilmastonmuutoksen seuraukset edellyttävät pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan koko yhteiskunnalta uudenlaista varautumista ja valmiutta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Voimassa olevan lainsäädännön lähtökohta on, että yhteiskunnan eri toimijat varautuvat vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin osana normaalia toimintaansa. Viranomaisten varautumisvelvollisuus perustuu valmiuslain (1552/2011) säännöksiin. Taloudellisen toiminnan turvaamiseksi tarvittavista järjestelyistä säädetään huoltovarmuuden turvaamiseksi annetussa laissa (jäljempänä *huoltovarmuuslaki*, 1390/1992). Yksityisten tahojen varautumisesta on säädetty huoltovarmuuslain lisäksi useissa yritystoimintaa koskevissa laeissa. Yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä yrityksiä veloitetaan lain nojalla varautumaan kriiseihin. Lisäksi monet yritykset haluavat oma-aloitteisesti olla mukana yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä, sillä vakaa ja ennakoitava toimintaympäristö on menestyksellisen liiketoiminnan edellytys.

Kriittistä infrastruktuuria tai yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä toimintoja ei ole määritelty Suomessa lainsäädännössä. Sen sijaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja on määritelty yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Valtioneuvoston lokakuussa 2017 hyväksymässä periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja on määritelty 1) johtaminen 2) kansainvälinen ja EU-toiminta 3) puolustuskyky 4) sisäinen turvallisuus 5) talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus 6) väestön toimintakyky ja palvelut sekä 7) henkinen kriisinkestävyys.

2.1.1 Huoltovarmuuden turvaaminen ja valmiuslainsäädäntö

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta

Suomen väestön toimeentulon sekä talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamisesta säädetään huoltovarmuuslaissa. Huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Poikkeuksellisina aikoina talouden luontaisen sopeutumiskyvyn lisäksi tarvitaan materiaalisia ennakkollisia varautumistoimia sekä poikkeusolojen varalta tehtyjä suunnitelmia, valmisteluja ja järjestelyjä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamiseksi. Valtioneuvosto asettaa lain 2 §:n nojalla huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet.

Huoltovarmuuslain 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle (jäljempänä *TEM*) ja ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla alallaan. TEM:n ohjauksessa ja valvonnassa toimiva Huoltovarmuuskeskus (jäljempänä *HVK*) on perustettu huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten. Sen tehtävänä on muiden tehtävien ohella kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa ja varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus.

Huoltovarmuuslain 8 d §:n mukaan HVK:n hallitus nimittää huoltovarmuuden eri aloja edustavia asiantuntijoita jäseniksi sektoreihin, joiden tehtävänä on arvioida huoltovarmuuden tilaa ja edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Finanssialan sektorissa ovat mukana valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Pankin, Finanssivalvonnan, Finanssiala ry:n, Työeläkevakuuttajat TELA ry:n, Rahoitusvakuusviraston ja HVK:n edustajat. Saman pykälän mukaan pooleja perustetaan HVK:n ja yksityisten toimijoiden välisillä sopimuksilla huolehtimaan toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta. Finanssialan sektoriin kuuluu kaksi poolia: Rahoitushuoltopooli ja Vakuutusalan pooli. Rahoitushuoltopoolissa ovat edustettuina luottolaitos- ja muu rahoitustoiminta, arvopapereiden kaupankäynti-, säilytys- ja selvitystoiminta, raha- ja muu maksuliikenne sekä rahahuolto. Poolin muodostavat sitä johtava poolitoimikunta, poolin toimisto ja alan yritykset.

Huoltovarmuuslain 8 e §:n mukaan HVK:lla, sektoreilla ja pooleilla on oikeus saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä tietoja tuotantokapasiteetista, toimitiloista, henkilöstöresursseista sekä muista seikoista, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää määräajassa toimittamatta pyydetyn tiedon tai antaa virheellisen tiedon, on 17 a §:n mukaan tuomittava huoltovarmuusrikkomuksesta sakkoon.

Huoltovarmuuslain 11 §:n mukaan HVK:n hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, johon tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/94) nojalla kannettava huoltovarmuusmaksu. Lain 15 §:n mukaan huoltovarmuusrahastosta katetaan HVK:n ja Huoltovarmuusneuvoston toiminnasta aiheutuneet menot sekä muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetyt menot. Lainkohtaa säädettäessä todettiin (HE 44/2005 vp), että menojen rahoittaminen huoltovarmuusrahastosta on poikkeus eduskunnan budjettivallasta, joten varojen olennaisista uusista käyttökohteista on säädettävä lailla. Lailla säätämisen katsottiin olevan tarpeen myös siksi, että huoltovarmuusrahaston varat ja tulot ovat rajalliset ja uusien menojen kattamisen rahastosta on oltava riittävän perusteellisen valmistelun ja kokonaisharkinnan alaista. Kustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta oli säännös vuonna 2005 voimassa olleessa lainsäädännössä esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetussa laissa, sijoitusrahastolaissa, arvo-osuusjärjestelmästä annetussa laissa sekä ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetussa laissa.

Valtioneuvosto on huoltovarmuuslain nojalla antanut päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013, tavoitepäätös). Huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Keskeisiä yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavia uhkia ovat tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä -verkkojen häiriintyminen, energiansaannin keskeytyminen, väestön terveyden ja toimintakyvyn vakava häiriintyminen sekä luonnon- ja ympäristöonnettomuudet. Vakavin ulkoinen uhka huoltovarmuudelle on kriisitilanne, jossa kansakunnan kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja on vaikeutunut. Huoltovarmuuden turvaaminen perustuu toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin, joita tukevat huoltovarmuudelle kriittisten organisaatioiden ja verkostojen toiminnan jatkuvuutta varmistavat toimenpiteet sekä toimialakohtaiset huoltovarmuustoimenpiteet.

Tavoitepäätöksen mukaan osana kriittisen infrastruktuurin turvaamista viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio huolehtivat, että finanssialan toimijat liiketoimintaansa järjestäessään varmistavat kriittisten toimintojen ylläpitämisessä tarvittavien järjestelmien toimivuuden sekä riittävän ajantasaisten tietojen käytettävyyden myös tilanteissa, joissa järjestelmät sijaitsevat kansallisten rajojen ulkopuolella. Valtioneuvoston päätös painottaa, että erityisesti on huolehdittava varajärjestelyistä, joilla turvataan pankkien välinen maksuliikenne, arvopaperien selvitys-, toimitus ja säilytystoiminta sekä eläkkeiden ja muiden toistuvaissuoritusten maksatukset myös silloin, jos näiden toimintojen kannalta kriittiset järjestelmät Suomessa tai maan rajojen ulkopuolella ei ole käytettävissä. Samoin on varmistettava korttimaksamisen infrastruktuurin ja korttivarmennusten toimivuus Suomessa.

Valmiuslaki

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana ja viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin.

Valmiuslain 2 §:ssä säädettyjä poikkeusoloja ovat 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista, 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila,

sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain 3 luvussa säädetään viranomaisten varautumisesta julkisen hallinnon tehtävien hoitamiseen. Lain 12 §:n mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Poikkeusoloissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä, tai niitä joudutaan suorittamaan nopeammin. Lisäksi kriisi saattaa ilmaantua niin äkillisesti, että siihen on varauduttava etukäteen. Tehtävien muutoksista selviytyminen edellyttää, että poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa. Viranomaisten poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten.

Viranomaisten varautumistoiminta voi merkitä valmiussuunnittelua, teknisiä ja rakenteellisia etukäteisvalmisteluja sekä koulutusta ja harjoituksia. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Koska viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutusta, lakiin ei ole otettu erityistä ohjeiden antamista koskevaa säännöstä.

Valmiuslain 13 §:n mukaan viranomaisten varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto. Kukin ministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa on säädetty erikseen. Valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin varautuminen on valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 22 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 16 §:n 3 kohdan mukaan kokonaisuunpuolustuksen yhteensovittaminen on puolustusministeriön tehtävä. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 3 momentin mukaan valmiuspäällikkökokous toimii häiriötilanteessa valtioneuvoston johtamisen tukena.

Valmiuslain 6 §:n mukaan todettuaan maassa vallitsevat poikkeusolot valtioneuvosto voi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa säätää käyttöönottoasetuksella viranomaisten toimivaltuuksia lisäävien valtuuslain II osan (Toimivaltuudet poikkeusoloissa) säännösten käytöstä. II osan toimivaltuussäännökset on järjestetty pääasiallisesti niin, että yksi luku koskee kutakin hallinnonala. Toimivaltuuksia on annettu seuraavilta aloilta: rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen, rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely, asuntokannan käytön säännöstely, sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaaminen, kuljetusten turvaaminen ja polttonesteen säännöstely, sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen, valtiontalouden hoito poikkeusoloissa, julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet, työvelvollisuus, sotilaallinen puolustusvalmius, sekä väestönsuojelu ja evakuointi. Lisäksi valmiuslaissa on toimivaltuuksia hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistamisesta, sosiaaliturvaan liittyvistä muutoksista sekä hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa.

Valmiuslain II osan poikkeusolojen toimivaltuuksien keskeinen osa koskee rahoitusmarkkinoiden toiminnan sääntelyä. Valmiuslain 4 luvussa säädetään valtioneuvoston, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa. Näiden toimivaltuuksien käyttöönottoa rajoittaa valmiuslain yleisten soveltamisedellytysten ohella lain

27 §, jonka mukaan alla tarkemmin kuvattavia, lain 15 tai 17 §:ssä, 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa taikka 20 tai 21 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia koskeva käyttöönottoasetus, joka koskee Euroopan yhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön mukaan Euroopan keskuspankkijärjestelmälle kuuluvia tehtäviä, voidaan antaa vain, jolleivät Euroopan keskuspankki ja Suomen Pankki toimiessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ole poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisiä. Valtioneuvoston on myös ennen asetuksen antamista pyydettävä kiireellistä menettelyä noudattaen Euroopan keskuspankin lausunto.

Suomen Pankin toimivaltuuksiin poikkeusoloissa kuuluu 15 §:ssä säädetty valtuudet rahoitus- ja maksuvälineitä koskeviin toimiin, eli valuutansäännöstelyyn. Pykälän tarkoittamia rajoituksia ovat muun muassa rajoitukset rahoitusvälineiden maastavientiin ja maahan tuontiin sekä Suomessa asuvan varojen kotiuttamisvelvollisuus.

Valtioneuvoston toimivaltuuksiin poikkeusoloissa kuuluu 17 §:ssä säädetty varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan asettaa rajoituksia rahoitusmarkkinoilla toimivien yhteisöjen antolainauksen korkotasolle, luotonannon käyttötarkoitukseksi, talletuksien noston määrälle ja sijoituskohteille. Valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset, sijoituspalveluyritykset ja rahastoyhtiöt voidaan velvoittaa sijoittamaan valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin.

Valtioneuvoston toimivaltuuksiin poikkeusoloissa kuuluu 19 §:ssä säädetty arvopaperitoiminnan rajoittaminen, jota voidaan harjoittaa valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan taikka arvopaperi- tai vakuutusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi. Pykälän mukaan arvopapereita saa laskea liikkeeseen vain sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Arvopaperipörssissä tai muilla markkinapaikoilla saa käydä kauppaa vain erikseen säädettyillä arvopapereilla. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan arvopaperikaupan selvitystoimintaa ja arvopaperikeskuksen toimintaa saa harjoittaa vain valtioneuvoston asetuksella säädettyllä sellaisella tavalla, joka ei vaaranna selvitysjärjestelmien tai arvo-osuusjärjestelmän toimintaa eikä aiheuta vakavaa uhkaa rahoitusmarkkinoiden toiminnalle tai sijoittajien lakisääteisille eduille. Poikkeusoloissa voidaan myöntää vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä sijoitussidonnaisia henkivakuutuksia.

Valtioneuvoston toimivaltuuksiin poikkeusoloissa kuuluu 20 §:n mukainen maksuliikenteen rajoittaminen. Pykälän mukaan maksuliikkeen sekä sitä koskevien selvitysjärjestelmien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi tilisiirtoja ei saa tehdä määrällisesti enempää, raha-arvoltaan suurempina eikä pienempinä taikka laadultaan tai lajiltaan muunlaisina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Lisäksi tilisiirron suorittamiselle muualla laissa säädettyjen tai muuten velvoittavien määräaikojen sijasta sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettyjä pitempiä määräaikoja. Edelleen valtioneuvoston asetuksella määriteltyjen häirinnälle alttiiden maksutapojen käyttö on kielletty. Suomen Pankki ja Finanssivalvonta huolehtivat omilla toimialoillaan valtioneuvoston asetusten täytäntöönpanosta. Maksuliikkeen säännöstelyllä voitaisiin puuttua mahdollisiin paniikkireaktioihin. Voimassa olevan lain mukaan maksuliikkeellä tarkoitetaan myös maksujärjestelmiä.

Valtioneuvoston toimivaltuuksiin poikkeusoloissa kuuluu säätää asetuksella 21 §:n mukaisista poikkeuksista luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin sekä vakuutus- ja eläkelaitoksiin sovellettaviin vakavaraisuusvaatimuksiin. Asetus voidaan antaa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi, jos lakisääteisen

vakavaraisuusvaatimuksen täyttäminen voi poikkeusoloissa johtaa mainittujen laitosten tai yritysten toiminnan olennaiseen vaarantumiseen.

2.1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö rahoitusallalla

Luottolaitokset, eräät rahoituslaitokset, rahastoyhtiöt ja arvopaperikeskus velvoitettiin varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen myös poikkeusoloissa vuonna 2003 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Varautumisvelvollisuudesta säädettiin osana rahoitusmarkkinoita ja vakuutus toimintaa koskeneen valmiuslain toimivaltuus säätelyn uudistamista (HE 200/2002 vp). Tuolloin valmiuslaki saatettiin vastaamaan vaatimuksia, joita yhteiskunnan toimintojen turvaaminen rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan sääntöselyn osalta poikkeusoloissa edellytti.

Varautumisvelvollisuutta säädettäessä todettiin, että yksinomaan viranomaisten toimenpitein toteutettava varautuminen toimintavalmiuden ylläpitämiseen poikkeusoloissa ei ole riittävää. Sen vuoksi katsottiin perustelluksi säätää varautumisvelvollisuus sellaisille rahoitusmarkkinoilla toimiville, jotka harjoittavat rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä toimintoja poikkeusoloissa. Lisäksi lakia säädettäessä pidettiin todennäköisenä, että mahdollisessa vakavassa kriisitilanteessa julkinen sektori joutuisi lisäksi ryhtymään hyvin merkittäviinkin toimenpiteisiin rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimintaedellytysten turvaamiseksi. Tämän vuoksi pidettiin oikeasuhteisena, että rahoitusalan toimilupalvelulliset yritykset varautuvat omin toimenpitein myös vakaviin yhteiskunnallisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Säännökset varautumisvelvollisuudesta sisällytettiin varautumisvelvollisten toimintaa säänteleviin lakeihin. Kussakin laissa säädetään myös huoltovarmuuden turvaamisesta aiheutuvia menoja koskevasta korvausmahdollisuudesta huoltovarmuuslain 15 §:ssä tarkoitettua huoltovarmuusrahastosta. Rahoitusmarkkinoiden säätelyn muutosten yhteydessä vuoden 2003 säännöksiin on tehty lähinnä lakiteknisiä muutoksia.

Ennen vuoden 2003 lainsäädäntöä rahoitusmarkkinoiden keskeisten toimintojen jatkuvuus kaikissa oloissa pyrittiin varmistamaan muun muassa asettamalla esimerkiksi toimiluvan myöntämisen yhteydessä keskeisille atk-järjestelmille eri tasoisia erityisvaatimuksia myös poikkeusoloja silmällä pitäen. Näin toimittiin erityisesti keskeisten maksujärjestelmien sekä arvopapereiden kaupankäynti-, selvitys- ja säilytysjärjestelmien kohdalla (HE 200/2002 vp, s. 26).

Rahoitussektorin varautumista koskevat säännökset eivät ole yksityiskohtaisia. Lain tasoinen säätely on luonteeltaan puitelainsäädäntöä, eikä sitä ole myöskään tarkennettu asetus- tai määräystasolla.

Luottolaitostoiminnasta annettu laki

Luottolaitoslain 5 luvun 16 §:ssä säädetään luottolaitoksen varautumisvelvollisuudesta. Luottolaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistamalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla. Jos varautumisvelvollisuudesta aiheutuvat tehtävät edellyttävät sellaisia toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä luottolaitoksen toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan 5 luvun 17 §:n mukaan korvata huoltovarmuuslaissa tarkoitettua huoltovarmuusrahastosta.

Voimassa olevan luottolaitoslain 5 luvun 16–17 § vastaavat kumotun luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 123 ja 124 §:ää (HE 39/2014 vp, s. 50). Ne puolestaan vastaavat edeltävän luottolaitoslaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) 6 a §:ää (482/2003).

Voimassa olevan lainsäädännön mukainen varautuminen tarkoittaa esimerkiksi varatilojen, varajärjestelmien ja etätoimintavalmiuden sekä manuaalisen toiminnan valmiuden ylläpitämistä. Välttämättömiä poikkeusoloissa ylläpidettäviä toimintoja ovat rahahuollon ja maksujen välityksen jatkuvuuden turvaaminen. Myös muiden luottolaitoksen pääasialliseen toimintaan liittyvien tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa voi olla välttämätöntä.

Palveluyrityksen tai muun palvelun tuottajan palvelujen käyttäminen tehtävien hoitamisessa ei vaikuta luottolaitoksen velvollisuuteen varautua poikkeusoloihin. Vaikka luottolaitos olisi ulkoistanut jonkin toimintonsa, ei se voi siirtää itselleen kuuluvan lakisääteistä varautumisvelvollisuutta sopimuskumppanilleen. Luottolaitoksella on vastuu toimintavalmiutensa ylläpitämisestä silloinkin, kun se käyttää tehtäviensä hoitamisessa palveluyrityksen tai muun palvelun tuottajan palveluja. Varautumisvelvollisuus säädettiin myös sellaisille rahoituslaitoksille, jotka pääasiallisena liiketoimintanaan tarjoavat yleisölle ja yrityksille maksukortti- ja maksamispalveluja. Nämä maksutoimintaa harjoittavia rahoituslaitoksia koskevat säännökset on sittemmin kumottu ja vastaava sääntely on siirretty maksulaitoslakiin (HE 39/2014 vp).

Alkuperäisen pykälän 2 momentin mukaan Rahoitustarkastuksella oli oikeus antaa ohjeita varautumisvelvollisuuden soveltamisesta. Säännös kumottiin tarpeettomana (1357/2010), koska Finanssivalvonnalla on oikeus antaa toimialallaan ohjeita yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden nojalla ilman erillistä säännöstäkin (HE 127/2010 vp, s. 32).

Luottolaitoslain 18 luvun 5 §:n mukaan varautumisvelvollisuus ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaaminen koskee myös ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikettä. Voimassa olevan luottolaitoslain 18 luku ulkomaisia luottolaitoksia koskevista erityissäännöksistä vastaa kumotun luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 166 j—166 v §:iä. Varautumisvelvollisuuden sisältö on määritelty sittemmin kumotun ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain (1608/1993) 13 a §:ää säädettäessä (HE 200/2002 vp s. 50). Voimassa olevassa lainsäädännössä ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeille on asetettu samanlainen varautumisvelvollisuus kuin kotimaisille luotto- ja rahoituslaitoksille. Varautumiseen ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen sovelletaan 5 luvun 16—17 §:n säännöksiä.

Varautumisvelvollisuus ei kuitenkaan koske ulkomaisen ETA-luottolaitoksen sivuliikettä siltä osin kuin sivuliike on luottolaitoksen kotivaltion lainsäädännön nojalla varmistanut tehtäviensä hoitamisen poikkeusoloissa suomalaista lainsäädäntöä vastaavalla tavalla ja esittänyt siitä Finanssivalvonnalle riittävän selvityksen. Kyseessä on poikkeussäännös, joka perustuu Euroopan unionin periaatteisiin palvelujen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen perustuvista sisämarkkinoista. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että sivukonttoria pitävän luotto- tai rahoituslaitoksen kotivaltion lainsäädäntö velvoittaa sivukonttorin varmistamaan toimintansa mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen myös poikkeusoloissa ja, että varautuminen suoritetaan 1 momenttia vastaavalla tai siihen rinnastettavalla tavalla.

Alkuperäisen pykälän 3 momentin mukaan Rahoitustarkastuksella oli oikeus antaa ohjeita varautumisvelvollisuuden soveltamisesta myös ulkomaisen luottolaitoksen osalta. Säännös poistettiin laista, sillä Finanssivalvonnalla on normaalin toimivaltansa puitteissa oikeus ilman eri valtuutusta antaa ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeille ohjeita varautumisvelvollisuuden täyttämistä, kuten muitakin valvontalainsäädäntöä koskevia ohjeita.

Maksulaitoslaki

Maksulaitoslain (612/2014) 41 a §:n mukaan maksulaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla. Varautumisvelvollisuus koskee myös ulkomaisen maksulaitoksen Suomessa olevaa sivuliikettä. Maksulaitoslain 41 b §:ssä säädetään varautumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta.

Pykälillä korvattiin tuolloin voimassa olleessa luottolaitostoiminnasta annetun lain 123 ja 124 §:ssä olevat maksutoimintaa harjoittavia rahoituslaitoksia koskevat säännökset. Asiasisällöltään 41 a §:ssä säädetty varautumisvelvollisuus vastaa luottolaitoslain 5 luvun 16 §:n varautumisvelvollisuutta.

Sijoituspalvelulaki

Sijoituspalvelulain (747/2012) 7 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan sijoituspalveluyrityksen, joka tarjoaa oheispalveluna rahoitusvälineiden säilyttämistä, tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan luvanvaraista rahoitusvälineiden säilyttämistä tarjoavan sijoituspalveluyrityksen varautumisvelvollisuus rinnastetaan luottolaitosten ja rahastoyhtiöiden varautumisvelvollisuuteen. Rahoitusvälineiden säilyttämistä tarjoavien sijoituspalveluyritysten velvollisuus on osallistua rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja muun muassa valmistella etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa. Lakia säädettäessä katsottiin, että asiakkaiden tulee voida luottaa sijoituspalveluyritysten kykyyn säilyttää rahoitusvälineitä muuttuvissa olosuhteissa ja myös poikkeusolojen aikana (HE 32/2012 vp, s. 80 ja s. 189).

Sijoituspalvelulain 7 luvun 8 §:n 2 momentissa säädetään tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta.

Sijoituspalvelulain 7 luvun 15 §:n mukaan mitä 8 §:ssä säädetään varautumisesta ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, koskee myös ulkomaisen ETA-sijoituspalveluyrityksen sivuliikettä. Varautumisvelvoite ei kuitenkaan koske ulkomaisen ETA-sijoituspalveluyrityksen sivuliikettä, jos se on sijoituspalveluyrityksen kotivaltion lainsäädännön nojalla varmistanut tehtäviensä hoitamisen poikkeusoloissa 8 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla ja esittänyt siitä Finanssivalvonnalle riittävän selvityksen. Pykälässä tarkoitettu varautumisvelvollisuus koskee ainoastaan sellaisia sivuliikkeitä, jotka tarjoavat oheispalveluna rahoitusvälineiden säilyttämistä.

Sijoituspalvelulain 7 luvun 8 ja 15 §:ään on tehty tekniset muutokset (1069/2017) rahoitusvälineiden säilyttämisen muuttuessa sijoituspalvelusta oheispalveluksi. Lain 7 luvun 8 § vastaa pääosin aiemmin voimassa olleen sijoituspalvelulain 7 luvun 9 §:ää. Lain 7 luvun 15 § vastaa pääosin aiemmin voimassa olleen sijoituspalvelulain 7 luvun 20 §:ää.

Sijoituspalvelulain 1 luvun 7 §:n viittaussäännöksellä kolmannen maan yritykseen, joka tarjoaa sijoituspalvelua tai harjoittaa sijoitustoimintaa Suomessa sivuliikkeen välityksellä sovelletaan näiden palvelujen osalta, mitä 7 luvun 15 §:ssä säädetään. Tällaisten yritysten

varautumisvelvollisuus on siten saatettu yhdenmukaiseksi kotimaisten sijoituspalveluyritysten kanssa.

Sijoitusrahastolaki

Sijoitusrahastolain (48/1999) 1 luvun 4 a §:n 1 momentin mukaan rahastoyhtiön tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Pykälän 2 momentissa säädetään tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta. Pykälän 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa ohjeita 1 momentin soveltamisesta.

Rahastoyhtiön varautumisvelvollisuus on säädetty rahasto-osuuksien omistajien ja oikeudenhaltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi. Lakia säädettyäessä pidettiin välttämättömänä, että rahastoyhtiöllä on hallinnassaan rahasto-osuusrekisteriin sisältyvät tiedot kaikissa olosuhteissa. Varautuminen tarkoittaa varajärjestelmien ja muun toiminnan valmiuden ylläpitämistä myös poikkeusoloissa. Rahastoyhtiöllä on vastuu toimintavalmiuden ylläpitämisestä poikkeusolojen varalta silloinkin, kun se käyttää tehtäviensä hoitamisessa ulkopuolisia palveluja.

Sijoitusrahastolain 132 h §:n mukaan varautumisvelvollisuus ja sitä vastaava oikeus kustannusten korvaamiseen koskee ulkomaisen ETA-rahastoyhtiön sivuliikettä, jonka välityksellä rahastoyhtiö hallinnoi sijoitusrahastoa Suomessa. Velvoite ei koske ulkomaisen ETA-rahastoyhtiön sivuliikettä siltä osin kuin sivuliike on rahastoyhtiön kotivaltion lainsäädännön nojalla varmistanut tehtäviensä hoitamisen poikkeusoloissa suomalaista lainsäädäntöä vastaavalla tavalla ja esittänyt siitä Finanssivalvonnalle riittävän selvityksen. Omistajien ja oikeudenhaltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi on välttämätöntä, että rahasto-osuusrekisteriin sisältyvät tiedot säilyvät kaikissa olosuhteissa. Tämän tavoitteen varmistamiseksi varautumisvelvollisuus on ulotettu koskemaan myös sellaista ulkomaista ETA-rahastoyhtiötä, joka hallinnoi sivuliikkeen välityksellä sijoitusrahastoa Suomessa. Pykälän säännökset vastaavat luottolaitoslain 18 luvun 5 §:ää, jossa säädetään ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikkeen varautumisesta poikkeusoloihin.

Kiinteistörahastolaki

Kiinteistörahastolain (1173/1997) 6 a §:n 1 momentin mukaan kiinteistörahaston tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Pykälän 2 momentissa säädetään tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta. Pykälän 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä 1 momentin soveltamisesta.

Kiinteistörahastotoimintaa harjoittavan kiinteistörahaston varautuminen tarkoittaa varajärjestelmien ja muun toiminnan valmiuden ylläpitämistä myös poikkeusoloissa. Varautumisvelvollisuudella on erityinen merkitys kommandiittiyhtiömuotoisille kiinteistörahastoille, joiden osuuksia ei ole liitetty arvo-osuusjärjestelmään.

Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettu laki

Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan arvopaperikeskuksen tulee varmistaa arvo-osuusjärjestelmässä olevien tietojen säilyttäminen mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin tai muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 19 §:n 2 momentissa säädetään tavanomaisesta toiminnasta selvästi poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta.

Pykälä vastaa kumotun arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 19 §:ää ja pääosin sitä edeltäneen arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain (826/1991) 13 a §:ää. Sitä säädettyä arvo-osuusrekisterillä tarkoitettiin arvo-osuustileistä, arvo-osuustileille kirjatuista arvo-osuuksista sekä arvo-osuustileihin ja arvo-osuuksiin kohdistuvista oikeuksista ja velvollisuuksista arvopaperikeskuksessa Suomessa pidettävää rekisteriä. Arvopaperikeskuksen tehtävänä oli muun muassa huolehtia arvo-osuusrekisteristä ja ylläpitää liikkeeseenlaskijakohtaisia osakasluetteloita ja muita vastaavia omistajaluetteloita, sekä luettelo arvo-osuuksista, joita on kirjattu arvo-osuusrekisterissä pidettäville arvo-osuustileille (arvo-osuuslajiluettelo) ja luettelo arvo-osuustileille kirjattuihin arvo-osuuksiin kohdistuvien oikeuksien haltijoista (oikeudenhaltijaluettelo). Näiden toimintojen tuli tapahtua luotettavasti myös poikkeusoloissa.

Arvopaperikeskuksen varautumisvelvollisuutta perusteltiin alun perin sillä, että arvo-osuudet muodostavat merkittävän osuuden yksityisten ja yhteisöjen varallisuudesta. Lakia säädettyä pidettiin välttämättömänä arvo-osuuksien omistajien ja oikeudenhaltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi, että arvo-osuusjärjestelmään kirjatut tiedot säilyvät kaikissa olosuhteissa (HE 200/2002 vp, s. 50). Säännöstä täsmennettiin vuonna 2012 voimaan tulleen valmiuslain uudistuksen yhteydessä lisäämällä siihen nimenomainen vaatimus Suomessa sijaitsevista tietojärjestelmistä tai muista häiriöttömän toiminnan jatkumisen mahdollistavista järjestelyistä. Muutoksen keskeinen sisältö oli, että arvopaperikeskuksella edellytetään olevan Suomessa riittävät tietojärjestelmät, joilla varmistetaan muun muassa arvo-osuusrekisterissä olevien tietojen säilyttäminen mahdollisimman häiriöttömästi poikkeusoloissa. Suomessa olevina riittävinä tietojärjestelminä voidaan pitää varsinaisten pää- tai varajärjestelmien lisäksi myös muita Suomessa olevia keskeytymättömän toiminnan kannalta riittäviä järjestelyitä (PuVM 3/2010 vp, s. 18).

Vuonna 2012 voimaan tulleen valmiuslain uudistuksen yhteydessä katsottiin, että arvopaperikeskuksen mahdolliset toiminnalliset ongelmat ovat varmimmin ja nopeimmin ratkaistavissa silloin, kun keskeiset tietokannat, tietojärjestelmät ja niitä hallitseva henkilöstö ovat Suomessa. Lisäksi tarvittaviin viestintäyhteyksiin liittyvät ongelmat pysyvät rajatumpina. Suomen yleisen edun katsottiin vaativan arvopaperikeskuksen toimintojen järjestämistä siten, että Suomessa on riittävät tietojärjestelmät arvo-osuusrekisterissä olevien tietojen säilyttämiseksi mahdollisimman häiriöttömästi. Rahoitusjärjestelmän vakaus voi järkkäyä, jos keskuspankki ei voi arvopaperikeskuksen toimintaongelmista johtuvan arvopaperien vakuuskäytön estymisen vuoksi toteuttaa rahapoliittisia operaatioitaan tai myöntää tarpeen mukaan päivänsisäistä rahoitusta vastapuolilleen (HE 3/2008 vp, s.96—97).

Pykälän 3 momentin aiemman sanamuodon mukaan Rahoitustarkastuksella oli oikeus antaa ohjeita varautumisvelvollisuuden soveltamisesta. Valmiuslain muutoksen yhteydessä Finanssivalvonnan mahdollisuutta tarkempaan viranomaisohjeistukseen pidettiin

välttämättömänä, sillä eurooppalaisessa arvopaperirekisteritoiminnassa ja arvopaperikaupan selvitystoiminnassa oli odotettavissa huomattavia muutoksia (PuVM 3/2010 vp, s. 18). Tätä koskeva erillinen säännös kuitenkin poistettiin laista varsin nopeasti, sillä Finanssivalvonnalla katsottiin olevan normaalin toimivaltansa puitteissa oikeus ilman eri valtuutusta antaa ohjeita varautumisvelvollisuuden täyttämistä. Muutos vastasi muun muassa luottolaitoslaissa tehtyä muutosta (HE 32/2012 vp, s. 239).

Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä

Kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa (1070/2017) ei ole nimenomaisesti säädetty pörssin tai muun kauppapaikan poikkeusoloihin varautumisesta. Laissa kuitenkin säädetään kattavasti säännellyn markkinan järjestäjänä toimivan pörssin jatkuvuudenhallinnasta. Lain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan pörssin on varmistettava toimintaansa liittyvien riskien hallinta ja toimintansa jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Velvoite koskee 5 momentin mukaan myös pörssin omistusyhteisöä. Saman pykälän 3 momentin mukaan pörssin on varmistettava, että sen käyttämät järjestelmät ja menettelytavat turvaavat toiminnan luotettavuuden ja jatkuvuuden myös häiriötilanteissa. Pörssin tulee myös voida varmistaa riittävä kaupankäyntijärjestelmien häiriönsietokyky, riittävä kapasiteetti toimeksiantojen ja viestien ruuhkahuippujen käsittelyyn ja varmistaa asianmukainen kaupankäynti markkinoiden vakavissa stressiolosuhteissa. Vaatimusten täyttämiseksi kaupankäyntijärjestelmien toimintaa on testattava säännöllisesti kuormituskokein.

Pykälällä on pantu täytäntöön osia direktiivin 2014/65/EU rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (MIFID II) toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia sääntelevästä 47 artiklasta ja muun muassa järjestelmien häiriönsietokykyä koskevasta 48 artiklasta. Pykälän 1 momentti perustuu kumotun kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (748/2012) 2 luvun 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan pörssin oli varmistettava toimintaansa liittyvien riskien hallinta, sisäisen valvontansa toimivuus ja toimintansa jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Se puolestaan vastasi pääosin kumotun arvopaperimarkkinalain (495/1989) 3 luvun 17 §:ää ja kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termineillä annetun lain (optiokauppain, 772/1988) 2 luvun 9 §:ää (HE 32/2012 vp, s. 217). Niillä saatettiin voimaan rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY (MIFID I) 39 artiklan a, b ja c alakohdat vuonna 2007 (923/2007, 924/2007) (HE 43/2007 vp, s. 75—76).

Finanssivalvonta voi lain 3 luvun 36 §:n nojalla antaa tarkempia määräyksiä 1 §:ssä tarkoitettusta riskienhallinnasta pörssin operatiivisten riskien osalta. Lain 12 luvun 2 §:n nojalla 3 luvun 1 §:n säännösten laiminlyönnistä tai rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita pörssiä osallistumaan rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun, valmistelemaan etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa tai muihin toimiin. Vastaavasti laissa ei ole myöskään säädetty mahdollisuudesta hakea varautumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista huoltovarmuusrahastosta.

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet

Finanssivalvonnan antamat määräykset ovat Finanssivalvonnan antamia velvoittavia oikeussääntöjä, joita on noudatettava. Perustuslain 80 §:n mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan määräyksiä, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen

valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Finanssivalvonta antaa määräyksiä ainoastaan määräyksenantoon valtuuttavan lain säännöksen nojalla ja sen asettamissa rajoissa. Ainoastaan kiinteistörahastolakiin (1173/1997) sisältyy Finanssivalvonnan tarkempi valtuus antaa varautumista koskevia määräyksiä.

Viranomaisen voi omalla toimialallaan antaa lain soveltamista koskevia yleisiä ohjeita. Finanssivalvonnan antamilla ohjeilla edistetään hyvien menettelytapojen noudattamista finanssimarkkinoilla ja toimilupavelvollisten ohjaus- ja valvontajärjestelmien luotettavuutta. Ohjeilla pyritään myös lisäämään oikeusvarmuutta, kun finanssimarkkinoilla toimivilla on tiedossa Finanssivalvonnan esittämä tulkinta lain säännöksestä. Lisäksi sijoitusrahastolakiin sisältyy edelleen muualta rahoitusmarkkinalainsäädännöstä tarpeettomana kumottu erillinen valtuus antaa ohjeita varautumisvelvollisuuden soveltamisesta.

Finanssivalvonta on 4.11.2014 antanut määräyksiä ja ohjeita (8/2014) operatiivisen riskin hallinnasta rahoitussektorin valvottavissa. Luvun 8.3 ohje koskee varautumista poikkeusoloihin. Sitä sovelletaan valvottaviin, jotka ovat velvollisia varautumaan valmiuslain tarkoittamiin poikkeusoloihin. Näitä ovat luottolaitokset, maksulaitokset, sijoituspalveluyritykset, jotka tarjoavat oheispalveluna rahoitusvälineiden säilyttämistä, rahastoyhtiöt, vaihtoehtorahastojen hoitajat, jotka tarjoavat sijoituspalveluja, ulkomaisten luottolaitosten Suomessa olevat sivuliikkeet, ulkomaisten maksulaitosten Suomessa olevat sivuliikkeet, ulkomaisten sijoituspalveluyritysten Suomessa olevat sivuliikkeet sekä arvopaperikeskus. Lisäksi Finanssivalvonta suosittaa, että pörssi noudattaisi luvun 8.3 ohjeita poikkeusoloihin varautumisesta. Luvun suosituksia voidaan soveltaa myös muihin vakaviin häiriöihin ja kriiseihin kuin valmiuslaissa määriteltyihin poikkeusoloihin. Näitä voivat olla esimerkiksi valvottavan henkilöstön toimintakykyä vakavasti vaarantava uhka tai valvottavan toimitilojen tai tietojenkäsittely-ympäristön tuhoutuminen.

Finanssivalvonta suosittaa, että valvottava harkitsee riskianalyysin perusteella, pitääkö keskeisten ja tärkeiden palvelujen tuottamisessa käytettävät tuotantojärjestelmät sekä niiden ohjauksen, ylläpidon, järjestelmähallinnan ja teknisen tuen osaaminen säilyttää Suomessa kokonaan tai olennaisilta osin vai riittääkö se, että ne ovat palautettavissa Suomeen ennakkoon suunniteltujen järjestelyjen avulla.

Finanssivalvonta suosittaa, että valvottava huolehtii varajärjestelyistä, joilla turvataan pankkien välinen maksuliikenne, arvopaperien selvitys-, toimitus- ja säilytystoiminta sekä eläkkeiden ja muiden toistuvaissuoritusten maksatukset myös silloin, jos näiden toimintojen kannalta kriittiset järjestelmät Suomessa tai maan rajojen ulkopuolella eivät ole käytettävissä. Lisäksi valvottavan tulisi varmistaa korttimaksamisen infrastruktuurin ja korttivarmentusten toimivuus Suomessa.

Finanssivalvonta suosittaa, että valvottava varmistaa muun ohella, että valvottavan tulisi varajärjestelyin varautua kansainvälisten ja kansallisten tietoliikenneyhteyksien häiriöihin.

Finanssivalvonta suosittaa, että keskeisten palveluiden tuottamisessa tarvittavat tietojärjestelmät ja tietovarastot hajautetaan maantieteellisesti vähintään kahteen riskiprofiililtaan erilaiseen paikkaan. Keskeisiä tietoja ja toimintoja voidaan siirtää Euroopan unionin alueelle edellyttäen, että niiden lainmukaisuus, turvallisuus ja käytettävyyden ohjeissa määriteltyjen palvelutavoitteiden toteuttamiseksi on turvattu.

2.1.3 Voimassa oleva lainsäädäntö muilla sektoreilla

Yksityisten varautumisvelvollisuudesta säädetään usean yhteiskunnan sektorin erityislainsäädännössä. Tällaisen lainsäädännön tarkoituksena on yhteiskunnan taloutta

tukevien perustoimintojen turvaaminen. Tällä tarkoitetaan erilaisten teknisten järjestelmien kuten sähkönsiirron, viestiliikenteen ja tiedottamisen, maksujärjestelmän, vesi- ja jätehuollon ja liikenteen toiminnan varmistamista. Valmius ylläpitää tuotannollista valmiutta edellyttää teollisuuden ja palveluelinkeinojen toimipaikkakohtaista suunnittelua, tuotantoa tukevien toimintojen varmistamista ja työvoiman varaamista kaikkein ankarimpien kriisien varalta. Kriiseihin varautuminen liittyy saumattomasti yritysten normaaliin riskienhallintaan. Ennakollinen varautuminen on välttämätöntä, sillä julkisella vallalla ei ole valmista organisaatiota taloudellisten toimintojen yksityiskohtaiseen ohjaamiseen kriisioloissa. Muillakin yhteiskunnan sektoreilla kuin rahoitusallalla on havaittu, että yksinomaan viranomaisten toimenpitein toteutettava varautuminen toimintavalmiuden ylläpitämiseen poikkeusoloissa ei ole riittävää. Sen vuoksi on perusteltua säätää varautumisvelvollisuus sellaisille toimijoille, jotka harjoittavat yhteiskunnan perustoimintojen kannalta välttämättömiä toimintoja poikkeusoloissa.

Vakuutus- ja eläkevakuutustoimintaa koskeva lainsäädäntö

Vakuutus- ja eläkevakuutusalan toimijoille on säädetty varautumisvelvollisuus, jonka tavoitteena on varmistaa niiden riittävän häiriötön toiminta mahdollisimman pitkään myös kriisiolosuhteissa sekä turvata poikkeusoloissakin välttämättömien toimintojen jatkuminen ja vakuutuspalvelujen tarjoaminen. Varautuminen voi tarkoittaa varatilojen, varajärjestelmien ja etätoimintavalmiuden sekä manuaalisen toiminnan valmiuden ylläpitämistä. Välttämättömiä poikkeusoloissa ylläpidettäviä toimintoja olisivat muun muassa eläke- ja korvauskäsittely sekä jatkuvien eläkkeiden ja korvausten maksatus.

Vakuutusyhtiölain (521/2008) 31 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiön tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla vakuutusalan valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Finanssivalvonta voi myöntää poikkeuksia velvollisuudesta, jos se on perusteltua vakuutusyhtiön koon, toiminnan laadun tai laajuuden taikka muun erityisen syyn vuoksi. Finanssivalvonnan myöntämän poikkeuksen antaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi tapauksessa, jossa vakuutusyhtiö myy ainoastaan sellaisia vapaaehtoisia vakuutuksia, joiden merkitys kansalaisten toimeentulolle ja yritysten toiminnalle on kriisioloissa vähäinen. Poikkeuksia voidaan antaa myös esimerkiksi sellaiselle pienelle vakuutusyhtiölle, jonka varautumisesta huolehtii sen pääomistajana toimiva teollisuusyritys. Finanssivalvonta voi ulottaa poikkeuksen koskemaan vain osaa pykälässä tarkoitettua varautumisvelvollisuudesta.

Jos varautumisesta aiheutuvat tehtävät edellyttävät toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä vakuutusyhtiön toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan 31 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan korvata huoltovarmuusrahastosta.

Pykälän 1 momentin säännös vastaa aiemmin voimassa olleen vakuutusyhtiölain (1062/1979) 1 luvun 7 §:ää, joka säädettiin lailla (486/2003). Samassa yhteydessä vastaava säännös lisättiin myös vakuutusyhdistyslakiin (1250/1987), ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettuun lakiin (398/1995), eläkesäätiölakiin (1774/1995), vakuutuskassalakiin (1164/1992), merimieseläkelakiin (72/1956, korvattu lailla 1290/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelakiin (467/1969, korvattu lailla 1280/2006). Myös näiden lakien sääntelyn kohteena olevilla toimijoilla on vakuutusyhtiölain varautumisvelvollisuutta vastaava velvollisuus. Työeläkevakuutusyhtiöihin sovelletaan vakuutusyhtiölain varautumissäännöstä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) viittaussäännösten nojalla.

Finanssivalvonta on antanut 7.12.2015 määräyksen ja ohjeen 6/2015 henki- ja vahinkovakuutusyhtiön toiminnan aloittamisesta ja hallintojärjestelmästä. Sen luvun 6.1 kohdan 7 mukaan poikkeusolojen häiriötilanne kestää tyypillisesti pidempään kuin ne tilanteet, joihin normaaliolojen jatkuvuus suunnitelmassa on varauduttu. Lisäksi uhat, joihin tulee varautua, ovat tyypillisesti vakavampia kuin ne uhat, joihin jatkuvuus suunnitelmassa varaudutaan. Luvun 6.1 kohdan 8 määräyksen mukaan yhtiön hallitus vastaa siitä, että yhtiön keskeisillä liiketoiminnoilla on ajantasaiset ja riittävät jatkuvuus suunnitelmat. Yhtiön toimivan johdon tulee määrittellä vastuut yhtiön jatkuvuus suunnittelulle. Yhtiöllä tulee olla selkeä toimintamalli jatkuvuus suunnitelmien laatimiseen, ylläpitoon ja testaamiseen sekä jatkuvuus suunnittelun tilanteen seuraamiseen.

Finanssivalvonta on 10.1.2017 antanut määräyksen ja ohjeen 2/2017 työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnosta. Sen luku 17 kattaa varautumisen valmiuslain ja puolustustilalain mukaisiin poikkeusoloihin. Luvun 17 kohdan 3 ohjeen mukaan Finanssivalvonta suosittaa, että työeläkevakuutusyhtiö säilyttää toimintakykynsä vähintään 12 kuukautta kestävänsä poikkeusolon ajan. Yhtiön toimintakyky tulisi mitoittaa siten, että sen vastuulla olevat keskeiset julkiset tehtävät eivät poikkeusoloissa vaarannu. Kohdan 4 mukaan Finanssivalvonta suosittaa, että yhtiö jo normaalioloissa ryhtyy poikkeusoloja koskevan toimintakykyvelvoitteen turvaamiseksi ennakkolisiin varautumistoimiin. Kohdan 10 ohjeen mukaan Finanssivalvonta suosittaa, että yhtiö turvaa tietojen säilymisen ja riittävän tapahtumien kirjaamisen poikkeusoloissa. Jos tietojärjestelmät eivät ole käytössä, tietoliikenne ei toimi tai muut infrastruktuurin palvelut ovat rajoitetusti käytettävissä, tulisi tietojen säilyminen ja riittävä tapahtumien kirjaaminen varautua suorittamaan muulla tavoin. Kohdan 13 ohjeen mukaan Finanssivalvonta suosittaa, että työeläkevakuutusyhtiö, joka ei noudata tätä ohjetta, ilmoittaa Finanssivalvonnalle ohjeesta poikkeamisen syyt, sen miten ohjeesta poiketaan, poikkeamiseen liittyvät perustelut sekä selvityksen siitä, miten vakuutusyhtiölain 31 luvun 13 §:n 1 momentin mukainen varautumisvelvollisuus täytettäisiin.

Valtioneuvoston 5.12.2013 antamassa päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013) kuvataan varautumisen tavoitteet. Vakuutusalan poolin antamissa varautumisohjeissa annetaan yksityiskohtaisempia ohjeita poikkeusoloihin varautumisesta.

Laki sähköisen viestinnän palveluista

Lain sähköisen viestinnän palveluista (31.5.2018 saakka tietoyhteiskuntakaari, 917/2014) 243 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan yleiset viestintäverkot ja -palvelut sekä niihin liitettävät viestintäverkot ja -palvelut on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että ne toimivat mahdollisimman luotettavasti myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Viestintävirasto voi 244 §:n nojalla antaa 243 §:ssä tarkoitettuja viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen laatua, tietoturvallisuutta ja yhteensopivuutta koskevia määräyksiä. Ne voivat koskea esimerkiksi menettelyä vika- ja häiriötilanteissa sekä tietoturvallisuuden ja toimintavarmuuden ylläpitämiseksi.

Lain 35 luvussa säädetään varautumisesta. Luku sisältyy lain X osaan viestinnän ja palvelujen jatkuvuuden turvaamisesta. Lukuun kuuluvassa 281 §:ssä asetetaan velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Edelleen 282 §:ssä säädetään varautumissuunnittelusta, 283 §:ssä kriittisten viestintäjärjestelmien sijainnista ja 284 §:ssä Viestintäviraston valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä varautumisesta.

Lakia säädettäessä katsottiin, että keskinäisriippuvaisessa maailmassa uudet turvallisuushaasteet, kuten ilmastonmuutos, kansainvälinen rikollisuus, terrorismi ja tietoverkkoihin kohdistuvat hyökkäykset, vaativat laajan turvallisuuskäsityksen mukaista

johdonmukaista varautumista (HE 221/2013 vp, s. 83). Kaikille teleyrityksille, eräille televisio- ja radiotoimijoille sekä keskeisimmille radiotaajuuksien käyttäjille on radiolaissa, viestintämarkkinalaissa sekä televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa säädetty velvollisuus valmiussuunnittelulla sekä poikkeusoloihin varautumisella huolehtia siitä, että niiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Viestintäverkkoja sekä -palveluja ylläpitävien toimijoiden tulee avustaa viranomaisia siten kuin avustamisesta on erikseen säädetty. Avustamisvelvollisuuksilla turvataan sähköisen viestinnän lisäksi viranomaistoiminnan jatkuvuutta ja viranomaisten kykyä esimerkiksi suoriutua väestön varoittamiseen, pelastustoimintaan, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvistä tehtävistään.

Lain 281 §:n mukaan teleyrityksen on huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden turvaamisen kannalta keskeisten radiotaajuuksien käyttäjien ja käyttäjäryhmien on huolehdittava radiotaajuuksien riittävän häiriöttömästä ja tehokkaasta käytöstä normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää keskeisistä radiotaajuuksien käyttäjistä ja käyttäjäryhmistä Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä.

Varautumisvelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että yritys huolehtii suunnittelulla, etukäteisvalmisteluin ja toimenpiteillä siitä, että sen toiminta jatkuu häiriöttömästi. Varautumisvelvollisuus muodostuu sekä riskiarviointiin perustuvasta suunnittelusta, että toimenpiteistä, jotka toteutetaan riskin realisoituessa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että varautumisvelvollinen tekee kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta sen toiminta jatkuu häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten tarkoituksena on, että yritys varautuu valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin ja niihin velvoitteisiin ja toimiin, joita sille voidaan asettaa valmiuslain 9 luvun mukaisesti. Tarkoituksena on myös jo normaalioloissa varmistaa se, että sähköisen viestinnän kannalta keskeiset toiminnot jatkuvat erilaisissa häiriö- ja kriisitilanteissa. Poikkeusoloja lievempiä ovat normaaliolojen häiriötilanteet, joita ei ole laissa määritelty. Häiriötilanteina voidaan pitää luonteeltaan hyvinkin erilaisia tapahtumia, jotka aiheuttavat tai uhkaavat aiheuttaa haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi taloudellisten edellytysten äkillinen heikentyminen ja laajat työmarkkinahäiriöt, laiterikot ja muut vakavat häiriöt toiminnan harjoittajan omissa laitteissa, järjestelmissä tai palveluissa, sähkönjakelun tai kunnallisteknisten järjestelmien häiriöt, erilaiset luonnonkatastrofit, kuten äärimmäiset sääolosuhteet tai vakavat epidemiat, paikalliset tai valtakunnalliset suuronnettomuudet, ilkimäiset, rikollisuus tai terrorismitilanteet, vaikutuksiltaan haitalliset tietoturvaloukkaukset sekä lukuisat muut erilaiset yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvat uhkatilanteet, jotka eivät kuitenkaan ole valmiuslaissa tarkoitettuja poikkeusoloja.

Puolustusvaliokunta on lakiesitystä käsiteltäessä korostanut, että kriittisimmät ja keskeisimmät tietotekniikan varassa olevat yhteiskunnan toiminnot tulee tunnistaa ja niihin liittyvät tietojärjestelmäratkaisut ja -palvelut tulee varmistaa erilaisia vakavia häiriöitä ja poikkeusoloja kestäväillä järjestelyillä (PuVL 4/2014 vp, s. 2). Hallintovaliokunta on katsonut, että operaattoreilla tulee olla riittävät resurssit, kuten varavoimallaitteet ja asiantunteva henkilöstö, sekä tarvittavat varallaolojärjestelmät laajavaikutteisiin vikatilanteisiin (HaVL 9/2014, s. 5).

Lain 282 §:n mukaan varautumisvelvollisen on arvioitava riskit, jotka voivat vaarantaa toiminnan jatkuvuuden, ja sen on niiden perusteella suunniteltava, miten sen toiminta jatkuu normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain 9 luvun mukaisia toimivaltuuksia käytettäessä.

Varautumisvelvollisen on Viestintäviraston pyynnöstä toimitettava sille varautumissuunnitteluaan koskevat tiedot ja ilmoitettava tietoja koskevista muutoksista viipymättä. Varautumisvelvollisen on Viestintäviraston pyynnöstä yksittäistapauksissa ilmoitettava, miten se varautuu yksittäiseen häiriötilanteeseen tai sellaisen uhkaan ja mihin varautumissuunnittelunsa mukaisiin toimiin se on tilanteen johdosta ryhtynyt tai aikoo ryhtyä.

Varautumisvelvollisen on tehtävä riskiarvio ja suunniteltava, miten sen toiminta jatkuu normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain 9 luvun mukaisia toimivaltuuksia käytettäessä. Suunnittelun kattavuuteen vaikuttaa muun muassa se, kuinka merkityksellistä varautumisvelvollisen toiminta on yhteiskunnan johtamisen tai turvallisuuden tai elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamisen kannalta. Merkityksellisyyttä voidaan arvioida sillä perusteella, mikä on varautumisvelvollisen tarjoamien palvelujen käyttäjämäärä, mikä on se maantieteellinen alue, jota ne palvelevat, ja mikä on niiden yleinen merkitys käyttäjille. Varautumissuunnittelussa ei ole tarpeen ottaa huomioon esimerkiksi merkitykseltään vähäistä toimintaa, jos sillä ei voida katsoa olevan merkitystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle.

Pykälän mukaan Viestintävirasto päättää niistä toimijoista, joiden tulisi toimittaa sille tiedot varautumissuunnittelustaan. Pykälä turvaa Viestintäviraston mahdollisuudet saada valvontatehtäviensä ja häiriönhallintaa koskevien tehtäviensä kannalta tarvittavat ja tarkoituksenmukaiset tiedot eri toimijoiden varautumistoimenpiteistä. Samalla varautumissuunnittelua voidaan arvioida uudelleen tarpeen mukaan.

Lain 283 §:n mukaan teleyrityksen on huolehdittava siitä, että sen tarjoaman viestintäpalvelun toimivuuden turvaamiseksi kriittinen viestintäjärjestelmä sekä sen ohjaus, ylläpito ja hallinta voidaan valmiuslain 60 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista toimivaltuutta käytettäessä viipymättä palauttaa Suomeen ja että sen tarjoamaa palvelua tai järjestelmää voidaan ylläpitää mainitun pykälän 1 momentin mukaisessa menettelyssä määritellystä paikasta. Velvollisuus ei koske viestintäpalvelujen turvaamisen kannalta merkitykseltään vähäisiä viestintäpalveluja.

Pykälän tarkoituksena on varmistaa se, että teleyritykset voivat myös tosiasiallisesti palauttaa viipymättä järjestelmänsä sekä sen ohjauksen, ylläpidon ja hallinnan Suomeen, ellei järjestelmä jo entuudestaan sijaitse Suomessa. Säätely koskee viestintäpalvelun toimivuuden turvaamiseksi kriittisiä viestintäjärjestelmiä sekä niiden ohjausta, ylläpitoa ja hallintaa. Kriittinen viestintäjärjestelmä tarkoittaa niitä viestintäjärjestelmiä, jotka teleyritys on arvioinut esimerkiksi varautumissuunnittelussaan kriittisiksi. Varmistamalla se, että viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen ohjaus ja hallinta on palautettavissa Suomeen, parannetaan Suomen huoltovarmuutta ja vähennetään Suomen riippuvuutta Suomen ulkopuolella olevista toiminnoista tietoliikenneyhteyksien toteuttamisessa.

Lain 284 §:n mukaan Viestintävirasto voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Säännös liittyy Viestintäviraston 304 §:ssä säädettyyn tehtävään edistää sähköisen viestinnän toimivuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta, osallistua valmiussuunnitteluun sekä valvoa ja kehittää alan teknistä varautumista poikkeusoloihin. Määräykset voivat koskea 282 §:ssä tarkoitettuun varautumissuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, teknisiä toimenpiteitä tietoturvaloukkausten vahingollisten vaikutusten minimoimiseksi, 283 §:ssä tarkoitetun veloitteen teknistä toteuttamista, taajuuksien käyttöä sekä muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Viestintävirasto ei toistaiseksi ole antanut varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Yleisen toimivaltansa nojalla Viestintävirasto on kuitenkin antanut suosituksia teletoiminnan varautumisesta, jotka se on valmistellut yhteistyössä teleyritysten kanssa (Viestintäviraston suositus 311/2017 S). Suositukset käsittelevät varautumisasioita, joihin Viestintävirasto on katsonut tarpeelliseksi

kiinnittää teleyritysten ja niiden käyttämien urakoitsijoiden erityistä huomiota jo olemassa olevien varautumiskäytäntöjen lisäksi. Ne kuvaavat teleyritysten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä ja niiden toteuttamista sekä poikkeusoloihin varautumista. Suositukset ovat osin salassa pidettäviä. Suositusten julkisuus vaarantaisi Viestintäviraston arvion mukaan turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista sekä poikkeusoloihin varautumista.

Lain 276 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi häiriötilanteita varten asettaa yhteistoimintaryhmän. Viestintäviraston kesäkuussa 2013 perustamassa Häiriötilanteiden yhteistoimintaryhmän (HÄTY) jäseniä ovat keskeiset Suomessa toimivat tele- ja sähköjakeluyritykset sekä tele- ja sähköverkkourakoitsijat. Myös Energiavirasto, Ilmatieteen laitos, Huoltovarmuuskeskus, sisäasiainministeriön pelastusosasto, Hätäkeskuslaitos sekä Viestintävirasto ovat HÄTY:n jäseniä. HÄTY:n perustamisen taustalla oli havainnot tarpeesta parantaa teleyritysten keskinäistä sekä tele- ja sähköjakeluyritysten välistä yhteistyötä. Työryhmän pääasiallisena tehtävänä on varautua ennalta häiriötilanteisiin suunnittelemalla, valmistelemalla ja toteuttamalla normaaliolojen häiriötilanteiden ja valmiuslain mukaisten poikkeusolojen hallinnassa tarvittavia toimenpiteitä, hankkimalla ja toimittamalla häiriötilanteiden hallinnassa tarpeellisia tietoja Viestintäviraston päätöksenteon tueksi ja ryhmän sisäiseen käyttöön, sekä välittämällä ryhmän kokoamaa ja analysoimaa häiriötilanteita koskevaa tietoa sellaisille toimijoille, jotka voivat vähentää häiriötilanteiden haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Pykälän 2 momentin mukaan Viestintävirasto voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa häiriötilanteen hallinnassa tarvittavia tietoja HÄTY:n jäsenelle, jos tiedot ovat välttämättömiä ryhmän tehtävien hoitamiseksi eivätkä sisällä luottamuksellisia viestejä, välitystietoja tai sijaintitietoja. Pykälän 3 momentissa säädetään HÄTY:n jäsenen sovellettavasta vaitiolovelvollisuudesta, hyväksikäyttökiellosta, virkavastuusta sekä vahingonkorvausvastuusta.

Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta

Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettua lakia (10/2015) sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset ja johon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut. Lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus.

Lain 2 luvun 12 §:n mukaan valtion kokonaan omistaman Suomen Erillisverkot Oy -nimisen osakeyhtiön on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Sen on osallistuttava maanpuolustukseen liittyvään varautumisen suunnitteluun sekä yhteiskunnan varautumista ja valmiuden kohottamista koskeviin, normaaliolojen häiriötilanteiden tai poikkeusolojen toimintavalmiutta edistäviin harjoituksiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ohjauksessa.

Varautumisvelvollisuuteen sisältyvän suunnittelu- ja harjoitteluelvoitteen avulla pyritään sovittamaan yhteen puolustusvoimien ja muiden turvallisuusviranomaisten laissa säädettyjä maanpuolustus-, varautumis- ja valmiustehtäviä sekä palveluntuottajan laissa säädettyjä varautumisvelvollisuuteen liittyviä tehtäviä. Siten varaudutaan esimerkiksi maanpuolustuksen

kannalta uhkaaviin tilanteisiin kuten verkkohyökkäyksiin, tiedustelutoimintaan, sodan uhkaan liittyvään toimintavalmiuden kohottamiseen ja aseelliseen hyökkäykseen.

Lain 3 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varautumista koskevista vaatimuksista, turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeysjärjestelyistä, sekä turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen ja valvonnan menettelyistä. Säännökset voivat koskea myös turvallisuusverkkotoiminnan järjestelyjä sekä toimintaa koskevia teknisiä vaatimuksia ja menettelytapoja. Turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Turvallisuusverkkotoiminta kuuluu valtiovarainministeriön toimialalle ja siten turvallisuusverkkotoimintaa koskeva normiohjaus ja sen valmistelu kuuluvat valtiovarainministeriön vastuulle.

Sähkömarkkinalaki

Sähkömarkkinalain (588/2013) 4 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava sähköverkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, sähköjärjestelmässä ilmenevien sähkösaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Verkonhaltijan on laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Varautumissuunnitelma on päivitettävä vähintään kerran kolmessa vuodessa ja silloin, kun olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Verkonhaltijan varautumisvelvollisuuden sisältö uudistettiin vuoden 2017 lainmuutoksella (590/2017). Lainkohdan mukainen varautumisvelvollisuus kattaa varautumisen normaaliolojen häiriötilanteisiin, sähköjärjestelmässä ilmenevien sähkösaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin.

Verkonhaltijoilla on 1 momentin mukaan velvollisuus osallistua tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävä valmiussuunnittelu käsittää sähköjärjestelmässä ilmenevien sähkösaannin häiriöiden lisäksi myös muita sähkönsiirron ja -jakelun häiriöttömyyttä uhkaavia riskejä, kuten terroritekoja, kyberuhkia ja varsinaisista sotatoimista aiheutuvia uhkia.

Lain 4 luvun 28 §:n 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännökset voivat koskea yhteiskunnan johtamisen ja turvallisuuden, väestön toimeentulon sekä elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista sähköverkkojen toiminnan sekä sähkönsiirron ja -jakelun järjestelyä.

Lain 4 luvun 28 §:n 3 momentin mukaan varautumissuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset on toimitettava Energiavirastolle. Energiavirastolla on oikeus kuuden kuukauden kuluessa varautumissuunnitelman vastaanottamisesta vaatia verkonhaltijaa tekemään siihen muutoksia, jos se ei täytä säädettyjä vaatimuksia. Varautumisvelvollisuuden uudistuksen yhteydessä varautumissuunnitelmien valvonta siirrettiin Huoltovarmuuskeskukselta Energiavirastolle. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 9 §:n valvontatoimivallan perusteella Energiaviraston on velvoitettava verkonhaltija korjaamaan rikkomuksensa tai laiminlyöntinsä, jos tämä rikkoisi tai laiminlöisi pykälässä säädettyjä velvoitteitaan. Velvoitepäätöksessä voidaan määrätä, millä tavoin rikkomus tai laiminlyönti on korjattava.

Maakaasumarkkinalaki

Maakaasumarkkinalain (587/2017) 4 luvun 27 §:n mukaan verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava maakaasuverkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, maakaasujärjestelmässä ilmenevien maakaasunsaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Verkonhaltijan on laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Varautumissuunnitelma on päivitettävä vähintään kerran viidessä vuodessa ja silloin, kun olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännökset voivat koskea yhteiskunnan johtamisen ja turvallisuuden, väestön toimeentulon sekä elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista maakaasuverkkojen toiminnan sekä maakaasunsiirron ja -jakelun järjestelyä.

Varautumissuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset on toimitettava Energiavirastolle. Energiavirastolla on oikeus kuuden kuukauden kuluessa varautumissuunnitelman vastaanottamisesta vaatia verkonhaltijaa tekemään siihen muutoksia, jos se ei täytä säädettyjä vaatimuksia.

Vesihuoltolaki

Vesihuoltolain (119/2001) 15 a §:ssä säädetään vesihuoltolaitoksen palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa. Pykälän 1 momentin mukaan vesihuoltolaitos vastaa verkostoihinsa liitettyjen kiinteistöjen vesihuoltopalvelujen saatavuudesta häiriötilanteissa. Palvelujen turvaamiseksi laitoksen on oltava yhteistyössä muiden samaan verkostoon liitettyjen vesihuoltolaitosten, kunnan, kunnan valvontaviranomaisten, pelastusviranomaisten, sopimuskumppanien ja asiakkaiden kanssa. Pykälän 2 momentissa säädetään vesihuoltolaitoksen velvollisuudesta laatia ja pitää ajan tasalla suunnitelma häiriötilanteisiin varautumisesta ja ryhtyä suunnitelman perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin. Laitoksen on toimitettava suunnitelma valvontaviranomaisille, pelastusviranomaiselle ja kunnalle. Pykälän 3 momentin mukaan velvollisuus koskee myös laitosta, joka toimittaa vettä vesihuoltolaitokselle tai käsittelee vesihuoltolaitoksen jätevesiä.

Vesihuoltolaitosten tulee olla selvillä raakaveden laatuun ja määrään kohdistuvista riskeistä. Ne voivat tehdä yhteistyötä varautumissuunnitelman laatimisessa muiden samaan verkostoon kuuluvien vesihuoltolaitosten kanssa. Lain siirtymäsäännöksen mukaan vesihuoltolaitoksella on tullut olla 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettu suunnitelma häiriötilanteisiin varautumisesta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2016.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä perusteista, joiden mukaan vesihuoltolaitos suunnittelee varautumista häiriötilanteisiin.

Rautatielaki

Rautatielain (304/2011) 81 §:n 1 momentin mukaan rautatieliikennettä harjoittavien turvallisuusluvan haltijoiden on varauduttava poikkeusoloihin ja huolehdittava siitä, että niiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Niiden on osallistuttava toimintansa edellyttämällä tavalla valmiussuunnitteluun ja valmistettava etukäteen poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa tapahtuvaa

toimintaa. Pykälää uusittaessa todettiin, että toimintavarmuutta ja varautumista koskeva lainsäädäntö on tyypillisesti luonteeltaan kansallista, mikä koskee myös Euroopan unionia. Lisäksi toimintavarmuutta koskevaan lainsäädäntöön liittyvä yksityiskohtaisempi tieto muun muassa infrastruktuurin riskeistä ja uhkakuvista on tyypillisesti turvallisuusluokiteltua, mikä rajoittaa tiedon saatavuutta ja vaikeuttaa kansainvälistä vertailua (HE 145/2017 vp, s. 64).

Pykälässä tarkoitettua turvallisuuslupaa voi hakea rataverkon haltija rataverkon suunnittelua, rakentamista, kunnossapitämistä ja hallintaa varten. Koska rautatiealan toimijoiden toiminnan laajuus vaihtelee huomattavasti, velvollisuus osallistua valmiussuunnitteluun mitoitetaan kunkin toimijan harjoittaman toiminnan laajuuden mukaisesti. Valmiussuunnittelulla tarkoitetaan liikennealalla tehtävää valmiussuunnittelua ja siihen liittyviä valmiusharjoituksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö on hallinnonalansa varautumisesta vastaava ministeriö. Lain 81 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä valmiuslaissa säädetään valtioneuvoston ja ministeriön toimivallasta, valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitetun poikkeusoloihin ja niihin rinnastettaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen edellyttämän valmiussuunnittelun järjestämisestä.

Lain 86 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto ja rautatiealan sääntelyelin voivat antaa rataverkon haltijalle huomautuksen tai varoituksen, jos se toimii lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Varoitus voidaan antaa, jos huomautusta ei asiasta ilmenevät seikat kokonaisuudessaan huomioon ottaen voida pitää riittävänä. Lain 87 §:n mukaan liikenteen turvallisuusvirasto voi määrätä rataverkon haltijan korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä sekä asettaa sille velvoitteita taikka kieltää toimenpiteen, jos asianomainen toimii huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Tehosteeksi Liikenteen turvallisuusvirasto voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan. Rautatiealan sääntelyelin voi asettaa pyyntöihinsä vastaamisen sekä päätöksensä noudattamisen tehosteeksi uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan.

Ilmailulaki

Ilmailulain (864/2014) 160 § 1 momentin mukaan lentokelpoisuuden hallintaorganisaation, lentotoimintaluvan haltijan, lentoaseman hyväksyntätodistuksen haltijan sekä ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajan on varauduttava poikkeusoloihin osallistumalla valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla poikkeusolosuhteiden toimintaa. Pykälän soveltamisala kattaa poikkeusolojen lisäksi myös varautumisen häiriötilanteisiin (HE 79/2014 vp, s. 98).

Pykälän 2 momentin mukaan lentoaseman pitäjän sekä ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajan on lisäksi varauduttava huolehtimaan siitä, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Nämä tehtävät ovat olennainen osa lentoasematoiminnan harjoittamista. Häiriötilanteissa lentoaseman pitäjä toimii turvallisuus- ja valmiusviranomaisten antamien päätösten ja määräysten mukaisesti. Tehtävät ovat siten toimeenpanotehtäviä, eivät perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin poikkeusoloihin ja niihin rinnastettaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen edellyttämän valmiussuunnittelun järjestämisestä. Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten ja määräysten noudattamista.

2.1.4 Yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten palvelujen tietoturvallisuutta koskeva lainsäädäntö

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa, ilmailulaissa, rautatielaissa, alusliikennepalvelulaissa, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa, liikenteen palveluista annetussa laissa, sähkömarkkinalaissa, maakaasumarkkinalaissa sekä vesihuoltolaissa säädetään keskeisten palveluntarjoajien velvollisuudesta huolehtia viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta sekä ilmoittaa merkittävästä tietoturvallisuuteen liittyvästä häiriöstä valvovalle viranomaiselle ja yleisölle. Vastaavia velvoitteita tietoturvallisuutta koskevasta riskienhallinnasta ja velvollisuudesta ilmoittaa häiriötilanteista sisältyy myös rahoitusalan lainsäädäntöön.

Toimivalta valvoa riskienhallinta- ja häiriöraportointivelvoitteita on säädetty sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, eli Viestintävirastolle, Liikenteen turvallisuusvirastolle, Energiavirastolle, Finanssivalvonnalle, sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Viranomaisten toimivaltuuksia koskevan lainsäädäntöön on myös lisätty säännökset valvovien viranomaisten yhteistyöstä sekä tietoturvallisuuteen liittyvien tehtävien hoitamiseksi tarvittavien salassa pidettävien tietojen vaihdosta. Lisäksi Viestintävirastolle on säädetty velvoite toimia yhteistyössä tietoturvaloukkauksiin reagoivien ja niitä tutkivien yksiköiden, valvontaviranomaisten sekä jäsenvaltioiden yhteistyöryhmän kanssa. Lainsäädäntö perustuu toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2016/1148, jäljempänä verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS-direktiivi).

2.1.5 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017) määrittelee yhteiskunnan elintärkeät toiminnot eli ne perusasiat, joiden jatkuminen on pystyttävä takaamaan kaikissa olosuhteissa ja kaikilla toimintatasoilla. Yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määriteltä 1) johtaminen 2) kansainvälinen ja EU-toiminta 3) puolustuskyky 4) sisäinen turvallisuus 5) talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus 6) väestön toimintakyky ja palvelut sekä 7) henkinen kriisinkestävyys.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamisella järjestetään elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi tarvittava rahoitus ja muut resurssit. Elintärkeille toiminnoille välttämättömät kotimainen ja kansainvälinen infrastruktuuri, organisaatiot, rakenteet ja prosessit turvataan. Yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden kannalta välttämättömien rahoitusmarkkinapalvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on olemassa kansallinen toimintamalli ja tarvittavat kansalliset varajärjestelmät.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia kuvaa kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin peruseriaatteet. Se kattaa kaikki relevantit toimijat kansalaisesta viranomaiseen. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin eri toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä. Se ohjaa ja yhtenäistää hallinnonalojen varautumista ja antaa tietoa varautumisen perusteista myös muille toimijoille. Periaatepäätöksen tavoitteiden toteuttamisesta vastaa toimivaltainen viranomaisen. Strategian seuranta ja kehittämistä koordinoi Turvallisuuskomitea yhteistyössä ministeriöiden valmiuspäällikkökokouksen kanssa.

Turvallisuusuuhkiin varautuminen perustuu aina riskien arviointiin, joka on tehtävä kattavasti kaikki uhkamallit huomioiden. Uhkamalleja tarkennetaan uhka-arvioiden muutosten perusteella, jotka edellyttävät riskien jatkuvaa ja säännöllistä arviointia ja päivittämistä. Uhkat voivat ilmetä itsenäisinä, samanaikaisina tai toistensa jatkumoina; muutokset ja uhat voivat olla arvaamattomia, nopeita ja kestoaltaan vaihtelevia. Osa uhista voi toteutua jonkun toimijan tarkoituksellisenä toimintana, osa taas ilman tarkoituksellista pyrkimystä. Uhkien syitä, lähteitä, täsmällisiä kohteita, tavoitteita, ilmenemisen laajuutta tai seurannaisvaikutuksia on vaikea ennustaa. Myöskään uhkien toteutumisen todennäköisyyden luotettava arviointi ei ole aina mahdollista ainakaan pitkällä aikavälillä. Kaikkia mahdollisia vaikuttamisen keinoja ei voida etukäteen tunnistaa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan muuttuvan uhkadyناميikan myötä laaja-alainen yhteistyö riskianalyyseissä ja tilanteenmukaiset ratkaisut korostuvat. Keskiössä on valmius joustaa yllättävissä muutoksissa ja varautua vastaamaan yhteiskuntaan kohdistuvan hybridivaikuttamisen ja kyberuhkien erilaisiin muotoihin sekä vahvistaa niissä vaadittavia suorituskykyjä.

2.1.6 Suomen kyberturvallisuusstrategia

Suomen kyberturvallisuusstrategian (Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013) strategisten linjausten mukaan Suomessa muun muassa ylläpidetään ja kehitetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta tärkeiden yritysten ja organisaatioiden kykyä havaita ja torjua elintärkeää toimintoa vaarantavat kyberuhkat ja -häiriötilanteet sekä toipua niistä osana elinkeinoelämän jatkuvuuden hallintaa. Kyberturvallisuusstrategiassa tavoitteena on, että elintärkeiden toimintojen mahdolliset häiriöt tunnistetaan ja havaitaan, ja niihin reagoidaan tavalla, joka minimoi häiriöiden haitalliset vaikutukset. Tällöin keskeiset toimijat kehittävät sietokykyään, mukaan lukien varamenetelmien suunnittelu ja harjoittelu niin, että ne voivat toimia kyberhyökkäysten alaisena. Huoltovarmuusorganisaatio tukee toimintaa selvityksin, ohjeistuksin ja koulutuksella.

Kyberturvallisuusstrategiassa on määritelty kyberturvallisuuden visio. Sen mukaan Suomi kykenee suojaamaan elintärkeät toimintonsa kaikissa tilanteissa kyberuhkaa vastaan. Vision mukaan kansalaisilla, viranomaisilla ja yrityksillä on mahdollisuus tehokkaasti hyödyntää turvallista kybertoimintaympäristöä ja sen suojaamiseen syntyvää osaamista sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Vision mukaan Suomi on myös maailmanlaajuinen edelläkävijä kyberuhkiin varautumisessa ja niiden aiheuttamien häiriötilanteiden hallinnassa.

Digitaalisista palveluista ja niiden kyberturvallisuudesta valtaosa tuotetaan elinkeinoelämän toimesta kansallisissa ja kansainvälisissä palvelukokonaisuuksissa ja -verkostoissa. Kyberturvallisuusstrategia lähtee siitä, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta keskeiset yritykset ja organisaatiot ottavat turvallisuus- ja valmiussuunnittelussaan sekä niihin liittyvissä palvelurakenteissa kattavasti huomioon yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvät kyberuhkatekijät ja pitävät yllä tarvittavaa suojautumiskykyä. Strategian toimeenpano-ohjelmassa vuosille 2017–2020 kyberturvallisuuden kehittämistä tarkastellaan valtion, maakuntien, kuntien, yritystoiminnan ja kolmannen sektorin muodostamassa palvelukokonaisuudessa.

2.1.7 Sisäisen turvallisuuden strategia

Sisäisen turvallisuuden strategian (Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2017) mukaan Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö arvioidaan aiempaa monimutkaisemmaksi. Siihen

vaikuttavat myös maamme ulkopuoliset tekijät. Turvallisuusympäristön muutokset voivat olla erittäin nopeita.

Sisäisen turvallisuuden strategian mukaan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestokyky perustuu järjestelmien kykyyn toimia häiriötilanteissa ja niihin varautumisessa, sekä yksilöiden henkiseen kestävyYTEEN. Tekninen infrastruktuuri, tietoverkot ja -järjestelmät kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Samalla kun teknologiaa hyödynnetään yhä laajemmin ja tämä lisää sekä yritystoiminnan että arkielämän tehokkuutta, esimerkiksi luonnononnettomuuksista ja tahallisesta toiminnasta johtuvat riskit ja haavoittuvuudet kasvavat. Myös sisäisen turvallisuuden kannalta on keskeistä, että valtioiden harjoittama voimapolitiikka voi ilmetä monella ja vaikeasti ennustettavalla elämän ja yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueella, joilla on kiinteä yhteys sisäiseen turvallisuuteen ja demokraattisen yhteiskunnan häiriöttömään toimintaan.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Euroopan unioni

Varautuminen poikkeusoloihin ja vakaviin häiriötilanteisiin kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon mukaan kansalliseen toimivaltaan. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Artiklassa ei kuitenkaan määritetä, miten toimivallanjako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä täsmälleen määräytyy erilaisissa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. EU-oikeus ulottuu lukuisille aloille, joilla on välitöntä tai välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen kannalta. Kansallista varautumista koskevia näkökohtia onkin sivuttu sektorikohtaisessa EU:n lainsäädännössä.

EU:n lainsäädäntö

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa on harmonisoitu varsin pitkälle EU:n sisämarkkinoiden ja sittemmin pankki- ja pääomaunionin kehittämisen myötä. Jäsenvaltioiden ja unionin toimivallanjaon mukaisesti tässä sääntelyssä ei käsitellä varautumista vakaviin yhteiskunnan häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. EU:n rahoitusmarkkinalainsäädännössä asetetaan kuitenkin vaatimuksia esimerkiksi rahoitusmarkkinatoimijoiden riskinhallinnalle, toiminnan jatkuvuudelle ja palveluiden luotettavuudelle. Tässä niin sanottua operatiivista riskiä koskevassa sääntelyssä asetetaan vaatimuksia esimerkiksi tietojärjestelmien turvallisuudelle ja häiriönsietokyvylle. Operatiivisen riskin hallinta on osa riskienhallinnan sääntelyä. Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi luottolaitostoiminnan harjoittamisesta ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/36/EU, rahoitusvälineiden markkinoista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/65/EU (ns. MIFID II -direktiivi), maksupalveluista sisämarkkinoilla annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2015/2366 (ns. toinen maksupalveludirektiivi eli PSD2-direktiivi) sekä arvopaperitoimituksen parantamisesta ja arvopaperikeskuksista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen N:o 909/2014. Sääntelylle on tyypillistä sen selkeä kytkeä pyrkimykseen turvata yhteismarkkinoiden toiminta, taloudellinen vakaus sekä järjestelyjen yhdenmukainen viranomaisvalvonta.

Rahoitusmarkkinoita koskeva EU-lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti estä jäsenvaltioita asettamasta kansallisesti pidemmälle meneviä tai täydentäviä vaatimuksia. Esimerkiksi luottolaitosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on direktiivin arvioitu olevan luonteeltaan pääosin minimiharmonisointia (HE 39/2014 vp, s. 12). Luottolaitosdirektiivin 85

artiklan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava siitä, että luottolaitokset ottavat käyttöön toimintapolitiikat ja menettelyt, joilla arvioidaan ja hallitaan operatiivista riskiä, sekä siitä, että luottolaitoksella on käytössä varautumissuunnitelmat ja liiketoiminnan jatkuvuutta koskevat suunnitelmat, joilla varmistetaan sen toiminnan jatkuvuus ja rajoitetaan tappioita liiketoiminnan vakavien häiriöiden varalta. Luottolaitoslain 9 luvun 16 §:n 2 momentin mukaan luottolaitoksella on oltava riittävät, turvalliset ja toimintavarmat maksu-, arvopaperi- ja muut tietojärjestelmät. Luottolaitoslain operatiivisen riskin hallintaa koskeva vaatimus on siten täsmällisempi ja laajempi kuin luottolaitosdirektiivin minimisäännös. Toisaalta esimerkiksi maksupalveludirektiivi on luonteeltaan maksimiharmonisointia ja siitä poikkeaminen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä on mahdollista vain direktiivin 107 artiklan määräykset huomioon ottaen. Direktiivin 95 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että maksupalvelutarjoajat luovat asianmukaisista riskinhallintatoimenpiteistä ja valvontamekanismeista koostuvan kehyksen tarjoamiinsa maksupalveluihin liittyvien operatiivisten ja turvallisuusriskien hallitsemiseksi. Operatiivisten ja turvallisuusriskien hallintaa koskeva direktiivin 95 artiklan säännös jättää siten jäsenvaltiolle harkintaa säännöksen edellyttämien toimenpiteiden määrittelyssä.

Rahoitusmarkkinoita koskevassa EU-lainsäädännössä asetettujen operatiivista riskiä koskevien vaatimusten on arvioitu olevan luonteeltaan sellaisia, että ne eivät estä jäsenvaltioita asettamasta kansallisessa lainsäädännössä pidemmälle meneviä tai täydentäviä säännöksiä. Jäsenvaltioiden paikalliset olosuhteet ja erityispiirteet saattavat asettaa erityisvaatimuksia esimerkiksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Myös Euroopan keskuspankki (EKP) on oman toimivaltansa osalta katsonut, että kansallista turvallisuutta rahoitusalalla koskevat lainsäädäntöhankkeet voivat mennä pidemmälle kuin EKP:n toimivalta tällä alueella (CON/2018/15).

Rahoitusmarkkinoita koskevan erityissääntelyn lisäksi häiriötilanteisiin varautumista on käsitelty EU:ssa kahdessa laaja-alaisessa hankkeessa. Ensinnäkin erityisesti terrorismin uhan varalta on annettu neuvoston direktiivi 2008/114/EY Euroopan elintärkeän infrastruktuurin määrittämiseen ja suojaamiseen liittyen. Direktiivi koskee energian ja liikenteen toimialoja, mutta direktiivin soveltamisalaan saatetaan myöhemmin lisätä muita toimialoja. Direktiivin implementoinnin lisäksi monissa maissa on määritelty kansallisesti elintärkeät tai kriittiset infrastruktuurit sekä niiden suojele huomattavasti direktiiviä ja elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskevaa ohjelmaa laajemmin joko lainsäädännössä tai suosituksin siten, että kriittisten infrastruktuurien määritelmä sisältää myös rahoitusmarkkinat. Direktiivin johdantosan mukaan jäsenvaltiot ovat viime kädessä vastuussa kansallisten rajojensa sisäpuolella olevien elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskevista järjestelyistä.

Yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten palvelujen tietoturvallisuuden edistämiseksi on annettu verkko- ja tietoturvadirektiivi. Tietoturvaa koskevien turvapoikkeamien laajuuden ja kasvavan esiintymistiheyden on katsottu muodostavan merkittävän uhan verkko- ja tietojärjestelmien toiminnalle. Järjestelmien häiriötilanteet voivat haitata taloudellisen toiminnan harjoittamista, aiheuttaa huomattavia taloudellisia tappioita, heikentää käyttäjien luottamusta ja aiheuttaa merkittävää vahinkoa unionin taloudelle. Häiriötilanteet vaikuttavat sekä yksittäisiin jäsenvaltioihin että koko unioniin, joten verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus on olennaisen tärkeää myös sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle. Direktiivillä vahvistetaan tietoturvapoikkeamia koskevaa tietojenvaihtoa ja luodaan rajat ylittäviä viranomaisrakenteita tukemaan häiriötilanteiden hallintaa. Direktiivi ei tuonut uusia velvoitteita finanssialalle, sillä alalla katsottiin olleen jo ennen direktiivin voimaantuloa vastaavat velvoitteet operatiivisten riskien hallinnasta ja tietojärjestelmien turvallisuudesta sekä poikkeamista ilmoittamisesta. Suomessa direktiivin voimaan saattaminen kuitenkin edellytti Finanssivalvonnan ja Viestintäviraston yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä.

Toimialarajat ylittävistä EU:n lainsäädännöstä on nähtävillä jäsenvaltioiden ja EU:n pääpiirteittäinen vastuunjako, joka pohjautuu toimivallanjakoon. Jäsenvaltioiden vastuulla on huolehtia kansallisesta turvallisuudesta. EU-lainsäädännöllä ollaan pyritty koordinoimaan toimia yhteen ja huolehtimaan riittävästä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta.

EU:n perusvapaudet

Sijoittautumisoikeus, palvelujen tarjoamisen vapaus ja pääoman vapaa liikkuvuus

Rahoitusalaan koskevia EU:n perusvapauksia ovat sijoittautumisoikeus (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT, 49 artikla), palvelujen tarjoamisen vapaus (SEUT 56 artikla) sekä pääomien vapaa liikkuvuus (SEUT 63 artikla). Näiden vapauksien käyttämistä koskevat kansalliset rajoitukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. EU:n perusvapaudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa niiden käyttämistä EU:n perussopimuksissa määriteltyjen päämäärien ja etujen suojaamiseksi. Kansalliset rajoitukset voidaan oikeuttaa vetoamalla sijoittautumisvapauden osalta SEUT 52 artiklaan, palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta SEUT 62 artiklaan ja pääomien vapaan liikkuvuuden osalta SEUT 65 artiklaan. Lisäksi EU:n tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot voivat perustella kansallisia toimenpiteitä vetoamalla ns. yleistä etua koskeviin tärkeisiin syihin. Kansallisten toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

SEUT 347 artiklaan sisältyy yleinen turvallisuuspoikkeus, joka koskee EU-oikeuden soveltamista vakavissa häiriö- ja kriisitilanteissa. Poikkeuksen soveltamiskynnys on hyvin korkea. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee neuvotella antaakseen tarpeelliset säännökset, jotta kansallisten toimenpiteiden kielteisiä vaikutuksia sisämarkkinoihin voidaan käytännössä ehkäistä. Varautumisvelvollisuutta koskevassa sääntelyssä ei ole kysymys tämän turvallisuuspoikkeuksen soveltamisesta.

SEUT 49 artiklan mukainen sijoittautumisoikeus sisältää oikeuden ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia. EU:n tuomioistuin on määritellyt sijoittautumisen pysyväisluonteiseksi taloudellisen toiminnan tosiasialliseksi harjoittamiseksi toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin (Tuomio 25.7.1991, Factortame II, C-221/89, kohta 20). Sijoittautumisoikeuteen voivat vedota sekä jäsenvaltioiden kansalaiset että EU:n alueella kotipaikkaa pitävät yhtiöt.

SEUT 56 ja 57 artiklan nojalla palvelun tarjoaja saa palveluja tarjotakseen tilapäisesti harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen. Palveluilla tarkoitetaan itsenäistä henkistä tai ruumiillista työsuoritusta toisen puolesta vastiketta vastaan. Palvelut ovat luonteeltaan aineettomia, ja ne perustuvat yleensä palveluntarjoajan osaamiseen ja ammattitaitoon. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin määräyksiin voivat vedota jäsenvaltioiden kansalaiset ja EU:n alueelle sijoittautuneet yritykset.

SEUT 57 artiklassa täsmennetään, että palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joita tavaroiden, pääomien ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät koske. EU:n tuomioistuin on torjunut tulkinnan, jonka mukaan tämä asettaisi palvelut toissijaiseen asemaan suhteessa muihin vapauksiin (Tuomio 3.10.2006, Fidium Finanz, C-452/04, kohta 32). Kyseessä on pikemminkin kaatoluokkamääräys: käsite "palvelu" kattaa suoritukset, joita muut perusvapaudet eivät kata, jotta mikään taloudellinen toiminta ei jäisi perusvapauksien soveltamisalan ulkopuolelle.

SEUT 63 artiklan mukainen pääomien vapaa liikkuvuus koskee pääomaliikkeitä ja maksuja jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välillä. Pääomaliikkeen käsitettä tulkitaan neuvoston direktiivin 88/361/ETY liitteessä I olevan nimikkeistön valossa. EU:n perusvapauksista ainoastaan pääoman vapaa liikkuvuus soveltuu suhteessa kolmansiin valtioihin.

Rajanveto EU:n eri perusvapauksien soveltamisalan välillä ei ole täysin selkeä. Kun kansallinen toimenpide liittyy samanaikaisesti useisiin perusvapauksiin, EU:n tuomioistuin tutkii kyseistä toimenpidettä pääsääntöisesti suhteessa yhteen näistä perusvapauksista, jos muut perusvapauksista ovat kyseisissä olosuhteissa täysin toissijaisia ensimmäiseen perusvapauteen nähden ja ne voidaan liittää siihen.

Velvollisuus luoda yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisimpien toimintojen ja palveluiden turvaamiseksi välttämättömät kansalliset varajärjestelyt kohdistuisi suomalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden toimilupavelvollisiin sekä Suomessa toimiviin ETA-sivuliikkeisiin. Vaatimuksen yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa tulisi todennäköisesti arvioitavaksi lähinnä suhteessa EU:n sijoittautumisoikeuteen. Palvelujen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät näkökohdat olisivat toissijaisia.

Käytännössä rahoitusallalla rajanvetokysymyksiä saattaa syntyä myös sen suhteen, missä määrin tiettyä kysymystä säännellään sijoittautumisoikeutta, palvelujen vapaata liikkuvuutta tai pääomien vapaata liikkuvuutta koskevassa EU:n lainsäädännössä. Rahoitusalan EU:n lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, jotka liittyisivät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisimpien toimintojen ja palveluiden turvaamiseksi välttämättömien kansallisten varajärjestelyjen luomiseen tai toimintaan.

Perusvapauksien rajoittamisen kieltö

EU:n perusvapauksien käyttämisestä koskevat kansalliset rajoitukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. EU:n tuomioistuin on tulkinnut kieltoa laajasti. Sen soveltamisalaan kuuluvat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja taloudellisia toimijoita suoraan syrjivät kansalliset toimenpiteet. Lisäksi kansallisiin ja muiden jäsenvaltioiden toimijoihin erotuksesta soveltuvat toimenpiteet voivat vaikuttaa EU:n perusvapauksien käyttämiseen haitallisesti. EU:n tuomioistuimen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoituksina on pidettävä myös kansallisia toimenpiteitä, joilla perusvapauden käyttämisestä haitataan tai se tehdään vähemmän houkuttelevaksi (Tuomio 30.11.1995, Gebhard, C 55/94, 37 kohta; tuomio 1.2.2001, Mac Quen ym., C 108/96, 26 kohta sekä tuomio 17.10.2002, Payroll ym., C 79/01, 26 kohta).

EU:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään (Tuomio 13.2.2003, komissio v. Italia, C-131/01; tuomio 17.7.2008, komissio v. Ranska, C-389/05, kohta 66 sekä tuomio 10.5.1995, Alpine Investments, C-384/93, kohta 29) painottanut markkinoille pääsyn kriteeriä (niin sanottu Market Access -testi). Tällöin huomio kiinnitetään siihen, onko kansallinen toimenpide omiaan estämään muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tai taloudellisten toimijoiden pääsyn kansallisille markkinoille tai rajoittamaan sitä. Kyseeseen saattaa tulla esimerkiksi toimenpide, joka vaikeuttaa ulkomaisen toimijan markkinoille pääsyä tai markkinoilla toimimista enemmän kuin vastaavan kotimaisen toimijan osalta.

Tuomioistuin on soveltanut markkinoille pääsyn kriteeriä muun muassa tapauksessa, joka koski kansallista kieltoa maksaa korkoa avistatilleille (Tuomio 5.10.2004, CaixaBank, C-442/02). Tuomioistuimen mukaan kieltö vaikutti haitallisesti ulkomaisten yhtiöiden tytäryhtiöinä toimivien luottolaitosten mahdollisuuksiin kerätä pääomia yleisöltä. Yhtiöiltä suljettiin käytännössä pois mahdollisuus harjoittaa tehokkaampaa kilpailua sellaisten luottolaitosten

kanssa, jotka ovat perinteisesti sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon, joilla on laaja konttoriverkosto ja joilla on näin ollen mainittuja tytäryhtiöitä paremmat mahdollisuudet kerätä pääomia. Tuomioistuimien katsoi, että kilpailun harjoittaminen avustajille maksettavan korkokannan avulla on yksi markkinoille pääsyn kannalta kaikkein tehokkaimmista menetelmistä ja että kansallinen kielto vaikeutti kyseisten tytäryhtiöiden markkinoille pääsyä.

Perustamissopimuksen mukaiset oikeuttamisperusteet

EU:n perussopimusten mukaisia perusteita, joihin jäsenvaltiot voivat vedota oikeuttaakseen kansalliset toimenpiteet, ovat muun muassa kansallinen turvallisuus ja yleinen järjestys. Perusteet mainitaan nimenomaisesti useissa EU:n perussopimuksen artikloissa. Vastaavia viittauksia on myös EU:n lainsäädännössä.

SEUT 52 artiklan mukaan sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräykset tai niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

Määräystä sovelletaan SEUT 62 artiklan mukaan myös palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevassa luvussa tarkoitettuihin kysymyksiin.

Pääomien vapaan liikkuvuuden osalta SEUT 65 artiklan 1 kohdan b) alakohdan mukaan SEUT 63 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Artiklan 3 kohdan mukaan toimenpiteet ja menettelyt eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Lisäksi perusteet, jotka oikeuttavat pääomaliikkeiden rajoittamisen suhteessa kolmansiiin maihin, eroavat eräiltä osin muihin EU:n perusvapauksiin sovellettavista määräyksistä.

EU:n tuomioistuin tulkitsee oikeuttamisperusteita suppeasti. Se on kuitenkin tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansalliset tarpeet voivat turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvissä kysymyksissä vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Samalla se on korostanut suhteellisuusperiaatteen noudattamisen merkitystä.

Yksi keskeisimmistä poikkeusoloihin tai vakaviin häiriötilanteisiin varautumista koskevista EU:n tuomioistuimen ratkaisuksista on Campus Oil –tapaus (Tuomio 10.7.1984, Campus Oil, C-72/83). Se koski kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuutta tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. Tuomioistuimen mukaan öljytuotetoimitusten keskeytyminen ja siitä valtiolle mahdollisesti aiheutuvat vaarat voivat vakavasti vaikuttaa valtion yleiseen turvallisuuteen. Tuomioistuin otti huomioon niiden seurausten laajuuden, joita öljytuotteiden toimitusten keskeytymisestä voi valtion olemassaololle seurata. Tavoite öljytuotetoimitusten vähimmäismäärän pysyvistä varmistamisesta ohitti luonteeltaan puhtaasti taloudelliset seikat ja oli siten yleisen turvallisuuden käsitteen alaan kuuluva tavoite.

EU:n tuomioistuin on myöhemmässä ratkaisukäytännössään tarkastellut erityisesti öljy-, televiestintä- ja sähköalan poikkeusoloja koskevaa lainsäädäntöä perusvapauksien rajoittamisen näkökulmasta (Tuomio 4.6.2002, Komissio v. Belgia, C-503/99, kohta 47; tuomio 14.3.2000, Église de Scientologie, C-54/99, 17 kohta sekä tuomio 26.3.2009, komissio v. Italia, C-326/07, kohta 70). Tuomioistuin on hyväksynyt näillä aloilla toimivien yhtiöiden tuotteiden toimitusten ja palvelujen tarjoamisen turvaamisen kriisitilanteissa olevan perusvapauksien rajoittamisen yleisen turvallisuuden perusteella oikeuttava syy. Poikkeusta on kuitenkin tulkittu suppeasti.

Kyseessä on oltava yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua uhkaava todellinen ja riittävän vakava vaara.

Yleistä etua koskevat tärkeät syyt

Jäsenvaltioilla on tarve rajoittaa EU:n perusvapauksien käyttämistä muidenkin kansallisten etujen ja päämäärien suojaamiseksi kuin niiden, jotka tunnustetaan EU:n perussopimusten mukaisissa oikeuttamisperusteissa. EU:n tuomioistuimen laaja tulkinta rajoituksen käsitteestä ja suppea tulkinta kyseisistä oikeuttamisperusteista on korostanut tätä tarvetta.

EU:n tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltiot voivat tiettyjen edellytysten täytyessä vedota ns. yleistä etua koskeviin tärkeisiin syihin. Rajanveto EU:n perussopimusten mukaisten oikeuttamisperusteiden ja ns. yleistä etua koskevien tärkeiden syiden välillä ei ole selvä. Kysymys on olennainen erityisesti suoraan syrjivien kansallisten toimenpiteiden osalta. Ne voidaan oikeuttaa vain vetoamalla EU:n perussopimusten mukaisiin oikeuttamisperusteisiin. Yleistä etua koskeva oikeuskäytäntö kattaa tilanteita, joissa kansallinen toimenpide koskee erotuksetta kotimaisia ja muiden jäsenvaltioiden toimijoita.

Jäsenvaltion mahdollisuutta vedota yleistä etua koskeviin tärkeisiin syihin kuvastaa muun muassa EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa *Alpine Investments* (Tuomio 10.5.1995, *Alpine Investments*, C-384/93). Alankomaiden valtiovarainministeriön asettama rahoituspalveluiden puhelinmarkkinointia koskeva kielto kohdistui sekä kotimaisiin että ulkomaisiin palveluntarjoajiin, mutta tosiasiallisesti vaikutti jälkimmäisten pääsyyn Alankomaiden markkinoille ja näin ollen myös palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen. Tuomioistuin katsoi, että kuluttajien suojaaminen ja rahoituspalvelusektorin hyvän maineen ylläpito olivat yleiseen etuun perustuvia pakottavia vaatimuksia, joilla rajoitus voitiin hyväksyttävästi perustella.

EU:n tuomioistuin ei ole juuri koskaan asettanut jäsenvaltioiden esittämien yleistä etua koskevien tärkeiden syiden hyväksyttävyyttä kyseenalaiseksi. Syyt ovat voineet liittyä esimerkiksi turvallisuuden tai kuluttajien suojaamiseen. Tuomioistuin on kuitenkin korostanut, ettei puhtaasti taloudellisia syitä voida pitää oikeutettuina. Tämä ei estä sitä, että kansallisella toimenpiteellä voi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Toimenpiteiden tulee lisäksi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on keskeinen EU-oikeudellinen periaate. Siihen viitataan sekä useissa EU:n perussopimusten määräyksissä että EU:n lainsäädännössä.

Kansallisen toimenpiteen, jolla asetettuun päämäärään pyritään, on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Sen on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen. Toimenpiteen on myös oltava oikeasuhtainen. Sillä ei saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamisen kannalta. EU:n tuomioistuin on täsmentänyt, että asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Suhteellisuusperiaate ei toisaalta kuitenkaan edellytä, että jäsenvaltion on löydettävä kaikista mahdollisista vaihtoehdoista se, joka vaikuttaa kaikkein vähiten perusvapauksien käyttämiseen. Tosiasiallisesti syrjivät toimenpiteet osoittautuvat syrjimättömiä toimenpiteitä helpommin suhteellisuusperiaatteen vastaisiksi.

Energiatoimitusten varmistamista kriisitilanteissa koskevassa oikeuskäytännössä on korostettu suhteellisuusperiaatteen merkitystä. Perusvapauksia rajoittavien toimien on oltava omiaan edistämään asianomaisessa jäsenvaltiossa energian vähimmäistoimituksien turvaamista

kriisitilanteessa, eikä toimilla saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. EU:n tuomioistuin on hyväksynyt suhteellisuusperiaatteen mukaisena Belgiassa säädetyn vastustamismenettelyn, jolla luotiin mahdollisuus puuttua energiapolitiikan tavoitteet vaarantavissa poikkeustilanteissa tiettyihin kotimaisten yhtiöiden strategista omaisuutta, erityisesti energiaverkkoja, koskeviin päätöksiin. Kyseisen järjestelmän perustana olivat objektiiviset ja tuomioistuinten valvottavissa olevat kriteerit, eikä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi ollut näytetty voivan toteuttaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä (Tuomio 4.6.2002, komissio v. Belgia, C-503/99, 50—53 kohta). Tapauksessa oli kyse pikemmin poikkeusolojen toimivaltuuksista kuin normaalioloissa tehdystä varautumisesta.

Euroopan keskuspankkijärjestelmä

Perustamissopimukseen liitetyn Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön, jäljempänä perussääntö, 1 artiklan mukaan EKPJ ja EKP hoitavat tehtäviään ja harjoittavat toimintaansa perustamissopimuksen ja perussäännön määräysten mukaisesti. EKPJ:n muodostavat EKP ja kansalliset keskuspankit. Perussäännön 14.3 artiklan mukaan kansalliset keskuspankit ovat erottamaton osa EKPJ:ää ja toimivat EKP:n suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti. Kansallisilla keskuspankeilla on 14.4 artiklan mukaan oikeus suorittaa myös muita kuin perussäännössä määriteltyjä tehtäviä, jollei EKP:n neuvosto kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä päättä, että nämä tehtävät ovat ristiriidassa EKPJ:n tavoitteiden ja tehtävien kanssa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 1 kohdan ja 282 artiklan 2 kohdan mukaisesti EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. EKPJ tukee yleistä talouspolitiikkaa unionissa myötävaikuttaakseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määriteltyjen unionin tavoitteiden saavuttamiseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta hintatason vakauden tavoitteen toteuttamista.

EKPJ:n perustehtäviä 127 artiklan 2 kohdan ja perussäännön 3.1 artiklan mukaan ovat yhteisön rahapolitiikan määrittelemine ja toteuttaminen, valuuttamarkkinatoimien suorittaminen perustamissopimuksen 219 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapito ja hoito sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen. Perustamissopimuksen 127 artiklan 6 kohdan nojalla tehtyjen EU:n neuvoston päätösten mukaisesti EKP voi suorittaa erityistehtäviä, jotka koskevat luottolaitosten sekä muiden rahoituslaitosten kuin vakuutusyritysten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa. EU:n neuvosto on päättänyt 127 artiklan 6 kohdan nojalla luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa koskevien tehtävien siirtämisestä EKP:lle eli yhteisen pankkivalvontamekanismin perustamisesta (neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, ns. *YVM-asetus*). EKP:n tehtävistä luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnassa säädetään YVM-asetuksen 4 artiklassa. YVM-asetuksen 4 ja 14 artiklojen mukaan EKP soveltaa kansallista lainsäädäntöä siltä osin kuin se on tarpeen sille osoitettujen vakavaraisuusvalvontaa koskevien tehtävien hoitamiseksi.

EKP antaa perustamissopimuksen 132 artiklan nojalla EKPJ:lle uskottujen tehtävien suorittamiseksi ja perussäännössä määrättyin edellytyksin asetuksia siinä laajuudessa kuin se on tarpeen perussäännön 3.1 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa taikka 19.1, 22 tai 25.2 artiklassa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi, sekä tapauksissa, joista määrätään perustamissopimuksen 129 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa neuvoston säädöksissä. Edellä mainituista määräyksistä 3.1 artiklan ensimmäinen luetelmakohta koskee yhteisön rahapolitiikan määrittelemistä ja toteuttamista, 19.1 artikla luottolaitosten velvollisuutta pitää vähimmäisvarantoa EKP:ssa ja kansallisissa keskuspankeissa sekä 22 artikla selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamista yhteisössä ja kolmansien maiden

kanssa. Mainittu 25 artikla koskee toiminnan vakauden valvontaa, mukaan lukien 127 artiklan 6 kohdan mukaisesti EKP:lle osoitettujen luottolaitosten ja muiden rahoituslaitosten valvontaan liittyviä erityistehtäviä. EU:ssa on vireillä EKP:n tekemä lainsäädäntöaloite perussäännön 22 artiklan muuttamiseksi. EKP on esittänyt, että sen 22 artiklan mukaista toimivaltaa antaa asetuksia laajennettaisiin koskemaan maksujen selvityksen ohella myös rahoitusinstrumenttien selvitystä (arvopaperiselvitystä).

EKPJ:llä ei ole yleistä maksujärjestelmien sääntelyä koskevaa toimivaltaa. EKPJ:n perussäännön 22 artiklan mukainen tehtävä edistää maksujärjestelmien moitteetonta toimintaa liittyä EKPJ:n rahapolitiikan toimeenpanoa koskeviin tehtäviin ja toimivaltaan. Tämän vuoksi EKP:n tulisi käyttää toimivaltaansa 22 artiklan mukaisissa tehtävissä vain siltä osin kuin se on välttämätöntä rahapolitiikan toteuttamiseksi (EKP/2017/18).

Maksu- ja selvitysjärjestelmien osalta EKP ja kansalliset keskuspankit ovat järjestelmien käyttäjiä, järjestelmäpalveluiden tarjoajia, järjestelmiä koskevien normien antajia sekä näiden järjestelmien yleisvalvojia ja kehittäjiä. EKP ja kansalliset keskuspankit ovat järjestelmien käyttäjiä toteuttaessaan euroalueen rahapolitiikkaa, suorittaessaan omia maksujaan ja hyväksyessään vakuuksia. Ne ovat palvelujen tarjoajia tarjotessaan selvitys- ja maksuliikejärjestelyjä, kuten katteensiirto- ja maksujenvälityspalveluja luottolaitosten välisille maksuille ja niiden asiakasmaksuille. Keskuspankkien maksujärjestelmissä suoritetaan usein suurten maksujen lopullinen katteensiirto ja hoidetaan kansallisissa arvopaperikeskuksissa selvitettävän arvopaperikaupan maksuliikenne. EKP ja kansalliset keskuspankit voivat asettaa ehtoja keskuspankkien omiin maksu- ja selvitysjärjestelmiin osallistujille sekä antaa järjestelmiensä käyttöä koskevia ohjeita.

EKP on antanut asetuksen (EU) N:o 795/2014 systemisesti merkittäviä maksujärjestelmiä koskevista yleisvalvontavaatimuksista. Asetusta sovelletaan tiettyihin maksujärjestelmiin, jotka EKP:n neuvosto nimeää asetuksen nojalla. Asetuksessa säädetään muun ohella systemisten maksujärjestelmien operatiivisen riskin hallinnasta. Systemisesti merkittävän maksujärjestelmän operaattorin on laadittava liiketoiminnan jatkuvuussuunnitelma sellaisten tapahtumien varalle, jotka aiheuttavat järjestelmän toiminnalle merkittävän häiriön riskin. Asetus sisältää myös yksityiskohtaisia määräyksiä esimerkiksi toissijaisen toimipaikan käyttöön valmistautumisesta ja tietojärjestelmien toipumisajoista. Asetuksen tarkoituksena on systemisesti merkittäviksi maksujärjestelmiksi on nimetty TARGET2-, EURO1, STEP2-T ja CORE(FR)-maksujärjestelmät. Muut maksujärjestelmät eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan.

2.2.2 Kansainvälinen vertailu

Kansainvälisessä vertailussa on selvitetty vertailumaiden lainsäädäntöä ja hallinnollisia järjestelyjä koskien varautumista poikkeusoloihin ja vakaviin häiriötilanteisiin rahoitusalaalla. Kansainväliseen vertailuun valittiin muita pohjoismaita (Ruotsi, Tanska ja Norja) ja Viro, aiemmin valmiuslainsäädännön kansainvälisessä vertailussa tarkasteltuja valtioita (Ranska ja Sveitsi) sekä merkittävien rahoitusmarkkinatoimijoiden kotivaltioita (Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Rahoitusmarkkinainfrastruktuuri tunnistettiin kaikissa vertailumaissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittiseksi. Vertailumaiden lainsäädännössä määräyksiä sekä häiriötilanteiden toimivaltuuksista että ennakkovarautumisesta. Ennakkovarautumista koskevan sääntelyn soveltamisala vaihtelee viranomaisista yksityisiin toimijoihin. Luonteeltaan sääntely on pääosin viranomaisille toimivaltuuksia luovaa puitesääntelyä. Rahoitusmarkkinainfrastruktuuriin ja -palveluihin kohdistuvat uhat on arvioitu merkittäviksi

useimmissa vertailumaissa. Lähes kaikissa vertailumaissa viranomaisilla on merkittävä rooli varautumisen ohjaamisessa sekä varautumis- ja häiriönhallintatoimien yhteensovittamisessa.

Ruotsi

Ruotsissa varautumisesta poikkeusoloihin ja poikkeusolojen erityisistä toimivaltuuksista säädetään lailla kuntien ja maakäräjien toimenpiteistä poikkeuksellisissa olosuhteissa (Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap), ja laissa kokonaismaanpuolustuksesta (Lag om totalförsvaret och höjd beredskap). Näitä täydentää asetus kriisivalmiudesta (Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap). Asetuksessa määrätään nimettyjen vastuuviranomaisten velvollisuudesta kehittää valmiutta omalla vastuualueellaan. Asetuksen liitteessä nimetään varautumisesta vastaavat viranomaiset (bevakningsansvariga myndigheter).

Rahoitusmarkkinoilla valmiusasioista ja varautumisesta vastaavia viranomaisia ovat finanssivalvonta (Finansinspektion), vakuutuskassa (Försäkringskassan), eläkeviranomainen (Pensionsmyndigheten), valtionvelkakonttori (Riksgäldkontoret), verohallinto (Skatteverket) sekä yhteiskunnan turvallisuus- ja valmiusasioista vastaava viranomainen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB). MSB:n alaisuudessa toimii CERT-SE, joka on Ruotsin kansallinen CSIRT-tietoturvakeskus (Computer Security Incident Response Team). Se tekee yhteistyötä niin julkisten kuin yksityisten yhteisöjen kanssa yhteiskuntaa uhkaavien riskien ja haavoittuvuuksien tunnistamiseksi ja analysoimiseksi.

Viranomaisten taloudellisen turvallisuuden yhteistyöorganisaatio (Samverkansområdet ekonomisk säkerhet, SOES) on viranomaisorganisaatioiden yhteistyöelin, jonka tarkoitus on kehittää kriisivalmiutta yhteiskunnan kannalta tärkeiden maksuvirtojen toiminnan varmistamiseksi myös kriisiaikana. SOES:n toiminta perustuu kriisivalmiusasetukseen.

Rahoitusmarkkinoiden tärkeimpien yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyöorganisaatio (Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan, FSPOS) on vapaaehtoisuuteen perustuva foorumi rahoitusmarkkinoiden kriisivalmiuden kehittämiseksi. FSPOS:n osallistujat jakavat tietoa, kartoittavat kriittisiä prosesseja ja järjestävät yhteisiä harjoituksia.

Ruotsissa on arvioitu rahoitusmarkkinainfrastruktuurien haavoittuvuutta ja varautumista muuan muassa valtionalouden tarkastusviraston (Riksrevisionen) maksujärjestelmien kriisivalmiutta käsitelleessä tarkastuksessa (RiR 2007:28) sekä kansallisissa riskiarvioissa. Vuoden 2017 riskiarviossa nostetaan rahoituspalvelut (finansiella tjänster) yhdeksi valmius- ja varautumistoiminnan kehittämisen prioriteeteista. Kesällä 2017 julkaistu yhteiskunnan tietoturvastrategia (Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet, Regeringens skrivelse 2016/17:213) edellyttää varautumisesta vastaavien viranomaisten arvioivan toimintansa tietoturvalottuvuutta myös varautumisen näkökulmasta.

Vuonna 2011 annetussa mietinnössä esitetään Ruotsin maksujärjestelmän kriisivalmiuden edistämistä lainsäädäntöteitse muun muassa varajärjestelmiä kehittämällä. Mietinnössä esitetyssä mallissa Ruotsin keskuspankki (Riksbanken) vastaisi maksujärjestelmän valmius- ja varautumistoimenpiteiden koordinoinnista maksujärjestelmään osallistuvien rahoitusmarkkinatoimijoiden kesken. Mietinnön tarkoittamien ehdotusten jatkovalmistelu on osoitettu rahapolitiikkaa sekä keskuspankkia koskevan sääntelyn uudistamista arvioivan komitean (Riksbankskommittén) tehtäväksi. Komitea on käsitellyt poikkeusoloihin varautumiseen liittyviä kysymyksiä käteisen saatavuutta koskevassa, kesäkuussa 2018

annetussa osamietinnössään, mutta varsinaiset varautumista koskevat esitykset komitean on tarkoitus valmistella viimeistään toukokuussa 2019 annettavaan mietintöön.

Ruotsin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa valmistelevan parlamentaarisen komitean (Försvarsberedningen) mietinnössä joulukuussa 2017 on tarkasteltu rahoitusalan kriisivalmiutta osana Ruotsin kokonaisturvallisuutta. Mietinnössä kiinnitetään huomiota rahoitusalan haavoittuvuuteen myös rauhanajan sähkö- tai tietoviestintähäiriöiden tilanteissa. Edellytyksiä turvata talouden perustoiminnot myös poikkeusoloissa täytyy kehittää varmistamalla käteisen riittävyys, taikka muiden maksutapojen tai valtion luotonantoratkaisujen avulla. Mietinnössä katsotaan tarpeelliseksi selventää viranomaisten varautumistoimivaltuuksia, ja Ruotsin keskuspankkia ehdotetaan rahoitusalan varautumisesta vastaavaksi viranomaiseksi.

Norja

Valmiuslaissa (Beredskapsloven) säädetään kuninkaan (eli hallituksen) toimivallasta antaa määräaikaista määräyksiä turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamiseksi valtiollisen turvallisuuden ollessa uhattuna. Kuningas (hallitus) voi myös delegoida määräyksenantovaltaa poikkeusoloissa.

Valtiovarainministeriö johtaa rahoitusmarkkinoiden kriisivalmiustoimien koordinoitua. Valmiustoiminnan yleiskoordinoinnista vastaa oikeus- ja valmiusministeriö (Justis- og beredskapsdepartementet). Finanssivalvonta (Finanstilsynet) valvoo rahoitusmarkkinoita yhdessä Norjan keskuspankin kanssa sekä johtaa rahoitusmarkkinainfrastruktuuriin valmiusasioiden komiteaa (Beredskapsutvalget for finansiella infrastruktur, BFI). Finanssivalvonta laatii myös oman varautumissuunnitelmansa sen valvonnan alaisten toimijoiden tietojärjestelmiä koskevien kriisitilanteiden varalta.

Valmiusasioiden ja varautumisen yhteensovittamisesta vastaa yhteiskunnan turvallisuus- ja valmiusviranomainen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB), joka laatii riski- ja haavoittuvuusarvioita oikeus- ja valmiusministeriölle. DSB on määritellyt yhteiskunnan kriittiset toiminnot, joihin kuuluvat myös rahoituspalvelut (rahoitusmarkkinat sekä maksujärjestelmät ja -välineet). Myös vuoden 2014 kansallisessa riskiarviossa nostetaan esille maksujärjestelmien toimintahäiriöt rahoitusmarkkinoita uhkaavia kyberriskejä koskevassa kappaleessa.

Finanssivalvonta ja Norjan keskuspankki arvioivat vuonna 2013 norjalaispankkien maksujärjestelmien valmiutta todeten, että norjalaispankkien valmius ei ole riittävällä tasolla. Käteispalvelujen turvaaminen sähköisen maksujärjestelmän toimintahäiriön varalta nähdään edelleen olennaisena varautumiskeinona siitä huolimatta, että tehokkaat sähköiset varautumisjärjestelyt ovat kriittisiä maksujärjestelmän häiriötilanteiden hallinnassa.

Rahoitusmarkkinainstituutioita koskeva laki (Finansforetaksloven) sisältää yleisvelvoitteen, jonka mukaan pankkien on vastaanotettava asiakkailtaan käteistä sekä tarjottava käteistalletuspalveluita asiakkaiden odotusten ja tarpeiden mukaisesti. Velvollisuus koskee niin normaali- kuin poikkeusoloja. Norjan valtiovarainministeriö on täsmentänyt yleisvelvoitetta huhtikuussa 2018 asetuksella, joka vaatii pankkeja varautumaan sähköisten maksujärjestelmien häiriötilanteissa lisääntyvään käteistarpeeseen riittävin käteisvaroin (Forskrift om finansforetak og finanskonsern). Varautumisesta on tehtävä erillinen suunnitelma. Käteisvarojen riittävän määrän arvioinnissa voidaan huomioida sähköisten maksujärjestelmien elektroniset varajärjestelmät.

Rahoitusmarkkinoiden tietojärjestelmiä koskeva asetus (Forskrift om IKT-systemer i banker mv.) edellyttää pankeilta ja muilta rahoitusmarkkinoiden toimijoilta näiden tietojärjestelmiä koskevan kriisivalmiussuunnitelman laatimista. Maksujärjestelmiä koskeva laki (Betalingsystemloven) taas edellyttää, että toimilupahakemuksessa on tiedot sekä pankkienvälisen maksujärjestelmän teknisestä toiminnasta että varautumisesta järjestelmän toimintahäiriöihin. Keskuspankki voi asettaa lisävaatimuksia pankkien välisille maksujärjestelmille.

Norjassa on asetettu rahoitusmarkkinainfrastruktuurin valmiusasioita käsittelevä pysyvä toimielin (Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur, BFI), joka valmistelee rahoitusmarkkinoiden varautumista ja kriisivalmiutta osana viranomaisten siviilivalmiusjärjestelmää (myndighetenes sivile beredskapssystem). BFI:n toimintaa johtaa finanssivalvonta, ja sen tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumissuunnitelmien laatimisen ja toimeenpanon koordinointi sekä harjoitustoiminta. BFI:n jäseniä, varajäseniä ja tarkkailijajäseniä ovat finanssivalvonnan lisäksi Norjan keskuspankki, Finans Norge (finanssiala), arvopaperikeskus, valtiovarainministeriö, maksujärjestelmäyhtiö Nets, suuret pankit ja rahoitusyhtiöt sekä Finans Norges alaisuudessa toimiva finanssialan tietojärjestelmäturvallisuuden valmiusyksikkö FinansCERT.

Finanssivalvonnan johtama työryhmä laati vuonna 2016 suosituksia riskienhallintatoimenpiteiksi ulkoistetuille toiminnoille, ja pohti kysymystä siitä, tulisiko joidenkin maksujärjestelmien kannalta elintärkeiden toimintojen sijaita Norjassa. Norjan keskuspankki on arvioinut ulkoistamisen muodostavan riskin maksujärjestelmän toimivuudelle ja näkee kriittisten toimintojen sijaitsemisen ulkomailta haasteena Norjan viranomaisvalvonnalle. Maksujärjestelmän toimivuuden ja kansallisen valvonnan kannalta keskuspankki toivoo selvitettävän Norjassa sijaitsevien operatiivisten varajärjestelmien tarpeellisuutta. Finanssivalvonnan ja Norjan keskuspankin muodostama työryhmä tutkii keväällä 2018 toimintojen ulkoistamisen merkitystä pankki- ja maksujärjestelmälle.

Tanska

Tanskan valmiuslain (Beredskabsloven) mukaan jokainen ministeriö vastaa oman hallinnonalansa valmiustoimenpiteistä ja toimintojen jatkuvuudesta poikkeusolosuhteissa. Ministeriöiden laatimat hätätilasuunnitelmat lähetetään yhteiskunnan turvallisuudesta ja varautumisesta vastaavalle viranomaiselle hyväksyttäväksi. Ministeriöt voivat ohjata vastualueensa julkis- ja yksityisyhteisöjä toimenpiteiden suunnittelussa tai toteutuksessa sekä edellyttää näiltä erityisiä toimenpiteitä. Valtio voi korvata varautumistoimenpiteiden aiheuttamia ylimääräisiä kustannuksia.

Vuonna 2016 perustettiin rahoitusmarkkinoiden toimijoiden yhteistyöfoorumi (Finansielt Sektorforum for Operationel Robusthed, FSOR), jonka tarkoituksena on kehittää rahoitusmarkkinoiden operationaalista toimintavarmuutta ja varautumista. Yhteistyössä ovat mukana rahoitusmarkkinoiden viranomaisorganisaatiot sekä suurimmat pankit, maksujärjestelmien ylläpitäjät sekä muita rahoitusmarkkinatoimijoita. FSOR on perustanut kriisikeskuksen koordinoimaan kriisinvastaisia toimia, järjestää kriisivalmiusharjoituksia sekä esimerkiksi testaa simuloitujen kyberhyökkäysten avulla toimijoiden keskeisten tietojärjestelmien sietokykyä.

Tanskan keskuspankki on kiinnittänyt huomiota Kronos-maksujärjestelmän valmiusharjoituksissa vuonna 2014 ilmenneisiin ongelmiin varajärjestelyjen toimivuudessa. Kronos-järjestelmää ollaan korvaamassa uudella Kronos2-järjestelmällä, joka vastaa Ruotsin ja Norjan keskuspankkien maksujärjestelmiä.

Tanskan kansallisessa riskiarviossa vuonna 2017 kybertoimintaympäristön häiriöt esitetään keskeisenä riskiskenaariona, jossa maksujärjestelmien toiminta ja arvopaperikauppa keskeytyisivät. Käteistarve olisi tällöin korkeampi kuin mihin pankit pystyisivät vastaamaan.

Viro

Virossa rauhanajan kriisitoiminnasta säädetään 1.7.2017 voimaan tullessa hätätilalaissa (Hädaolukorra seadus). Hätätilalain 36 §:ssa määritellään yhteiskunnan elintärkeät palvelut ja niiden jatkuvuuden järjestämisestä vastuulliset viranomaiset. Sen 3 momentin mukaan Viron keskuspankin tulee järjestää maksupalveluiden (makseteenus) ja rahahuollon (sularaharinglus) jatkuvuus.

Hätätilalain 37 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee jatkuvuutta järjestäessään koordinoida jatkuvuustoimia, neuvoa palveluntarjoajia, valvoa varautumistoimia, hyväksyä jatkuvuuden riskiarviot ja jatkuvuussuunnitelmat sekä valmistella hätätilasuunnitelma ja organisoida hätätilaharjoituksia. Lainkohdan 2 ja 3 momentin mukaan vastuviranomaisella on määräyksenantovaltuus, joka ulottuu kriittisen palvelun tarkempaan määrittelyyn, palvelutasoon, häiriönsiedon vaatimuksiin, häiriötilan enimmäisaikoihin, mahdollisiin ulkoistamisvaatimuksiin, mahdollisiin hätätilan julistamisen edellytyksiin, hätätilasta tai riskistä raportoinnin järjestämiseen tai muihin merkittäviin vaatimuksiin jatkuvuuden varmistamiseksi.

Hätätilalain 38 § määrittelee elintärkeän palvelun tarjoajan ja asettaa tälle vaatimuksia. Näitä ovat muun ohella valmiussuunnitelman laatiminen, tiettyjen varautumistoimien tekeminen, jatkuvuusvalmiuden varmistaminen, tiedotusvelvollisuus häiriöistä asianomaiselle hätätilaviranomaiselle, osallistuminen häiriön poistamiseen valmiussuunnitelman mukaisesti, sekä harjoitusten järjestäminen vähintään kahden vuoden välein.

Hätätilalain 41 §:n 2 momentin mukaan elintärkeän palvelun tarjoaja on velvoitettu varmistamaan elintärkeän palvelun jatkuvuuden tavalla ja keinoin, jotka eivät ole riippuvaisia ulkomailla sijaitsevista tietojärjestelmistä, jos elintärkeää toimintoa varmistava tietojärjestelmä sijaitsee vieraassa valtiossa.

Viron keskuspankki on antanut aiemmin voimassa olleen hätätilalain nojalla sitä täsmentävän määräyksen maksupalvelujen ja rahahuollon toiminnasta ja jatkuvan toiminnan varmistamisesta (Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded, voimaan 15.3.2013). Määräystä sovelletaan 2 §:n mukaan erillisellä päätöksellä nimettyihin yhteisöihin. Näitä ovat 6.3.2017 voimaan tulleen päätöksen ja sen 15.12.2017 voimaan tulleen muutoksen mukaan AS SEB Pank, Swedbank AS ja Luminor Bank AS.

Elintärkeiksi määriteltyjä maksupalveluita ovat 3 §:n (Makseteenused) mukaan maksulaitos- ja e-maksulaitoslaissa (Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus) määritellyt palvelut: maksutapahtuman toteuttaminen, mukaan lukien varojen siirto palveluntarjoajan maksutilille ja maksutoimeksiantopalvelu.

Elintärkeiksi määriteltyjä käteis- ja tilipalveluita ovat 4 §:n (Sularaharinglus) mukaan palvelu käteispanon tekemiseksi maksutilille tai käteisen nostamiseksi maksutililtä sekä kaikki maksutilin hoitoon ja tarjoamiseen liittyvät toimet.

Määräyksen 5 §:n 1 momentti määrittelee elintärkeän palvelun tarjoajan velvollisuudet ydintietojärjestelmien ja -laitteiden toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Järjestelmillä tulee olla itsenäinen varavirtalähde, tietoliikenteelle tulee olla varayhteys, maksuliikenteen sekä

käteis- ja tilipalvelujen enimmäiskatkoajan tulee olla 12 tuntia ja jatkuvuudenhallintasuunnitelman tulee olla mitoitettu palauttamaan 70 % keskimääräisestä palveluvolyymistä. Määräyksen 5 §:n 2 momentin mukaan niissä tapauksissa, joissa elintärkeää toimintoa varmistava tietojärjestelmä sijaitsee vieraassa valtiossa, jatkuvuudenhallintasuunnitelman tulee kuvata vaihtoehtoiset tavat varmistaa elintärkeän palvelun jatkuvuus.

Viron keskuspankki valmistelee varautumista koskevien suunnitelmien ja niistä annettavien määräysten päivittämistä uuden hätätilalain mukaisiksi.

Virossa yhteiskunnan elintärkeiksi palveluiksi on osoitettu vain rajallinen määrä rahoitusmarkkinoiden toiminnoista. Tämä on seurausta maan suhteellisen pienistä kansallisista rahoitusmarkkinoista. Siten varautuminen poikkeusoloihinkin edellyttää vain maksunvälitykseen ja käteis- ja tilipalveluihin liittyvien toimintojen valmiussuunnittelua.

Ranska

Maanpuolustusta koskevan lain (Code de la Défense) mukaan taloudesta vastaava ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin talouden jatkuvuuden takaamiseksi kriisioloissa. Taloudesta vastaavat ministeriöt johtavat tässä yhteydessä suunnittelutyötä raha- ja elintarvikehuollon (approvisionnement dans le secteur fiduciaire) jatkuvuuden takaamiseksi kaikissa olosuhteissa.

Ranskassa kriisivalmiuteen kuuluu myös olennaisena osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen (activité d'importance vitale), toimijoiden (opérateur d'importance vitale) sekä kohteiden (point d'importance vitale) määrittely ja turvaaminen, mistä säädetään niin ikään maanpuolustusta koskevassa laissa. Rahoitusmarkkinat on määritelty yhteiskunnan kannalta elintärkeäksi toiminnoksi, jota koskevat riskit ja uhkat määritellään sektori- ja toimijakohtaisesti. Elintärkeille toimijoille on asetettu paitsi yleisiä velvollisuuksia koskien mm. varautumissuunnitelmien laatimista ja tietojärjestelmien turvallisuutta myös erityisiä sektori- tai alasektorikohtaisia luottamuksellisia varautumis- ja turvallisuusmääräyksiä (directive nationale de sécurité). Kansallista puolustusta ja turvallisuutta koskevassa selonteossa asetetaan tavoitteeksi elintärkeiden toimintojen (mukaan lukien rahoitusmarkkinoiden) kehittämistoimet paremman jatkuvuuden sekä uhkien paremman huomioimisen turvaamiseksi. Lisäksi selonteossa korostetaan erityisesti tietojärjestelmien turvallisuuden ja kyberuhkiin varautumisen edistämistä.

Sisäministeriö koordinoi kriisivalmiuden kannalta tärkeiden julkisten ja yksityisten toimijoiden toimintaa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi pääministerin alaisuudessa toimiva puolustus- ja turvallisuusasioiden sihteeristö (Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, SGDSN) ohjaa ja koordinoi ministeriöiden toimia näiden vastuualojen kriittisten toimintojen tunnistamiseksi ja varautumisen kehittämiseksi sekä muun muassa hyväksyy ministeriöiden antamat sektorikohtaiset turvallisuusmääräykset. SGDSN:n yhteydessä toimii tietojärjestelmien turvallisuusasioista vastaava viranomainen (l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information, ANSSI), joka mm. vastaa valtion kyberturvallisuusasioista sekä tukee yhteiskunnan kannalta elintärkeitä toimijoita kyberturvallisuusasioissa.

Rahoitusmarkkinoiden yksityisiltä toimijoilta edellytettävä jatkuvuussuunnitelma (plan de continuité d'activité, PCA) on korvattu näennäisesti laajemmalla hätätila- ja jatkuvuussuunnitelmalla (plan d'urgence et de poursuite d'activité, PUPA) vuonna 2014. PUPA edellyttää valmiutta toimintojen jatkamiselle äärimmäisissäkin häiriötilanteissa sekä PCA:han verrattuna myös tappioiden rajoittamista. Muutoksella tavoitellaan jatkuvuussuunnitelmien

parempaa käyttöönottoa rahoitusallalla sekä suunnitelmien parempaa soveltuvuutta kriisioloihin.

Sveitsi

Sveitsin perustuslaissa (Constitution fédérale de la Confédération Suisse) säädetään huoltovarmuuden takaamisesta ensisijaisten hyödykkeiden ja palveluiden osalta sodan tai poikkeuksellisten olosuhteiden varalta. Perustuslain säännös antaa toimivallan paitsi varautumissääntelyyn liittovaltiotasolla myös elinkeinovapaudesta poikkeamiseen tarpeen vaatiessa.

Taloudellista huoltovarmuutta koskevaa lakia (Loi sur l'approvisionnement du pays) muutettiin kesällä 2017 siten, että myös maksuliikenne elintärkeänä toimintona on turvattava. Liittovaltiotasolla voidaan määrätä erityisen tärkeiden yritysten valmiustoimenpiteistä sillä edellytyksellä, että toimenpiteet eivät vääristä kilpailua. Lisäksi voidaan laatia toimialan varautumista koskevia sopimuksia yhteistyössä ko. toimialan toimijoiden kanssa, mikäli sopimuksella saavutetaan huomattavaa etua ja mikäli toimialan määränemistö hyväksyy sopimuksen sisällön. Liittohallitus vastaa huoltovarmuusasioiden koordinoinnista ja varsinainen vastuuviranomainen on talous-, koulutus- ja tutkimusministeriö.

Sveitsissä varautumisvelvollisuutta rahoitusmarkkinoilla koskee lisäksi kriittisten infrastruktuurien suojele. Kriittisten infrastruktuurien suojelella tarkoitetaan on taata yhteiskunnan kannalta kriittisiksi luokiteltujen infrastruktuurien jatkuva toiminta ja normaalitilaan palautuminen häiriöiden jälkeen. Kriittisten infrastruktuurien suojelella vastuuviranomaisena toimii liittohallituksen alainen väestönsuojeleluvirasto (Office Fédéral de la protection de la population, OFPP) joka laatii suojeleusuunnitelman liittohallituksen (Conseil Fédéral) valtuuttamana.

Kansallisessa kriittisten infrastruktuurien suojelestrategiassa 2012 rahoitusmarkkinat (sisältyen pankit ja vakuutuslaitokset) luokiteltiin kolmesta kriittisyysluokasta korkeimpaan (johon kuuluu mm. sähköjakele, tietoverkot, tiet ja rautatiet) ja vakuutuslaitokset toiseksi korkeimpaan. Strategiata päivitettiin joulukuussa 2017, minkä yhteydessä tunnistettiin rahoitusalan yhteiskunnallisesti merkittäviksi toiminnoiksi erityisesti maksutapahtumien toteuttaminen, käteisen käytön mahdollistaminen, pääomamarkkinat, talletusten hoitaminen sekä hintavakauden ylläpito. Strategiat puitteissa laaditaan suunnitelmia kriittisten infrastruktuurien toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi viranomaisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä.

Systeemisesti tärkeistä infrastruktuureista säädetään laissa rahoitusmarkkinainfrastruktuureista (Loi sur l'infrastructure des marchés financiers). Kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia rahoitusmarkkinainfrastruktuureita koskevat säännökset toiminnanjatkuvuussuunnitelmista ja tietojärjestelmien hätätoimenpiteistä (mesures d'urgence). Systeemisesti tärkeitä rahoitusmarkkinainfrastruktuureita koskee lisäksi joukko lisäedellytyksiä, joista päättää Sveitsin keskuspankki finanssivalvontaa (FINMA) kuultuaan. Systeemisesti tärkeiden pankkien määrittelystä ja niitä koskevien erityisten vaatimusten perusteista säädetään pankkilaisa (Loi sur les banques) ja pankkiasetuksessa (Ordonnance sur les banques).

Alankomaat

Alankomaissa on luokiteltu kriittiset infrastruktuurit ja prosessit niiden merkittävyyden mukaan A- ja B-luokkiin, joista A sisältää tärkeimmiksi arvioidut prosessit, kuten juomavesi ja sähköjakele. Rahoitusmarkkinat prosesseineen (vähittäistransaktiot, kuluttajatransaktiot,

pankkien väliset transaktiot, arvopaperikauppa) on luokiteltu B-luokan kriittiseksi prosesseiksi, joiden vastuuministeriönä on valtiovarainministeriö. Infrastruktuurin operaattorin vastuulla on jatkuvuuden varmistaminen kun taas ministeriö vastaa yleisten puitteiden määrittelystä kriittisen infrastruktuurin suojelemiseksi yhteistyössä operaattoreiden kanssa. Kriittisen infrastruktuurin suojelun yleiskoordinoinnista vastaa turvallisuus- ja oikeusministeriön alainen kansallinen turvallisuuskoordinaattori (National Coordinator for Security and Counterterrorism, NCTV). Kriittisille prosesseille suunnitellaan turvaamistoimenpiteet niiden erityispiirteiden mukaan.

Hollantilaiset pankit ovat kehittämässä jatkuvasti toiminnassa olevaa pikamaksujärjestelmää, joka mahdollistaa mobiili- ja verkkomaksujen nopean välittymisen kellon ympäri. Järjestelmän infrastruktuuria rakennetaan ja se aiotaan ottaa käyttöön toukokuussa 2019. Tulevaisuudessa kaikki Alankomaiden vähittäismaksut voidaan prosessoida tämän infrastruktuurin kautta.

Alankomaissa käteismaksujen määrä on vähentynyt viime vuosien aikana. Korttimaksujen osuus points of sale -maksutapahtumista on kasvanut, mutta keskuspankki pitää käteisen asemaa edelleen tärkeänä niin normaaliolojen kannalta kuin varavaihtoehtona sähköisen maksujärjestelmän väliaikaisissa häiriötilanteissa. Sähköisten maksutapahtumien sekä kyberuhkien lisääntyessä keskuspankki on kiinnittänyt yhä enemmän huomiota maksuinfrastruktuurien kestävyYTEEN, jota se aikoo edistää lisäämällä omien maksujärjestelmiensä (mm. TARGET, T2S, TIPS) turvallisuutta, maksuketjuun kohdistuvilla vuosittaisilla kriisiharjoituksilla sekä parantamalla keskusvastapuolien valvontaa.

Keskuspankki on kehittänyt puitteet rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuriin kuuluvien instituutioiden tietojärjestelmien testaamiseen. Uusi TIBER-järjestelmä on luotu yhdessä kansallisen kyberturvallisuuskeskuksen ja rahoitusmarkkinoiden toimijoiden kanssa, ja sen tarkoitus on simuloida kyberhyökkäyksiä rahoitusmarkkinainfrastruktuureja vastaan näiden ja muidenkin yhteiskunnan kannalta elintärkeiden toimintojen kyberuhkien torjumisen kehittämiseksi. Järjestelmää käytetään myös rahoituslaitosten tietoturvan valvontaan ja seurantaan.

Yhdistynyt Kuningaskunta

Valmiuslainsäädännön perusta on Civil Contingencies Act (2004), jossa säädetään valmiusorganisaatiosta ja toimivaltuuksista kriisitilanteissa (muun muassa hätätila-asetuksista). Rahoitusmarkkinoiden osalta valmiusasioiden vastuuviranomainen on valtiovarainministeriö. Civil Contingencies Act määrittelee hätätilaksi ihmisten hyvinvointia vakavalla tavalla uhkaavan tapahtuman tai tilanteen kuten esimerkiksi häiriöt rahaliikenteessä (supply of money). Rahaliikenteen sekä pankkien ja rahoituslaitosten toiminnan suojelemiseksi tai palauttamiseksi voidaan antaa määräaikaista hätätila-asetuksia. Rahoitusmarkkinoiden varautumistoimet ovat kuitenkin toistaiseksi perustuneet suosituksiin. Myöskään vakuutusyhtiöitä ei ole velvoitettu osallistumaan varautumissuunnitteluun, mutta alan toimijoita rohkaistaan vahvasti ottamaan siihen osaa.

Rahoituspalvelut on määritelty kansallisesti kriittiseksi infrastruktuuriksi, jonka vastuuministeriönä on niin ikään valtiovarainministeriö. Kriittiset infrastruktuurit määrittelee kansallisen infrastruktuurin suojelusta vastaava keskus (Centre for the Protection of National Infrastructure). Osana kriittisten infrastruktuurien suojelua laaditaan vuosittain ministeriöittäin sektorikohtaiset suunnitelmat (sector resilience plan), joissa arvioidaan sektoritoimijoiden häiriönsietokykyä ja sen parantamiseksi tehtyjä toimia. Suunnitelmien laatimista ja kriittisten infrastruktuurien suojelua koordinoi pääministerin kanslian (Cabinet Office) alaisuudessa toimiva valmiusasioiden sihteeristö (Civil Contingencies Secretariat), jonka Infrastructure

Resilience -ryhmä vastaa infrastruktuurin omistajien ja operaattoreiden ym. kanssa tehtävästä yhteistyöstä häiriövalmiuden kehittämiseksi.

Rahoitusmarkkinoiden haavoittuvuus ja sitä koskevat uhkat on huomioitu kansallisen turvallisuusstrategian tarkistuksessa, jossa mainitaan finanssivalvontaviranomaisten ja valtiovarainministeriön yhteistyö rahoitusmarkkinoiden operatiivisen varautumisen parantamiseksi. Pankkien vakavat tekniset häiriöt nostetaan esille mahdollisena kriisitapahtumana myös vuoden 2017 kansallisessa riskiarviossa. Bank of England on kehittämässä häiriövalmiutta ottamalla lähivuosina käyttöön uudistetun maksujärjestelmän, johon kuuluu kolmas valmiudessa oleva vara-alusta häiriöiden varalle. Lisäksi keskuspankille siirrettiin vuonna 2017 vastuu CHAPS-maksujärjestelmästä, jossa kulkevat systemisesti tärkeät suuriarvoiset maksutapahtumat.

Kyberuhkien torjunta on noussut merkittäväksi teemaksi, ja järjestelmän haavoittuvuuksien parempaa huomioimista ja tiedon jakamista varten on perustettu kansallinen kyberturvallisuuskeskus (National Cyber Security Centre). Kyberturvallisuuskeskus toimii yhteistyössä rahoitusmarkkinoiden viranomaisten ja muiden alan toimijoiden kanssa kyberturvallisuuden parantamiseksi. Keskuspankin (Bank of England) rahoitusmarkkinakomitea Financial Policy Committee (FPC) suositti vuonna 2015 kyberturvallisuussuunnitelmien laatimista ja harjoituksia keskeisille rahoitusmarkkinoiden viranomaisille ja yrityksille. Kesäkuussa 2017 FPC katsoi, että suositellut toimenpiteet oli toteutettu täysimääräisesti.

Tärkeimpien maksuinfrastruktuurien toimintojen ulkoistaminen on tunnistettu riskiksi rahoitusmarkkinoiden vakaudelle, sillä yksittäisen palveluntarjoajan operatiiviset häiriöt voivat vaikuttaa koko maksujärjestelmän toimintaan. Marraskuussa 2017 pankkitoimintaa koskevan lain (Banking Act 2009) muutoksella laajennettiin keskuspankin maksujärjestelmien palveluntarjoajia koskevia valvontamahdollisuuksia. Vastuu palveluntarjoajien maksujärjestelmälle aiheuttamasta riskistä on edelleen toimintaa ulkoistavalla osapuolella.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Turvallisuustilanteen muutos

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 19.5.2016 selonteon Suomen sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp) sekä 17.6.2016 selonteon Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (VNS 6/2016 vp). Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 3/2017 vp) annettiin eduskunnalle 16.2.2017. Sisäisen turvallisuuden selonteko, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustuselonteko ja niitä koskevat eduskunnan kannanotot muodostavat kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen ja tilannearvion Suomen turvallisuusympäristön muutoksesta.

Viime vuosina ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön muutos on jatkunut niin läntiseen yhteisöön kuuluvan Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti. Turvallisuustilanteen kiristyminen Euroopassa ja Itämeren alueella on vaikuttanut välittömästi myös Suomeen. Jännite Itämeren alueella on kasvanut ja sotilaallinen toiminta lisääntynyt. Muutos on luonut uusia uhkia ja epävakautta.

Muuttuneelle toimintaympäristölle ovat ominaisia muutoksen nopeus ja ennustamattomuus. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Keskeisiä sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavia elementtejä ovat esimerkiksi huoltovarmuus, digitalisaatio, kyberturvallisuus ja perusinfrastruktuuri sekä niiden voimakas keskinäisriippuvuus.

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa aiheutuva vahinko ei välttämättä rajaa se, että Suomi ei suoraan olisi vaikuttamispyrkimysten kohteena. Suomi ja suomalainen kriittinen infrastruktuuri voivat kärsiä myös sellaisesta vaikuttamisesta, joka kohdistuu muuhun valtioon tai muussa valtiossa sijaitsevaan infrastruktuuriin. Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen motiivi voi myös olla vaikuttaminen siihen läntiseen yhteisöön, johon Suomi kuuluu.

Myöskään sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois. Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään jatkuvasti kehittyvien sotilaallisten keinojen lisäksi koordinoitusti muun muassa poliittista, taloudellista ja sotilaallista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja sekä näiden yhdistelmiä. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteiden kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa. Kyber- ja informaatiovaikuttamista on kohdistettu lähialueillemme ja myös Suomeen muun muassa kriittistä infrastruktuuria, teollisuuslaitoksia sekä poliittista päätöksentekojärjestelmää ja kansalaisia vastaan. Suomessa toimivat pankit ja useat muut yritykset ovat olleet palvelunestohyökkäysten kohteena.

Edellä mainituissa selonteissa niin sanottu hybridivaikuttaminen nousee näkyvään asemaan. Hybridivaikuttaminen voidaan määritellä suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia keinoja tai esimerkiksi taloudellisia tai teknologiaan perustuvia painostuskeinoja, informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa pyrkimyksenään hyödyntää kohdevaltion haavoittuvuuksia. Vaikuttaminen voi kohdistua kohdevaltion niin poliittiseen, taloudelliseen, sotilaalliseen kuin infrastruktuuriin rakenteisiin. Hybridivaikuttamisessa ei yleensä ole kyse aseellista hyökkäystä valmistelevista toimenpiteistä, vaan sellaisista painostustoimista, jotka tehokkuutensa johdosta tekevät aseellisen hyökkäyksen tarpeettomaksi.

Keskuskauppakamarin kesäkuussa 2018 valmistuneen selvityksen mukaan yrityksiin kohdistuu huomattavissa määrin hybridivaikuttamiseksi luettavaa toimintaa. Joka kymmenes kyselyyn vastannut yritys kertoi siihen kohdistuneen hybridivaikuttamista. Yleisintä hybridivaikuttaminen on suurissa yrityksissä, joista joka viides on ollut sen kohteena. Vastaajayritykset pitävät vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon ja kansallisen itsenäisyyden tai päätäntävällän menetystä hybridivaikuttamisen vakavimpien seurausten joukossa. Selvityksen mukaan yritykset tunnistavat hyvin hybridivaikuttamisen ja kansallisen turvallisuuden välisen yhteyden.

Keväällä 2018 valmistunut Huoltovarmuuskeskuksen tilaama Huoltovarmuuden skenaariot 2030 -projekti on tuottanut ennakoit tietoa valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen perustaksi ja huoltovarmuusorganisaation strategiseen ja operatiiviseen päätöksentekoon. Skenaarioprojektiin kuuluneissa haastatteluissa rahoitusalan jatkuvuutta pahimmin uhkaavina häiriötekijöinä mainittiin kyberriskit, petos- ja väärinkäyttötapaukset sekä poliittiset riskit. Toiminnan jatkuvuutta uhkaavana häiriötekijänä nähtiin myös geopolittiset valtasuhteet ja tavoitteet sekä poliittisten intressien sekoittuminen taloudelliseen agendaan.

Skenaarioprojektissa nostettiin esille eri kehittämisteemoja sekä huoltovarmuuskriittisille aloille että huoltovarmuusorganisaatiolle. Kriittisten pääoma- ja informaatiovirtojen turvaaminen on tärkeää kansallisten ja kansainvälisten rahavirtojen sekä tietoliikenneyhteyksien ja tiedonsiirtokyvyn korostuessa. Samaten on tärkeää tunnistaa, ylläpitää ja kehittää kansallista osaamista, erityisesti teknologia- ja kyberturvallisuusosaamista, kaikilla toimialoilla. Huoltovarmuuskriittisten alojen on lisäksi huomioitava poliittisten, taloudellisten sekä infrastruktuuriin ja informaatioon liittyvien keinojen yhdistelmät, tutkittava tiedon luotettavuutta sekä analysoitava pistemäisiä häiriöitä ja niiden yhtymäkohtia. Huoltovarmuusorganisaation on puolestaan vahvistettava systeemistä ajattelua ja

huoltovarmuusyhteistyötä toimialarajojen hämärtyessä. Yhteiskunnan ja elinkeinoelämän rakenteiden ja toimintamallien muutosta on seurattava ja siihen on kyettävä vastaamaan. Huoltovarmuus tulee integroida ja organisoida vahvemmin osaksi kansallista politiikkaa ja päätöksentekoa.

2.3.2 Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin kehitys

Suomessa käytettävä maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan infrastruktuuri on 2000-luvulla muuttunut voimakkaasti. Rahoituslaitosten palvelutuotannon merkittäviä järjestelmiä ja tietovarantoja on siirretty ulkomaille, mikä lisää riippuvuutta Suomen rajat ylittävistä tietoliikenneyhteyksistä. Samalla infrastruktuurin toiminta on muuttunut riippuvaiseksi tekijöistä, jotka eivät ole Suomessa toimivien toimilupavollisten tai Suomen viranomaisten vaikutusmahdollisuuksien piirissä. Kansainvälisten järjestelmien tai tietovarantojen käytön estyminen voi keskeyttää maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan myös Suomessa.

Maksuliike

Maksuliike on hyvin riippuvaista tietyistä ulkomailta sijaitsevista järjestelmistä.

Pankkien välisessä maksuliikenteessä tilisiirrot välitetään tyypillisesti STEP2-vähittäismaksujärjestelmässä, joka on tarkoitettu yhtenäisen euromaksualueen (Single European Payments Area, SEPA) tilisiirroille. STEP2 lajittelee pankeilta vastaanottamansa maksut saajapankeittain ja laskee lähteiden ja saapuvien maksujen perusteella jokaiselle pankille nettomääräisen saamis- tai velkapaosition. Tätä prosessia kutsutaan selvitykseksi (clearing). Järjestelmän kautta Suomessa toimivat pankit välittävät tilisiirtoja koko euroalueelle. Osana euromaksualueeseen siirtymistä suomalaiset pankit siirsivät vuodesta 2008 alkaen myös kotimaiset pankkien väliset tilisiirrot Suomen rajojen ulkopuolella sijaitsevaan STEP2-järjestelmään. Aikaisemmin käytetty pankkien välinen kotimainen järjestelmä suljettiin vuonna 2014.

STEP2-järjestelmää ylläpitää 51 eurooppalaisen pankin omistama ranskalainen yhtiö EBA Clearing (ABE Clearing S.A.S. à capital variable). STEP2:n prosessointijärjestelmä on kolmennettu, mutta sekä pääjärjestelmä että varajärjestelmät sijaitsevat Suomen rajojen ulkopuolella.

EBA Clearing ylläpitää myös EURO1-järjestelmää, jonka kautta suomalaispankit välittävät euromääräisiä tapahtumia, jotka ovat asiakasmaksuja tai pankkien välisiä tapahtumia.

POPS-järjestelmä (Pankkien väliset online-pikasiirrot ja sekrit) on pankkien online-pikasiirtojärjestelmä, jossa välitetään kotimaisten pankkien välisiä pikasiirtoja ja sekkimaksuja. Se on lähes ajantasainen kahdenkeskiseen tietojenvaihtoon perustuva hajautettu maksujenvälitysjärjestelmä. Järjestelmään ei siis kuulu yhtä operaattoria, vaan järjestelmässä pankit lähettävät maksutiedot suoraan toisilleen. Pankkien järjestelmät keskustelevat keskenään yhteisesti sovitun rajapinnan kautta tarvittavien tietojen välittämiseksi. Järjestelmä on jo vanha, ja sen voidaan arvioida olevan teknis-taloudellisen käyttöikänsä loppupuolella.

Siirto on maaliskuussa 2017 käyttöön otettu pankkirajat ylittävä reaaliaikainen mobiilimaksujärjestelmä. Siirto-mobiilimaksujärjestelmän tarjoaa Otto-pankkiautomaatteja ylläpitävä Automatia Pankkiautomaatit Oy.

TARGET2 (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system) on eurojärjestelmän ylläpitämä, Euroopan laajuinen automatisoitu reaaliaikainen bruttomaksujärjestelmä. TARGET2-järjestelmässä sen osapuolina toimivat luottolaitokset voivat suorittaa euromääräisiä maksuja reaaliajassa keskuspankeissa olevien tilien välillä. TARGET2-järjestelmään on kytkeytynyt noin 1 000 suoraa osapuolta, ja niiden välityksellä on mahdollista tavoittaa kaikkiaan noin 55 000 rahalaitosta. Monien muiden maksujärjestelmien (esimerkiksi STEP2, POPS, EURO1) selvityksen jälkeen tapahtuvat katteensiirrot (settlement) toteutetaan TARGET2-järjestelmässä pankkien tileiltä. Juridisesti TARGET2 koostuu eurojärjestelmän keskuspankkien osajärjestelmistä. Näistä Suomessa on TARGET2-Suomen Pankki -osajärjestelmä. Teknisesti järjestelmä on keskitetty. Kahdennetun järjestelmän tekninen infrastruktuuri Single Shared Platform (SSP) sijaitsee Suomen rajojen ulkopuolella.

Pankkien välisessä viestiliikenteessä käytetään kansainvälistä SWIFT-järjestelmää, jota hallinnoi samanniminen globaali jäsenpankkiensa omistama osuuskunta. SWIFT tarjoaa yli 11 000 käyttäjälleen turvallisen tietoliikenneinfrastruktuurin ja sen vaatimia järjestelmiä, joiden avulla pankit voivat lähettää standardoituja pankkitoiminnan sanomia toisilleen. SWIFT:in operatiivinen toiminta tapahtuu Suomen rajojen ulkopuolella. SWIFT:in kautta muodostetaan yhteys keskeisiin maksuliikenneinfrastruktuureihin, joita ovat esimerkiksi TARGET2 ja STEP2.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Suomen kannalta keskeisimmät maksujärjestelmät sijaitsevat ulkomailla. Myös eräiden Suomessa toimivien pankkien maksuliikennettä palvelevien omien järjestelmien keskeiset osat sijaitsevat ulkomailla.

Korttimaksaminen

Suomessa on luovuttu kotimaisista pankkikorteista ja siirrytty käyttämään kansainvälisten korttiskeemojen puitteissa myönnettäviä maksukortteja. Korttimaksamisen infrastruktuuri ei ole sen luonteen vuoksi keskitetty, vaan korostetun hajanainen.

Korttimaksun toteuttamiseen tarvitaan useiden toimijoiden yhteistyötä. Eri toimijoita ovat muun muassa kortin liikkeeseenlaskija (issuer), kortin ja sirun valmistaja, kaupan kassajärjestelmän toimittaja, maksupäätteen ja maksupäättesovelluksen tarjoaja, kaupan korttimaksutapahtumien vastaanottaja (acquirer), kansainvälisen korttiskeeman edustaja ja korttimaksutapahtumien prosessoija. Tyypillisesti nämä ovat eri tahoja, mutta eri roolit voivat myös limittyä. Vain osa toimijoista on toimilupavelvollisia ja valvonnan alaisia.

Eri toimijoiden prosessit tai niiden osat toimivat Suomen ulkopuolella. Osalla korttien liikkeeseenlaskijoista palvelu tuotetaan Suomen ulkopuolelta. Osa korttimaksutapahtumien vastaanottajista tuottaa palvelunsa ulkomailla sijaitsevin tietojärjestelmin. Kansainvälisten luottokorttiskeemojen reitityspalvelut tuotetaan ulkomailla. Käytännössä ulkomaisen palvelutarjonnan katkeaminen katkaisisi myös korttimaksamisen Suomessa.

Osakekauppa

Osakkeilla käytävän kaupankäynnin prosessin voi jakaa osakekauppaan, osakekaupan määritykseen ja osakekaupan selvitykseen.

Valtaosa suomalaisten sijoittajien osakekaupoista suomalaisten liikkeeseenlaskijoiden osakkeilla tehdään Helsingin pörssissä (Nasdaq Helsinki). Pohjoismaisten ja Baltian maiden pääkaupunkien pörsien tavoin sitä ylläpitää Nasdaq Inc.:n tytäryhtiö. Pörssin markkinaosuus suomalaisosakkeiden kaupankäynnistä on vaihdellut 60:n ja 70:n prosentin välillä. Muu

kaupankäynti käydään etenkin monenvälisillä kauppapaikoilla (MTF). Kaikkien näiden kauppapaikkojen järjestelmät ja varajärjestelmät sijaitsevat ulkomailla.

Sijoittajien toimeksiannot välittyvät sekä kotimaisten että ulkomaisten välittäjien kautta. Pörssin suurimmat välittäjät ovat ulkomaisia toimijoita. Useiden eri kauppapaikoilla toimivien välittäjien järjestelmät sijaitsevat ulkomailla.

Osakekauppojen määritys tapahtuu keskusvastapuolella (central counterparty, CCP), jolle pörssistä ja muista kauppapaikoista toteutuneet kaupat siirtyvät käsiteltäväksi. CCP asettuu kaupan osapuolille vastapuolen asemaan (novaatio) ja netottaa kaupat kunkin välittäjän kanssa. Hollannissa toimiva EuroCCP määrittää valtaosan Nasdaq Helsingin kauppojen määrästä. Sitä ylläpitää hollannissa rekisteröity European Central Counterparty N.V., jonka omistavat ABN AMRO Clearing Investments B.V., Bats Trading Limited, Euronext N.V., Nasdaq AB ja DTCC Global Holdings B.V. Yhtiöllä on toimilupa ja se on Alankomaiden keskuspankin ja rahoitusmarkkinaviranomaisen valvonnassa. Muita keskusvastapuolia ovat muun muassa LCH Clearnet ja SIX x-clear. Kaikkien keskusvastapuolten järjestelmät ja varajärjestelmät sijaitsevat ulkomailla.

Osakekaupan selvitys alkaa, kun CCP ja välittäjät toimittavat netotetut kaupat arvopaperikeskuksen järjestelmään selvitettäväksi. Suomessa arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua arvopaperikeskusta ylläpitää Euroclear Finland Oy. Sen emoyhtiö on Belgiaan rekisteröity Euroclear SA/NV.

Euroclear Finland Oy:n järjestelmässä vastapuolten toisiaan vastaan täsmäytetyt selvitysohjeet selvitetään optimointiajoissa ja päivän sisäisessä jatkuvassa RTGS-selvityksessä (real time gross settlement) selvityspäivänä, kun sekä arvopaperit että rahat ovat asianomaisilla tileillä selvitystä varten. Maksuliikenne hoidetaan Euroclear Finland Oy:n Suomen Pankissa avatun tilin kautta.

Asiakaskaupan selvityksessä arvo-osuudet kirjataan Euroclear Finland Oy:n järjestelmässä välittäjien ja säilyttäjien lähettämien ohjeiden perusteella. Sijoittajien maksuliikenteen kukin välittäjä hoitaa omilla järjestelmillään tai käyttämänsä maksuliikepankin kautta.

Euroclear Finland Oy:n järjestelmät ja varajärjestelmät ovat toistaiseksi Suomessa. Sen ottaessa käyttöön T2S-selvitysalustan siirtyy selvitys ulkomaiseen järjestelmään. Selvitysprosessissa tarvittava SWIFT-sanomaliikenne toimii ulkomaisin järjestelmin.

Osakeannit järjestetään arvopaperikeskuksen liikkeeseenlaskutileillä. Prosessiin osallistuvat liikkeeseenlaskijan asiamies (Issuer Agent), tilinhoitajat ja Euroclear Finland Oy sekä Helsingin pörssi. Yhtiötapaukset koostuvat lähinnä osinkojen maksuista, jotka ajoittuvat pääsääntöisesti maalisi-huhtikuulle. Osinkojen maksuprosessiin osallistuvat liikkeeseenlaskijan asiamies, tilinhoitajat ja Euroclear Finland Oy. Muita yhtiötapauksia ovat mm. yrityskaupat, omien osakkeiden takaisinostot sekä osakkeiden jakaminen ja yhdistäminen.

Arvopaperikaupankäynnin ja -määrityksen infrastruktuurin järjestelmät ja samoin useiden pankkien ja välittäjien arvopaperijärjestelmät ovat ulkomailla. Euroclear Finlandin selvitys- ja toimitusjärjestelmät sekä arvopapereiden omistustiedot sisältävä keskusrekisteri sijaitsevat tällä hetkellä Suomessa.

Velkainstrumentit

Joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku tapahtuu tyypillisesti niin sanotussa syndikoidussa lainaemissiossa. Siinä sijoittajat jättävät ostotarjouksia päämarkkinatakaajapankkien ylläpitämään tarjouskirjaan. Kun tarjouksia on riittävästi, suljetaan tarjouskirja ja velkakirjat allokoidaan tarjoajille.

Valtion viitelainojen liikkeeseenlaskussa käyttämät päämarkkinatakaajapankit ovat kaikki ulkomaisia. Valtionlainojen sijoittajat ovat isoja institutionaalisia sijoittajia. Kotitalouksille suunnattuja tuotto-obligaatioita on edellisen kerran laskettu liikkeeseen toukokuussa 2011. Viitelainat luodaan Euroclear Finlandin järjestelmään, josta ne liikkeeseenlaskun yhteydessä siirtyvät kansainvälisissä arvopaperikeskuksissa oleville säilytystileille ja sieltä edelleen sijoittajien tileille kansainvälisissä arvopaperikeskuksissa. Ainoastaan yleisölle tarjotut joukkolainat säilyvät kokonaan Suomessa sijoittajien arvo-osuustileillä.

Suomalaisilla velkakirjoilla käytävän jälkimarkkinakaupan kannalta keskeisiä ovat päämarkkinatakaajapankit, jotka sitoutuvat pitämään yllä aktiivista kaupankäyntiä jälkimarkkinalikviditeetin turvaamiseksi. Näiden lisäksi muut pankit, omaisuudenhoitajat ja rahastot ylläpitävät markkinalikviditeettiä. Valtionlainojen markkinatakaajien välisen kaupankäynnin tärkein markkinapaikka on MTS Finland. Sitä ylläpitää MTS Associated Markets SA/NV, joka on Belgian keskuspankin valvonnan alainen. Sen pääomistaja on Lontoon pörssi, minkä lisäksi muut omistajat ovat lähinnä suuria eurooppalaisia pankkeja. Muita hinnanannon markkinapaikkoja ovat Eurex Bonds, BrokerTec ja eSpeed. Sijoittajien markkinapaikkoja ovat TradeWeb, Bloomberg ja Bondvision. Kaikkien markkinapaikkojen järjestelmät ja varajärjestelmät sijaitsevat ulkomailla.

Suuret institutionaaliset sijoittajat säilyttävät joukkovelkakirjat ja kansainväliset osakesijoitukset kansainvälisissä arvopaperikeskuksissa tai pankeissa. Euroclear Finland Oy:ssä liikkeeseenlasketut valtion joukkolainat siirtyvät pääsääntöisesti heti liikkeeseenlaskun yhteydessä säilytykseen Euroclear Bankin ja Clearstreamin ylläpitämiin ulkomailla sijaitseviin järjestelmiin. Suomalaisten sijoittajien arvo-osuudet kirjataan Euroclear Finland Oy:n ylläpitämille arvo-osuustileille. Niiden kaupat selvitetään Euroclear Finland Oy:n järjestelmässä.

2.3.3 Arvio muutostarpeesta

Varautumisvelvollisuuden sisältöä ei ole määritelty yksityiskohtaisesti voimassa olevassa lainsäädännössä. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten mukaan varautumisvelvollisen on varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Lainsäädännön esitöiden mukaan varautuminen tarkoittaa esimerkiksi varatilojen, varajärjestelmien ja etätoimintavalmiuden sekä manuaalisen toiminnan valmiuden ylläpitämistä.

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten alkuperäisen sanamuodon mukaan Rahoitustarkastuksen oli tarkoitus antaa tarkemmat ohjeet säännösten soveltamisesta. Rahoitustarkastuksen toimivaltaa koskevat säännökset perustuivat nykyistä perustuslakia edeltäneisiin periaatteisiin. Rahoitustarkastuksen (nykyisin Finanssivalvonnan) toimivaltaa ohjeiden antamiseen koskevat säännökset on sittemmin kumottu varautumisvelvollisia koskevien erityislakien uudistamisen yhteydessä. Toisin kuin esimerkiksi teleyrityksiä koskevan lainsäädännön osalta, varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ei täydennetty

viranomaisille osoitettua säädösvaltaa koskevilla säännöksillä. Varautumisvelvollisuuden soveltaminen on jäänyt rahoitusalalla tämän jälkeen viranomaisten ei-sitovan ohjauksen sekä viranomaisten ja varautumisvelvollisten yhteistyön varaan.

Rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristö ja varautumisvelvollisten toimintatavat ovat merkittävällä tavalla muuttuneet. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten yleisluonteisuus on aiheuttanut epäselvyyttä niiden soveltamisessa. Käytännössä on myös osoittautunut, että pääasiassa viranomaisten suosituksiin sekä viranomaisten ja varautumisvelvollisten yritysten yhteistyöhön perustuva ei-sitova ohjaus ei ole riittävän tehokas ja toimiva ohjauskeino lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi. Rahoitusmarkkinoiden varautumisen taso ei tällä hetkellä vastaa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa asetettuja linjauksia ja valtioneuvoston huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 2 §:n nojalla asettamia varautumisen tavoitteita. Puutteet rahoitusmarkkinoiden varautumisessa muodostavat riskin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta, ottaen huomioon myös Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset.

Vakaasti toimivat rahoitus- ja maksujärjestelmät on tunnistettu myös EU:ssa yhdeksi kriittiseksi toimialaksi, jonka osalta on ryhdyttävä toimenpiteisiin häiriönsieto- ja kestäkyvyn parantamiseksi. EU:n toimet tältä osin keskittyvät uhkia koskevan tiedonvaihdon parantamiseen ja tiedonvaihdon esteiden purkamiseen. Yksittäisten jäsenvaltioiden omat toimet korostuvat edelleen varautumisessa muihin rahoitusmarkkinoita koskeviin uhkiin kuin taloudellisiin häiriötilanteisiin. Rahoitusmarkkinoiden kannalta kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaa häiriötä, joka voi olla myös paikallinen, ei ole mahdollista korjata viranomaiskäskyllä tai poikkeuksellisiakaan toimivaltuuksia soveltamalla, vaan tarvittaessa on oltava käytössä riittävät, ennalta rakennetut varajärjestelmät, kuten myös nykyisen varautumisvelvollisuutta koskevan lainsäädännön tarkoituksena on ollut.

Rahoitusmarkkinoilla toimivien varautumista vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin koskevia säännöksiä on edellä kuvatun vuoksi tarpeen täsmentää.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa rahoitusmarkkinoilla toimivien varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset nykyisen toimintaympäristön vaatimuksia vastaaviksi. Esityksen toteuttaminen mahdollistaa rahoitusmarkkinoiden yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten palvelujen turvaamiseksi välttämättömien kansallisten varajärjestelyjen toteuttamisen. Ehdotettu lainsäädäntö osoittaa viranomaisten tehtävät varautumisvelvollisuuden ohjaamiseksi ja antaa viranomaisille riittävät valtuudet antaa yksityiskohtaista ja teknistä sääntelyä varautumisvelvollisuuden tarkkarajaiseksi ohjaamiseksi.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.2.1 Kansainvälisen toimintaympäristön huomioiminen

Työryhmän toimeksiannon lähtökohtana on ollut, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää Suomessa sijaitsevaa kyvykkyyttä kriittisten rahoituspalveluiden tuottamiseen. Valmistelussa on toisaalta esitetty myös näkemys, jonka mukaan Suomen rahoitusmarkkinat, niillä toimivat yritykset ja rahoitusmarkkinainfrastruktuuri ovat siinä määrin integroituneet osaksi kansainvälistä ja erityisesti eurooppalaista toimintaympäristöä, että myös vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toiminnan olisi tarkoituksenmukaista perustua

rajat ylittäviin toimintamalleihin ja EU:n rahoitusmarkkinalainsäädäntöön perustuvaan yleisen liiketoiminnan riskienhallinnan sääntelyyn. Tämän näkemyksen mukaan varautumisen lähtökohdana tulisi olla muun paikallisen infrastruktuurin, kuten tietoliikenteen ja energiansaannin turvaaminen siten, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus voidaan turvata riittävällä tasolla myös kansainväliseen palveluntuotantoon perustuen. Vaihtoehtoisesti on myös esitetty, että riski Suomen ulkopuolella sijaitsevien järjestelmien ja palvelutuotannon estymisestä on luonteeltaan sellainen, johon varautuminen tulisi järjestää julkisen vallan toteuttamin ratkaisuin. Tällainen ratkaisu olisi esimerkiksi viranomaisten ylläpitämä järjestelmä, johon kerättäisiin maksujärjestelmän toimivuuden kannalta tarpeelliset tiliedot ja luotaisiin tekniset valmiudet tilien käyttämiseen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Työryhmän valmistelussa on keskitytty arvioimaan sen toimeksiannon mukaisesti ratkaisuja, jotka perustuvat yksityisten yritysten sääntelyyn palvelutuotantoon, kansalliseen toimintakykyyn ja sääntelyyn. Vaihtoehtoiset lähtökohdat tarkoittaisivat varsin periaatteellista muutosta siihen ajatteluun, jossa rahoitusalan yksityisten yritysten tuottamat palvelut ja niiden ylläpitämä infrastruktuuri nähdään yhtäältä kriittisenä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen näkökulmasta ja jossa tällaisten toimintojen jatkuvuus katsotaan toisaalta yhteiskunnallisesti välttämättömäksi varmistaa, viime kädessä kansallisin toimenpitein. Rahoitusjärjestelmän toiminta nykyaikaisessa yhteiskunnassa perustuu yksityisten rahoitusmarkkinatoimijoiden ylläpitämään infrastruktuuriin. Tämän yksityisen infrastruktuurin ohittaminen valtiollisin toimin tarkoittaisi siten koko rahoitusjärjestelmän perusteiden muuttamista. Tällaisten valtiollisten toimien mahdollisuutta rajoittaa osaltaan myös Suomen jäsenyys eurojärjestelmässä.

Oikeudellisesta näkökulmasta olisi lähtökohtaisesti mahdollista arvioida, että rahoitusmarkkinoiden kriittisen palvelutuotannon turvaamiselle asetettavat vaatimukset voitaisiin periaatteellisesti jäsentää myös liiketoiminnan riskienhallinnan sääntelyn varaan. Rahoitusmarkkinasääntelylle on ominaista valvontaviranomaisille osoitettu varsin pitkälle menevä harkintavalta määrittellä toiminnalle tapauskohtaisesti asetettavat vaatimukset esimerkiksi riskienhallinnan osalta. Esimerkiksi voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetään luottolaitoksilta niiden toimintaan nähden ”riittäviä” riskienhallinnan vaatimuksia. Tämän perusteella on ajateltavissa, että myös Suomen kansallisten turvallisten erityispiirteiden asettamat vaatimukset huomioitaisiin toimivaltaisen viranomaisten valvontakäytännössä ja voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvassa normiohjauksessa.

Edellä kuvattu lähestymistapa tarkoittaisi kuitenkin varsin perustavaa laatua olevaa voimassa olevan lainsäädännön uudelleentulkintaa. Samalla on huomattava, että tällaisen tulkintalinjan omaksuminen ei ole yksinomaan Suomen viranomaisten harkintavallassa ja poikkeaisi Euroopan unionissa siitä perussopimukseen perustavasta lähtökohdasta, jonka mukaan toimivalta ja sen myötä vastuu kansallisesta turvallisuudesta säilyy edelleen jäsenvaltioilla. Vakaasti toimivat rahoitus- ja maksujärjestelmät on sinänsä tunnistettu EU:ssa yhdeksi kriittiseksi toimialaksi, jonka osalta on ryhdyttävä toimenpiteisiin häiriönsieto- ja kestokyvyn parantamiseksi, mutta EU:n toimet tältä osin keskittyvät toistaiseksi uhkia koskevan tiedonvaihdon parantamiseen ja tiedonvaihdon esteiden purkamiseen.

3.2.2 Varautumisvelvollisuuden piirissä olevien palveluiden määrittely

Valmistelussa on arvioitu varautumisvelvollisuuden laajuutta. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden määrittely ei ole yksiselitteinen kysymys. Sekä kriittisten palveluiden laajemmalle että suppeammalle määrittelylle on löydettävissä perusteluja puolesta ja vastaan.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan varautumisvelvollisuus kattaa luottolaitosten ja maksulaitosten toiminnan ilman tarkempia rajauksia. Arvopaperikeskuksen ja säilytystoimintaa oheispalveluna tarjoavien sijoituspalveluyritysten osalta varautumisvelvollisuus on rajattu säilytystoimintaan. Rahastoyhtiöiden osalta varautumisvelvollisuus koskee rahasto-osuusrekistereissä olevien tietojen säilyttämistä.

Talletuspankkien toiminnan voidaan arvioida muodostavan rahoitusjärjestelmän ydin. Talletuspankkien ylläpitämät tilijärjestelmät ja kyvykkyys maksujen toteuttamiseen tilisiirtojen muodossa ovat ratkaisevan tärkeitä lähes kaiken taloudellisen toiminnan perustana. Nämä toiminnot ovat siten kiistatta kriittisiä yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, jotka on turvattava. Korttimaksamisen voidaan sen sijaan ajatella olevan yksi pankkitilillä olevien varojen siirtämisen muoto.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen näkökulmasta voitaisiin siten arvioida, että korttimaksamiseen liittyviä toimintoja ei olisi tarpeen säätää erikseen varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluviksi. Tällöin talletuspankeille tulisi säätää erillinen velvollisuus tarjota asiakkailleen muu vaihtoehtoinen tapa käyttää pankkitilillä olevia varojaan maksusuoritusten tekemiseen ja maksusuoritusten vastaanottamiseen tilanteissa, joissa maksukorttien käytettävyys on estynyt. Korttimaksamisen rajaamista varautumisvelvollisuuden ulkopuolelle puoltaisi korttimaksamisen arvoketjun pirstaleisuus ja riippuvuus kansainvälisistä palveluntuottajista. On lisäksi mahdollista, että jollain toistaiseksi määrittelemättömällä aikavälillä korttimaksaminen korvautuu muun tyyppisillä, esimerkiksi reaaliaikaisiin tilisiirtoihin perustuvilla, maksuratkaisuilla.

Valmistelussa on lisäksi arvioitu varautumisjärjestelyjen perustamista käteisen rahan saatavuuden varmistamiseen. Nykyisillä rahoitusmarkkinoilla kuitenkin myös käteisen rahan saatavuus perustuu toimiviin tilijärjestelmiin ja kyvykkyteen toteuttaa tilisiirtoja. Siten myös käteisen rahan saatavuuden varmistaminen edellyttää joka tapauksessa kattavaa maksuliikenteen varautumista. On lisäksi selvää, että käteisellä rahalla voitaisiin ylipäätään hoitaa vain päivittäistavaroiden hankintaan liittyvät transaktiot. Se ei kuitenkaan ole yksinään riittävä maksuväline esimerkiksi palkkojen ja etuuskien maksun tai yritysten välisen maksuliikenteen varmistamiseksi. Maksutapahtumista niin suuri osa on digitaalisia, että varautumisjärjestelyjen tulee kohdistua näistä merkittävimpien palveluiden varmistamiseen.

Valmistelussa on edellä todetun perusteella päädytty arvioon, jonka mukaan maksukortin tapahtuvan maksamisen merkitys yhteiskunnassa on niin suuri, että korttimaksamiseen liittyvien luottolaitosten ja maksulaitosten palveluiden (maksuvälineen liikkeeseenlasku, maksutapahtuman hyväksyminen ja käsittelyminen, varojen siirtäminen) on perusteltua olla myös tulevaisuudessa varautumisvelvollisuuden piirissä. Korttimaksamisen säilyttämistä varautumisvelvollisuuden piirissä puoltaa myös se seikka, että vaihtoehtoiseen maksamistapaan siirtyminen edellyttäisi olemassa olevan maksamisen järjestelyjen korvaamista kokonaan vaihtoehtoisella toimintamallilla.

Valmistelussa on lisäksi arvioitu varautumisvelvollisuuden kohteena olevien palveluiden määrittelyn lainsäädäntöteknistä toteuttamistapaa. Tässä yhteydessä on esitetty, että tehtävistä ja palveluista, joiden häiriötön hoitaminen on varmistettava myös poikkeusoloissa tulisi säätää laintasoisessa säännöksessä. Samalla velvollisuus varautumiseen tulisi rajoittaa välttämättömiin palveluihin, joita olisivat asiakkaiden varoja ja velkoja koskevien tietojen säilyttäminen, tilisiirto ja maksaminen. Varautumisjärjestelyjen käytännön toteuttamista ohjaisi lainsäädännön tavoite, joka olisi huoltovarmuskriittisten toimintojen turvaaminen. Toteuttamisvaihtoehdon voidaan arvioida pitkälti vastaavan nykyistä luottolaitoslain varautumisvelvollisuutta, kuitenkin

siten, että varautumisvelvollisuutta rajattaisiin lakitasolla nykylain mukaisesta tehtävien hoitamisesta erikseen nimettyihin palveluihin.

Esityksessä valitussa toteutustavassa lain tasolla säädettäisiin rahoitusmarkkinoiden toimilupavelvollisten yritysten varautumisvelvollisuudesta. Tämä velvollisuus rajataan tarkentavassa asetuksessa säädettyihin tehtäviin ja palveluihin. Valittu toteuttamistapa on lainsäädännöllisesti selkeä ja perusteltu ratkaisu. Yhtäältä on otettava huomioon, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Toisaalta kuitenkin oikeuksien ja velvollisuuksien pelkkää täsmentämistä tarkoittavien säännösten ottamista lakiin tulee välttää. Rajoitettuun toimilupavelvollisten yritysten ryhmään kohdistuva teknisluontoinen sääntely on aiheellista antaa ehdotetulla tavalla asetuksen tasolla. Lisäksi hyvin yksityiskohtaiset säännökset on tarkoituksenmukaista antaa asetuksen tasolla, varsinkin jos ne ovat alttiita jatkuville muutoksille.

Rahoitusmarkkinoilla tapahtuva jatkuva muutostila ilmenee esimerkiksi alalla toimivien yritysten markkinaosuuksien muutoksena ja niiden käyttämien tietojärjestelmien toiminnan teknisenä kehityksenä. Myös rahoitusmarkkinoiden sääntely on jatkuvassa muutoksessa. Nämä muutokset saattavat edellyttää varautumisvelvollisuuden sisällön muuttamista tai lainsäädäntötekniisiä muutoksia, jotka voidaan parhaiten ottaa huomioon asetustasolla. Ehdotettu laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä mahdollistaa jatkuvan viranomaisten ja toimilupavelvollisten varautumisyhteistyön, jonka tarkastelun tulokset voidaan huomioida asetusta muuttamalla.

3.2.3 Varautumisvelvollisten yritysten määrittely

Valmistelussa on arvioitu myös varautumisvelvollisuuden soveltamisalaan kuuluvien yritysten tarkempaa määrittelyä. Voimassa olevassa lainsäädännössä varautumisvelvollisuuden soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä ei ole määritelty esimerkiksi niiden tarjoamien palveluiden laajuuden, markkinaosuuden tai muiden vastaavien kriteereiden perusteella, vaan kaikki tiettyä toimiluvanvaraista toimintaa harjoittavat yritykset ovat varautumisvelvollisuuden piirissä. Vertailumaista Viron lainsäädännössä on valittu sääntelyratkaisu, jossa vain muutama markkinaosuudeltaan suurin luottolaitos on määritelty yhteiskunnan kannalta kriittiseksi ja siten varautumisvelvollisuuden piiriin. Viron lainsäädännön mukaan keskuspankki tekee päätöksen kriittisyydemäärittelystä lainsäädännössä asetettujen kriteereiden pohjalta. Merkittävimpiin yksittäisiin luottolaitoksiin perustuva varautumisratkaisu tarjoaa lähtökohtaisesti rajatun palvelutason, mutta kohdistaa samalla varautumisesta aiheutuvan rasitteen vain suurimmille toimijoille.

Yksittäisiin toimijoihin perustuvan ratkaisun käänttöpuolena on vaikeudet saattaa toisaalta rahoitusmarkkinoilla toimivat yritykset ja toisaalta näiden palveluita käyttävät asiakkaat tasapuoliseen asemaan. Asiakkaiden toimintamahdollisuudet vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa olisivat ratkaisussa riippuvaisia siitä, minkä palvelutarjoajan asiakkaita he ovat. Tiettyjen yritysten määrittäminen ennakolta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittiseksi voisi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia paitsi asiakaskäyttäytymiseen, myös laajemmin kilpailuolosuhteisiin.

Varautumisvelvollisuuden laajaa soveltamisalaa puoltaa myös rahoitusmarkkinoiden toiminnan verkostomainen luonne, jossa yksittäisten palveluntarjoajien muodostamat palvelut muodostavat asiakkaan näkökulmasta yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden. Eri palveluntarjoajien asiakkaat voivat siten luottaa siihen, että he pystyvät toteuttamaan esimerkiksi maksutoimeksiantoja vastapuolilleen riippumatta siitä, minkä palveluntarjoajan

asiakkaita nämä ovat. Rahoitusmarkkinoiden toiminnan verkostomainen luonne merkitsee myös sitä, että eri toimijat ovat voimakkaassa riippuvuussuhteessa toisistaan. Tästä seuraa, että varautumistoimenpiteiden kohdistaminen vain yksittäisiin, vaikkakin merkittäviin toimijoihin, ei turvaa rahoitusjärjestelmän toimintakykyä kokonaisuutena.

Edellä todetun perusteella valmistelussa on päädytty lähtökohdiltaan nykytilaa vastaavaan sääntelyratkaisuun, jossa kaikki tiettyä toimiluvanvaraista rahoitusmarkkinapalvelua tarjoavat yritykset olisivat varautumisvelvollisia.

3.3 Keskeiset ehdotukset

3.3.1 Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentäminen

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten yleisluonteisuus on aiheuttanut epäselvyyttä niiden soveltamisessa. Luottolaitoslain, maksulaitoslain, sijoituspalvelulain ja sijoitusrahastolain varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että näiden säännösten mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittavat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Täsmennetyt säännökset tavoitteena on varmistaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus myös sellaisessa tilanteessa, jossa varautumisvelvollisten yritysten ulkomailla sijaitsevien tietojärjestelmien tai palvelutuotannon käytettävyyttä estyy.

3.3.2 Arvopaperiliikkeen turvaaminen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Arvopaperiliikkeen osalta varautumisvelvollisuutta koskeva voimassa oleva sääntely kytkeytyy arvopapereiden säilytystoimintaan. Arvopapereilla on suuri merkitys julkisyhteisöjen ja yritysten varainhankinnassa. Tämä edellyttää säilytystoiminnan ohella arvopapereiden liikkeeseenlaskun, vakuuskäytön ja kaupankäynnin turvaamista myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sijoituspalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varautumisvelvollisuus kattaisi myös muut, kuin arvopapereiden säilytystä tarjoavat sijoituspalveluyritykset. Varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely ehdotetaan lisäksi ulotettavaksi myös pörssin toimintaan.

3.3.3 Rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelua ja -järjestelyjä koskeva viranomaisohjaus

Rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun ja häiriötilanteiden hallinnan tukemiseksi esitetään säädettäväksi uusi laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi suunnitella ja sovittaa yhteen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sekä poikkeusolojen että normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Lakisäätötoimielimen perustaminen mahdollistaisi myös salassa pidettävän tiedon vaihtamisen viranomaisten ja varautumisvelvollisten yritysten kesken.

Valmiussuunnittelun tarkoituksena on varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien palveluiden jatkuvuus turvataan. Tämä edellyttää, että rahoitusmarkkinoilla toimivien varautumisvelvollisten valmiussuunnitelmat ovat keskenään yhteensopivia ja ne perustuvat yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin. Valmiussuunnittelun perusteista esitetään säädettäväksi tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. Finanssivalvonnalle esitetään valtuutta antaa määräyksiä valmiussuunnittelua ja -järjestelyjä koskevista teknisistä yksityiskohdista. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi häiriötilanteissa käytettäviltä varajärjestelyiltä teknisen yhteensopivuuden varmistamiseksi edellytettävät ominaisuudet.

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen ehdotetaan lisäksi saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta seuraamusmaksun.

3.3.4 Ehdotusten täytäntöönpano ja seuranta

Esitysten lähtökohtana on, että varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely olisi jatkossakin luonteeltaan puitelainsäädäntöä, jonka käytännön toteuttamistavat jäävät merkittävilta osin varautumisvelvollisten yritysten harkittavaksi. Tästä huolimatta myös varautumisvelvollisten yritysten ja viranomaisten eri tavoin yhteistyössä toteuttamalla toimenpiteillä voi olla merkitystä. Tämän vuoksi on perusteltua, että lainsäädännön toimeenpanoa seurataan ja ohjataan yhteistyössä viranomaisten ja alan toimijoiden kesken.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.1.1 Vaikutukset rahoitusalan varautumisvelvollisiin yrityksiin

Esityksellä olisi merkittäviä vaikutuksia sääntelyn kohteena oleviin rahoitusalan varautumisvelvollisiin yrityksiin. Valtiovarainministeriö hankki Deloitte Consulting Oy:ltä 15.6.2018 valmistuneen selvityksen ehdotetun sääntelyn teknisten muutostarpeiden arvioiduista kustannuksista. Selvitys perustuu konsulttien omaan, teknologia- ja liiketoimintaosaamiseen perustuvaan asiantuntija-arvioon ja on saatavilla valtiovarainministeriöstä. Tässä esitetyt kustannusarviot perustuvat selvityksen tuloksiin.

Keskeisiä varajärjestelyjä ovat kotimaisten tietoliikenneyhteyksien varmistaminen sekä erilaisten liiketoimintajärjestelmien varajärjestelyt Suomessa. Keskeisimpiä liiketoimintajärjestelmiä ovat asiakkaiden tilinhallintajärjestelmät (talletukset, arvopaperit). Lisäksi pankkien tulisi rakentaa kyvykkyudet maksuliikenne-clearingin tekemiseen (tapahtumien käsittely, clearing-laskelmat). Korttimaksamisen osalta myös korttien elinkaarenhallintajärjestelmien varajärjestelyt tarvitaan niiltä osapuolilta, jotka operoivat kyseisiä järjestelmiä Suomen ulkopuolella.

Kustannusarviot vaihtelevat merkittävästi riippuen siitä, miten eri toimijat ovat järjestäneet liiketoimintansa ja tarjoamiensa palveluiden tuottamisessa tarvittavat tietojärjestelmät. Suurimmat investointitarpeet kohdistuvat niihin toimijoihin, jotka ovat järjestäneet operatiivisten tietojärjestelmiensä operoinnin Suomen ulkopuolelle. Osalle toimijoista tämä on pääasiallinen ja osalle poikkeusjärjestely. Järjestelmiään Suomen ulkopuolella operoivat joutuvat ensin rakentamaan paikalliset operatiiviset kyvykkyudet. Vasta sen jälkeen voidaan toteuttaa itse varajärjestelyt, jolla ylläpidetään operatiivista järjestelmäympäristöä suomalaisten asiakkaiden osalta Suomessa. Operatiiviset kyvykkyudet edellyttävät investointeja muun muassa paikalliseen organisaatioon, konesaleihin, laitteistoihin sekä työvälineisiin. Varajärjestelyt puolestaan edellyttävät investointeja ohjelmistoympäristöihin sekä ohjelmiston ja tietovarantojen ajantasaisena pitämiseen suomalaisten asiakkaiden osalta.

Merkittävät investointitarpeet kohdistuisivat pankkeihin. Rahoitustoimialalle Suomessa on tyypillistä pankkikeskeisyys. Pankit ovat merkittävimpiä toimijoita myös korttimaksamisen ja arvopaperiliikkeen palveluissa. Yksittäisen kotimaisen pankin/pankkiryhmän osalta investointitarpeet olisivat arviolta noin 4–19 miljoonaa euroa, josta maksuliikenteen osuus olisi 3–8 miljoonaa, korttimaksamisen osuus 1–11 miljoonaa ja arvopaperipalveluiden alle 1 miljoonaa euroa. Uusien investointien vuosittaiset ylläpitokustannukset olisivat noin 1–

6 miljoonaa euroa kotimaisen pankin/pankkiryhmän osalta. Yksittäisen ulkomaisen pankin osalta investointitarpeet olisivat 13–45 miljoonaa euroa, josta maksuliikenteen osuus olisi 7–32 miljoonaa, korttimaksamisen osuus 1–6 miljoonaa ja arvopaperipalveluiden osuus 5–7 miljoonaa euroa. Uusien investointien vuosittaiset ylläpitokustannukset olisivat noin 3–12 miljoonaa euroa ulkomaisen pankin osalta.

Kokonaisuutena enimmäisarvio kansallisten varajärjestelyjen suuntaa-antavista uusista kertainvestointitarpeista rahoitusosalalla olisi noin 262 miljoonaa euroa ja vuosittaisista ylläpitokustannuksista noin 73 miljoonaa euroa. Vaikka arvioon sisältyy merkittäviä oletuksia ja epävarmuuksia voidaan ennakoituja vaikutuksia pitää merkittävänä. Kotimaisen pankkisektorin yhteenlaskettu liikevoitto vuonna 2017 oli noin 2120 miljoonaa euroa. Rahoitusalan varautumisvelvolliset yritykset ovat toteuttaneet ja toteuttavat lähivuosina myös muita merkittäviä tietojärjestelmähankeita. Esimerkiksi yksittäisen keski-suuren kotimaisen pankin liiketoimintajärjestelmien kokonaiskustannukseksi on raportoitu julkisuudessa noin 60 miljoonaa euroa. Vastaavasti suuren pohjoismaisen pankkikonsernin peruspankkijärjestelmän uudistamista koskevan investointiohjelman suuruudeksi on ilmoitettu jopa 1,2 miljardia euroa.

Ehdotusten kustannusvaikutukset rahoitusalan varautumisvelvollisiin yrityksiin jäävät riippumaan yritysten valitsemista käytännön toteutustavoista ja teknisistä ratkaisuista, joita ei määritellä lainsäädännössä. Voimassa olevan ja ehdotetun sääntelyn mukaan varautumisvelvollisille voidaan myöntää huoltovarmuusrahaston varoista avustusta sellaisten varautumistoimenpiteiden toteuttamiseen, jotka selvästi ylittävät normaalin liiketoiminnan vaatimukset.

Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on parantaa rahoitusjärjestelmän varautumisen tasoa ja toimintavarmuutta. Kansallisiin varajärjestelyihin pyritään minimoimaan infrastruktuurin häiriötilanteiden vaikutukset kansallisiin sekä rajat ylittäviin rahoitusmarkkinoihin. Rahoitusmarkkinoiden keskinäisriippuvuuksien vuoksi rahoitusalan toimilupavelvolliset ovat myös itse riippuvaisia muista toimilupavelvollisista ja rahoitusjärjestelmän toiminnasta kokonaisuutena. Esimerkiksi pankkien markkinarahoitustarve Suomessa oli joulukuussa 2017 noin 77 miljardia euroa. Varmistamalla rahoitusalan kriittisten palveluiden toimivuus Suomessa varautumisvelvolliset yritykset edistävät samalla oman yritystoimintansa jatkuvuutta.

Varajärjestelyjen toteuttaminen vaikuttaa paitsi varautumisvelvollisten taloudelliseen vastapuoliriskiinkin, myös rahoitusjärjestelmän toiminnan ja vakauden kannalta välttämättömien viranomaistoimintojen, kuten keskuspankkitoimintojen ja talletussuojan ylläpitämiseen. Varautumisvelvollisuutta koskevaa voimassa olevaa sääntelyä säädettäessä katsottiin, että rahoitusmarkkinoiden toimintaa normaalisti ylläpitävien julkisen vallan toimenpiteiden ohella olisi todennäköistä, että mahdollisessa vakavassa kriisitilanteessa julkinen sektori joutuisi lisäksi ryhtymään hyvin merkittäviinkin kansallisiin toimenpiteisiin rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimintaedellytysten turvaamiseksi. Tämän vuoksi pidettiin oikeasuhteisena, että rahoitusalan toimilupavelvolliset yritykset varautuvat omin toimenpitein myös vakaviin yhteiskunnallisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin (HE 3/2008 vp, s. 25).

Esimerkiksi vuonna 2008 alkaneen maailmanlaajuisen finanssikriisin yhteydessä Suomessa tehtiin eduskunnan päätöksellä sitoumukset vakavaraisten pankkien pääomapohjan vahvistamisesta 4 miljardilla eurolla ja varainhankinnan turvaamisesta yhteensä enintään 50 miljardin euron valtioneuvoston päätöksillä. Tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen julkisen vallan toimin ei käytännössä olisi mahdollista tilanteessa, jossa vakava

rahoitusmarkkinainfrastruktuurin häiriötilanne estäisi myös viranomaisten maksuliikkeen ja varainhankintakyvyn.

4.1.2 Vaikutukset muihin yrityksiin

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutuksia yritysten rahoituspalveluiden hintaan. Näiden vaikutusten arviointi ennakolta on hyvin vaikeaa, koska se riippuu olennaisesti varautumisen tehostamisesta ja kansallisten varajärjestelyjen toteuttamisesta varautumisvelvollisille aiheutuvista kustannuksista sekä siitä, miten kilpailutilanne mahdollistaa näiden kustannusten siirtämisen asiakasmaksuihin.

Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on parantaa rahoitusjärjestelmän varautumisen tasoa ja toimintavarmuutta. Mahdollisten kustannusten ohella tästä aiheutuu myös hyötyjä muille yrityksille ja yritystoiminnalle. Kaikki yritystoiminta on tavalla tai toisella riippuvaista toimivasta rahoitusjärjestelmästä. Toimiva maksuliikenne on välttämätöntä kaiken yritystoiminnan kannalta. Korttimaksaminen on erityisen merkityksellistä vähittäis- ja palvelukauppaa harjoittavien yritysten kannalta. Arvopaperiliikkeen merkitys korostuu erityisesti pääomamarkkinoita rahoituksessaan hyödyntävien yritysten osalta. Näitä hyötyjä on kuvattu tarkemmin esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa.

4.1.3 Vaikutukset kotitalouksiin ja kuluttajiin

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutuksia kuluttaja-asiakkaiden rahoituspalveluiden hintaan. Näiden vaikutusten toteutuminen riippuu edellä yritysvaikutuksista todettua vastaavasti lopullisista varautumiskustannuksista ja kilpailutilanteesta.

Mahdollisten kustannusten ohella rahoitusjärjestelmän tason ja toimintavarmuuden parantamisesta aiheutuu myös hyötyä kuluttajille ja kotitalouksille. Näitä hyötyjä on kuvattu tarkemmin esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa.

4.1.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutuksia julkisen sektorin hankkimien rahoituspalveluiden hintaan. Näiden vaikutusten toteutuminen riippuu edellä yritys- ja kuluttajavaikutuksia todettua vastaavasti lopullisista varautumiskustannuksista ja kilpailutilanteesta.

Ehdotettujen muutosten arvioidaan vaikuttavan erittäin merkittävästi huoltovarmuusrahastosta rahoitusalan varautumisvelvollisille myönnettävien avustusten määrään. Huoltovarmuusrahastosta voidaan myöntää avustuksia sellaisiin varautumisvelvollisten kustannuksiin, jotka aiheutuvat merkittävästi normaalin liiketoiminnan vaatimuksista poikkeavista toimenpiteistä. Nykyisen sääntelyn aikana huoltovarmuusrahaston varoista on myönnetty varautumisvelvollisille rahoitusmarkkinayrityksille vain muutama yksittäinen investointiavustus. Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston rooli ehdotetun sääntelyn toimeenpanoon liittyvissä investoinneissa ja ylläpitotoimissa jää riippuvaiseksi siitä, millaisiin käytännön toteutusratkaisuihin varautumisvelvolliset yritykset päätyvät. Edellä esitetty arvio varajärjestelyjen teknisistä muutostarpeista ja niiden kustannuksista on kuitenkin suuntaa-antava myös mahdollisten julkisten avustusten tarpeen suhteen.

Mahdollisten kustannusten ohella rahoitusjärjestelmän varautumisen tason ja toimintavarmuuden parantamisesta aiheutuu myös hyötyä julkiselle taloudelle. Näitä hyötyjä on kuvattu tarkemmin esityksen viranomaisvaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevissa jaksoissa. Julkisen talouden toimivuus on täysin riippuvainen toimivista yksityisistä

rahoitusmarkkinoista ja rahoitusmarkkinainfrastruktuurista. Valtion ja kuntien velan- ja kassanhallinta perustuu erilaisiin rahoitusmarkkinoilla toteutettaviin toimiin, jossa valtio toimii rahoituslaitosten toimeksiantajana ja vastapuolena. Valtion velan kokonaismäärä vuoden 2017 lopussa oli noin 105 miljardia euroa ja valtiokonttorin hallinnoiman kassan varat noin 3,1 miljardia euroa. Vastaavasti kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli vuoden 2017 lopussa noin 18 miljardia euroa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetuilla muutoksilla on laajamittaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaedellytyksiin. Esityksellä pyritään turvaamaan myös julkisen sektorin käyttämien rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuva vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtion, maakuntien ja kuntien maksuvalmiudenhallinta ja maksuliike ovat riippuvaisia varautumisvelvollisten yritysten tuottamista palveluista. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan kaikissa olosuhteissa välttämättömien maksujen toteuttaminen. Viranomaisten maksuvalmiuden hallinta ja kyky toimeenpanna maksuja ovat välttämättömiä esimerkiksi toimeentuloturvan ja maanpuolustuksen edellytysten varmistamiseksi. Valtion toteuttamien maksutapahtumien määrä vuositasolla on noin 30 miljoonaa tapahtumaa ja 100 miljardia euroa. Lisäksi esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen etuuksien maksamiseksi tehdään vuositasolla noin 40 miljoonaa maksutapahtumaa, määrältään noin 15 miljardia euroa.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia myös rahoitusmarkkinoiden vakautta ylläpitävien viranomaistoimintojen kannalta. Rahoitusmarkkinainfrastruktuurin käytön estyminen estäisi esimerkiksi Suomen Pankin osana eurojärjestelmää toimeenpanemat rahapoliittiset toimet, maksu- ja arvopaperiliikkeen kannalta välttämättömän keskuspankkirahassa tapahtuvan selvityksen sekä häiriötilanteissa välttämättömän likviditeetin tarjonnan. Rahoitusmarkkinainfrastruktuurin laajamittainen häiriötilanne lamauttaisi myös tallettajien luottamusta ylläpitävän talletussuojajärjestelmän ja Rahoitusvakausviraston toimintakyvyn. Kriisitilanteissa myös muilla julkisen vallan toteuttamilla vakauttamistoimenpiteillä voi olla keskeinen merkitys. Näiden toimenpiteiden toteuttaminen ei olisi mahdollista, jos viranomaisten oma maksukyky menetetään.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään muun ohella vahvistamaan viranomaisten kykyä ohjata ja toimeenpanna rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelua. Tällä hetkellä näitä tehtäviä hoidetaan eri viranomaisissa lähinnä muiden tehtävien ohella ja projektiluonteisesti esimerkiksi valmiusharjoitusten suunnitteluun liittyen. Ehdotetut säännökset tulevat kuitenkin lisäämään valmiussuunnitteluun, viranomais- ja toimialayhteistyöhön sekä varautumisvelvollisuuden valvontaan liittyvää työmäärää pysyvästi.

Valtiovarainministeriön osalta vaikutukset liittyvät erityisesti valmiussuunnittelun ohjaukseen ja toteutukseen liittyviin tehtäviin. Valtiovarainministeriön vastuulla olisi ehdotetun rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän toiminta, valmiussuunnitteluun liittyvä säädösvalmistelu ja viranomaisyhteistyö. Näiden tehtävien arvioidaan lisäävän työmäärää noin kahden henkilötyövuoden verran.

Finanssivalvonnan osalta vaikutukset liittyvät valmiussuunnittelun ohjaukseen, varajärjestelmien toimintaa koskeviin sääntelytehtäviin sekä varautumisvelvollisuuteen liittyviin valvontatehtäviin. Nämä tehtävät kytkeytyvät vahvasti Finanssivalvonnan nykyisiin tehtäviin operatiivisen riskinhallinnan valvonnassa ja NIS-direktiivin tarkoituksena toimialakohtaisena kyberturvallisuusviranomaisena. Varautumisvelvollisilta edellytettävä korkeampi varautumisen taso ja kansallisten varajärjestelmien toteuttaminen tarkoittavat kuitenkin samalla myös valvontaviranomaisen työmäärän lisääntymistä.

Suomen Pankin osalta vaikutukset liittyvät valmiussuunnittelun ohella sen operoiman maksujärjestelmäinfrastruktuurin varajärjestelyjen toteutukseen. Suomen Pankin osalta vaikutukset painottuvat lähinnä järjestelmäinvestointeihin sekä varajärjestelyyn liittyvään osaamiseen ja sen ylläpitoon.

4.3 Ympäristövaikutukset

Esityksillä ei arvioida olevan erityisiä ympäristövaikutuksia.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.4.1 Vaikutukset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintokokonaisuuksia. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat systeemisesti riippuvaisuussuhteessa toisistaan eli jokaisen elintärkeän toiminnon turvaaminen edellyttää myös jokaisen muun toiminnon jatkuvuuden turvaamista. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järkkäytyminen johtaa valtiollisen suvereniteetin, väestön elinmahdollisuuksien ja talousjärjestelmän perusteiden murenemiseen.

Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin häiriöt ja kriittisten järjestelmien käytön estyminen voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden. Talouden ja infrastuktuurin toimivuus, väestön vähimmäistoimeentulon turvaaminen ja turvallisuustehtävien toimeenpano edellyttävät omaisuustietojen saatavuutta ja pysyvyyttä sekä kykyä maksujen tekemiseen, välittämiseen ja vastaanottamiseen. Ehdotetuilla muutoksilla olisi siten merkittävä vaikutus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ja kansalliseen turvallisuuteen.

Rahoitusjärjestelmän toiminnan lakkaamiselle on edellä todetun perusteella hyvin vaikea laskea numeerisesti ilmaistua todennäköisyyttä tai vaikuttavuusarviota. Esimerkiksi vuonna 2015 toteutetun kansallisen riskiarvion yhteydessä otettiin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvien laajamittaisten häiriötilanteiden osalta lähtökohdaksi, että nämä tapahtumat ovat mahdollisia, ja niiden tapahtuessa vaikutukset ovat niin merkittäviä, että yhteiskunnan on varauduttava näihin joka tapauksessa.

4.4.2 Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa

Kansalaisten toimeentulo on välittömästi riippuvainen eri rahoitusmarkkinapalveluista. Toiminta nykyaikaisessa yhteiskunnassa edellyttää toimivaa pankkitiliä. Esimerkiksi päivittäistavarahuollon järjestelmä edellyttää toimivaa maksujärjestelmää. Vastaavasti palkkojen, eläkkeiden ja muiden sosiaalivakuutuksen etuuksien maksaminen edellyttää toimivaa maksuliikennettä. Myös kansalaisten rahoitusvarallisuuden pysyvyys ja käyttömahdollisuudet edellyttävät toimivaa rahoitusmarkkinainfrastruktuuria.

Rahoitusjärjestelmän toiminnan estymisellä olisi myös merkittävät välilliset vaikutukset väestön toimeentuloon ja elinmahdollisuuksiin. Yritystoiminnan pysähtyminen, työeläkelaitosten sijoitusvarallisuuden käytön estyminen ja viranomaisten maksukyvyyn menettäminen johtaisivat käytännössä toimeentulon edellytysten romahtamiseen.

Vähimmäisetuuksiin oikeutetut henkilöt ovat hyvin haavoittuvassa asemassa. Käytännön kokemukset normaaliolojen häiriötilanteista ovat osoittaneet, että etenkin minimietuuksien varassa elävien talous on haavoittuvaa jo silloin, kun etuuksien maksatuksessa on lyhyitäkin

häiriöitä. Tältä osin on otettava erityisesti huomioon, että Kansaneläkelaitoksen ja esimerkiksi työeläkeyhtiöiden maksatusten varajärjestelyt perustuvat siihen lähtökohta oletukseen, että pankkien tarjoamat maksuliikkeen palvelut toimivat.

4.4.3 Vaikutukset kansantalouteen ja yritystoimintaan

Toimiva rahoitusjärjestelmä on talouden toiminnan välttämätön edellytys. Yritystoiminta on rahoitushuollossaan täysin riippuvainen rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten palveluista ja niiden ylläpitämästä infrastruktuurista. Erilaisten talouskriisien yhteydessä on havaittu, että esimerkiksi normaalioloissa tapahtuvalla luotonannon kiristymisellä on suorat heijastusvaikutukset yritysten toimintaedellytyksiin ja kansantalouden kehitykseen. Maksujenvälityksen sekä kassavarojen ja muun lyhytaikaisen likviditeetin hallinnan estymisen vaikutukset olisivat tätä huomattavasti suuremmat ja merkittävämmät.

Välittömien vaikutusten ohella rahoitusjärjestelmän toiminnan pysähtyminen tai sen laajamittainen häiriö vaikuttaisi yritystoimintaan myös erilaisten kriittisten tuotantopanosten hankinnan estymisenä. Yhteiskunnassa on yleisesti pyritty varautumaan tällaisten tilanteiden varalta erilaisin huoltovarmuusjärjestelyin, kuten turvaamalla logistisia järjestelyjä. Tilanteessa, jossa myös viranomaisten taloudelliset toimintamahdollisuudet estyvät, ei myöskään tällaisia järjestelyjä voida toteuttaa.

4.4.4 Muut vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan erityisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, eri sukupuolten asemaan tai muuten eri väestöryhmien yhdenvertaisuuteen.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (VNT 1/2015 vp) mukaan kasvavat riskit ja uudet uhat edellyttävät koko yhteiskunnalta uudenlaista valmiutta ja varautumista. Hallitus vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisen uhkien kuten hybridivaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaa. Hallitus vahvistaa ulkoisen turvallisuuden sisäisiä edellytyksiä.

Turvallisuuskomitean puitteissa valmisteltiin vuonna 2015 selvitys Suomeen kohdistuvista hybridiuhkista. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta ovat käsitelleet varautumistoimenpiteiden etenemistä tämän jälkeen säännöllisesti. Suomen Pankki ja Finanssivalvonta tekivät valtiovarainministeriölle lainsäädäntöaloitteen 22.12.2015 rahoitusalan varautumislainsäädännön muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö asetti 1.2.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli esittää lakiehdotukset varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn tarkistamisesta rahoitus-alalla. Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 1.2.2017—30.11.2017. Valtiovarainministeriö jatkoi 30.11.2017 työryhmän toimikautta 30.9.2018 saakka.

Työryhmän jäsenet ovat edustaneet valtiovarainministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, Suomen Pankkia, Finanssivalvontaa Huoltovarmuuskeskusta sekä Finanssiala ry:tä. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana on toiminut OP Osuuskunnan edustaja. Työryhmä on kokoontunut toimintansa aikana 19 kertaa.

Työryhmä järjesti työskentelynsä aikana keskustelu- ja kuulemistilaisuuden, jonne kutsuttiin laajasti rahoitusmarkkinoilla toimivia, rahoitusmarkkinapalveluita tuottavia ja rahoitusmarkkinapalveluita käyttäviä yrityksiä sekä viranomaisia. Tilaisuuteen osallistui noin 75 henkilöä, jotka edustivat noin 60 eri organisaatiota.

Työryhmä laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä luovutti muistionsa valtiovarainministeriölle [...] elokuuta 2018.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen].

6 Riippuvuus muista esityksistä

[Täydennetään jatkovalmistelussa.]

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

5 luku

16 §. Varautumisvelvollisuus. Voimassa olevan lainkohdan mukaan luottolaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistamalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla. Kun toiminnan jatkuvuus on turvattava myös poikkeusoloissa, eli kaikkein vakavimmissa ja laajimmissa häiriötilanteissa, tästä seuraa, että toiminta on turvattava myös sellaisissa lievemmissäkin tilanteissa, joiden hallinta edellyttää normaalia jatkuvuudenhallintaa ylittäviä varautumistoimenpiteitä.

Pykälän *1 momentin* säännöstä esitetään täsmennettäväksi siten, että säännöksen mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittavat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa.

Varautumisvelvollisuutta säädettäessä vuonna 2003 katsottiin, että varautumisella tarkoitetaan esimerkiksi varatilojen, varajärjestelmien ja etätoimintavalmiuden sekä manuaalisen toiminnan valmiuden ylläpitämistä. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei erikseen todettu, että poikkeusoloihin varautumisen järjestelyt edellyttäisivät nimenomaisesti Suomessa toteutettavia toimenpiteitä. Arvopaperikeskuksen osalta varautumisvelvollisuutta koskevaa säännöstä on sittemmin täsmennetty vuonna 2012 voimaan tulleen valmiuslain uudistuksen yhteydessä siten, että siihen lisättiin vaatimus Suomessa sijaitsevista tietojärjestelmistä ja muista häiriöttömän toiminnan jatkumisen mahdollistavista järjestelyistä. Muutoksen yhteydessä katsottiin, että rahoitusmarkkinoiden ja vakuutus toiminnan kannalta myös poikkeusoloissa välttämättömien toimintojen turvaaminen edellyttää Suomessa olevia keskeisiä tietokantoja, järjestelmiä ja henkilöstöä. Pankit ylläpitävät arvopaperikeskusta vastaavalla tavalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta keskeisiä palveluita. Tämän vuoksi on perusteltua, että niiden varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset ovat yhdenmukaisia arvopaperikeskukselle asetettavien vaatimusten kanssa.

Tehtävien ja palveluiden hoitaminen edellyttää muun muassa sitä, että varallisuusarvot ovat käytettävissä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkomainen maksujärjestelmä ei ole käytettävissä, myöskään luottolaitoksen ulkomailla sijaitseva tietovarasto ei suurella todennäköisyydellä ole käytettävissä. Siten on tarpeen edellyttää, että luottolaitoksella on Suomessa riittävät tietovarannot, kuten esimerkiksi tiedot asiakkaiden käytettävissä olevista varoista. Tehtävien ja palveluiden hoitaminen edellyttää myös sitä, että asiakas voi jatkuvasti selvittää varallisuusarvonsa ja antaa toimeksiantoja luottolaitokselle, joko suoraan tai maksunsaajan välityksellä.

Täsmennetyt säännöksen tavoitteena on varmistaa, että esimerkiksi tilanne, jossa luottolaitosten omassa toiminnassaan käyttämät kansainväliset järjestelmät eivät ole käytettävissä, ei lamauttisi Suomen pankkilaitosta ja siten yhteiskunnan toimintaa. Täsmennys vastaa arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 12 §:n sanamuotoa.

Pykälään esitetään lisättäväksi *uusi 2 momentti*, joka sisältäisi säännökset asetuksenantovaltuuksista. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ne luottolaitoksen tehtävät ja palvelut, jotka ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen

turvaamisen kannalta välttämättömiä ja joiden keskeyttämätön toiminnan varmistaminen kaikissa tilanteissa edellyttäisi Suomessa olevia tietojärjestelmiä, tietovarastoja ja muita riittäviä järjestelyitä.

Niitä luottolaitoksen tehtäviä, jotka kuuluvat varautumisvelvollisuuden piiriin, ei ole tällä hetkellä erikseen määritelty. Luottolaitoksille sallitusta liiketoiminnasta on säädetty luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä. Kaikki luottolaitoksille sallittu liiketoiminta ja niiden ylläpitämisen kannalta välttämättömät järjestelmät eivät ole sellaisia, joiden toiminnan jatkuminen olisi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi välttämätöntä myös poikkeusoloissa. Nykyisen säännöksen perusteluissa katsottiin, että välttämättömiä poikkeusoloissa ylläpidettäviä toimintoja olisivat rahahuollon ja maksujen välityksen jatkuvuuden turvaaminen ja että myös muiden luottolaitoksen pääasialliseen toimintaan liittyvien tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa voi olla välttämätöntä. Esityksen mukaan nämä palvelut yksilöitäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella.

Täsmennetyt säännökset kohdistuisivat erityisesti pankkien väliseen maksuliikenteeseen, valtion talouden hoidon kannalta välttämättömiin maksuihin, sekä yritys- ja henkilöasiakkaiden käteisrahuoltoon, tilisiirtoihin ja korttimaksamiseen. Nämä palvelut muodostavat perustan rahoitusjärjestelmän toiminnalle ja edelleen talouden, huoltovarmuuden ja väestön toimeentulon turvaamiselle sekä muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle Suomessa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi luottolaitosten tulisi käytännössä kyetä turvaamaan perusmaksupalvelut kaikissa oloissa, sisältäen näiden palveluiden tuottamiseen tarvittavat menettelyt. Luottolaitosten tulisi esimerkiksi mahdollistaa asiakkailleen toimeksiantojen tekeminen luottolaitokselle, yritysten osalta myös eräaineistojen muodossa. Toimeksiannot käsittävät sekä suoraan luottolaitokselle toimitettavat tilisiirtotoimeksiannot että maksunsaajan kautta toimitettavat toimeksiannot, esimerkiksi korttimaksamiseen liittyen. Luottolaitosten välisen maksamisen mahdollistamiseksi luottolaitosten tulee muun muassa kyetä toimittamaan maksuaineistot toisilleen ja tekemään asianmukaiset katesiirrot. Siltä osin kun palveluiden käyttämiseksi välttämättömät tietovarannot ja niiden käsittelyn kannalta välttämättömät järjestelmät eivät sijaitse Suomessa, olisi Suomessa ylläpidettävä vähintään sellaisia varmuuskopioita, tapahtumalokeja ja järjestelmiä, jotka mahdollistavat ajantasaisten varallisuusarvosaldojen muodostamisen ja käytettävyyden tilanteessa, jossa ulkomailla sijaitsevien järjestelmien käytettävyys lakkaa.

Luottolaitosten tulee kyetä tarjoamaan palvelut varajärjestelyiden varassa, kunnes niiden ensisijaisesti käyttämät järjestelmät ovat jälleen käytettävissä tai luottolaitokset ovat siirtyneet käyttämään muita, alkuperäisiä palveluntuottajia vastaavia järjestelmiä ja järjestelyitä.

Luottolaitokset voivat tarjota myös palveluita, joita koskevasta varautumisvelvollisuudesta säädetään maksulaitoslaissa tai sijoituspalvelulaissa. Tällöin säädetty varautumisvelvollisuus koskee myös luottolaitoksia siten kun näissä laeissa säädetään.

Valtiovarainministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä. Varautumisvelvollisuus koskee kutakin luottolaitosta erikseen ja valmiussuunnittelu tapahtuu toimijakohtaisesti. Valmiussuunnittelun tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien palveluiden jatkuvuus turvataan. Tämä edellyttää, että rahoitusmarkkinoilla toimivien valmiussuunnitelmat ovat keskenään yhteensopivia ja ne perustuvat yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin. Valmiuslain 13 §:n mukaan kukin ministeriö yhteensovittaa

varautumista toimialallaan. Tämän vuoksi on perusteltua, että rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun perusteista ja järjestelyistä säädetään valtiovarainministeriön asetuksella.

Pykälään esitetään lisättäväksi *uusi 3 momentti*, jossa säädettäisiin Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksista. Määräyksenantovaltuus koskisi valmiussuunnitteluun teknisiä yksityiskohtia ja valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja sekä 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien teknisiä vaatimuksia ja käyttöä sekä näihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi järjestelmien teknisen yhteensopivuuden varmistamiseksi edellytettävät ominaisuudet.

Määräyksenantovaltuus on tarpeen muun muassa siksi, että valmiussuunnittelun liittyvät asiakirjat ja niiden sisältö olisivat riittävän yhdenmukaisia valmiussuunnittelun toteuttamiseksi ja toteuttamisen valvomiseksi. Edelleen Finanssivalvonnalla on kyky määrittää ja valvoa varautumiseen tarkoitettujen tietojärjestelmien ja tietovarastojen yksityiskohtaisia teknisiä määrityksiä, sisältöä sekä niiden käyttöä. Määräyksenantovaltuus kattaa myös näihin verrattavat tekniset kysymykset.

20 luku **Hallinnolliset seuraamukset**

1 §. Seuraamusmaksu. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen tai laiminlyönti esitetään saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määrittämisestä, julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten noudattamisen merkittävyys yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden toiminnalle kriisitilanteissa edellyttää mahdollisuutta sanktioida säännösten rikkominen tai laiminlyönti. Voimassaolevan lain 20 luvun 1 §:n 5 momentissa on sanktioitu lakia täsmentävien asetusten ja määräysten rikkominen. Siten myös ehdotetun 16 §:n 2 ja 3 momentin rikkominen on sanktioitu.

1.2 **Laki maksulaitoslain muuttamisesta**

41 a §. Maksulaitoslain 41 a §:n (612/2014) mukaan maksulaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla. Varautumisvelvollisuus koskee myös ulkomaisen maksulaitoksen Suomessa olevaa sivuliikettä. Pykälällä ja 41 b §:llä korvattiin aiemmin voimassa olleen luottolaitostoiminnasta annetun lain 123 ja 124 §:ien maksutoimintaa harjoittavia rahoituslaitoksia koskevat säännökset (HE 39/2014 vp, s. 104). Asiasisällöltään 41 a §:ssä säädetty varautumisvelvollisuus vastaa luottolaitoslain 16 §:n varautumisvelvollisuutta.

Ehdotuksen mukaan pykälään *1 momentin* mukaista velvollisuutta täydennetään maksulaitoksen velvollisuudella ylläpitää Suomessa riittäviä tietojärjestelmiä, tietovarastoja ja muita keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömiä järjestelyitä. Velvollisuuden tavoitteena on varmistaa, että esimerkiksi tilanne, jossa Suomen sisäisessä maksuliikenteessä käytettävät kansainväliset järjestelmät eivät ole käytettävissä, ei lamauttaisi Suomen maksuliikennettä ja siten yhteiskunnan toimintaa. Ehdotus vastaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 16 §:n muutosehdotusta.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuudesta. Ehdotus vastaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 16 §:n muutosehdotusta.

Ehdotetussa *3 momentissa* säädettäisiin Finanssivalvonnan mahdollisuudesta antaa varautumisvelvollisia maksulaitoksia velvoittavia määräyksiä, jotka tarkentavat varautumisvelvollisuuden sisältöä. Ehdotus vastaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 16 §:n muutosehdotusta.

48 a §. Seuraamusmaksu. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen tai laiminlyönti esitetään saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määräämisestä, julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten merkittävyys yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden toiminnalle kriisitilanteissa edellyttää mahdollisuutta sanktioida säännösten rikkominen tai laiminlyönti.

1.3 Laki sijoitusrahastolain muuttamisesta

4 a §. Pykälässä säädettyä rahastoyhtiön varautumisvelvollisuuden sisältöä ja lakitekniistä määrittelyä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan muiden rahoitusalan toimilupavelvollisten varautumisvelvollisuutta.

Varautumisvelvollisuutta koskevaa pykälän *1 momentin* säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että säännöksen mukainen varautuminen tarkoittaisi keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Rahastoyhtiöllä on vastuu toimintavalmiuden ylläpitämisestä poikkeusolojen varalta silloinkin, kun se käyttää tehtäviensä hoitamisessa ulkopuolisia palveluja.

Pykälään esitetään lisättäväksi *uusi 2 momentti*, joka sisältäisi säännökset asetuksenantovaltuuksista. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ne rahastoyhtiön tehtävät ja palvelut, jotka ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömiä ja joiden keskeytymättömän toiminnan varmistaminen kaikissa tilanteissa edellyttäisi Suomessa olevia tietojärjestelmiä, tietovarastoja ja muita riittäviä järjestelyitä. Varautumisvelvollisuuden soveltaminen kaikkeen rahastoyhtiön toimintaan ei ole välttämätöntä. Kuten voimassa olevassa lainsäädännössä, varautumisvelvollisuudessa on keskeistä rahasto-osuuksien omistajien ja oikeudenhaltijoiden oikeussuojan turvaaminen. Siksi on välttämätöntä, että rahastoyhtiöllä on hallinnassaan rahasto-osuusrekisteriin sisältyvät tiedot kaikissa olosuhteissa ja että nämä ovat käytettävissä myös, jos ulkomailla sijaitsevia järjestelmiä ei voida käyttää.

Pykälän uudessa *2 momentissa* säädettäisiin myös valtiovarainministeriön valtuudesta asetuksella säätää tarkemmin valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä. Varautumisvelvollisuus koskee kutakin rahastoyhtiötä erikseen ja valmiussuunnittelu tapahtuu toimijakohtaisesti. Valmiussuunnittelun tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien palveluiden jatkuvuus turvataan. Tämä edellyttää järjestelmänäkökulman huomioimista eli sitä, että rahoitusmarkkinoilla toimivien valmiussuunnitelmat ovat keskenään yhteensopivia ja ne perustuvat yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin. Valmiuslain 13 §:n mukaan kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista toimialallaan. Tämän vuoksi on perusteltua, että rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun perusteista ja järjestelyistä säädetään valtiovarainministeriön asetuksella.

Pykälään esitetään lisättäväksi *uusi 3 momentti*, jossa säädettäisiin Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksista. Määräyksenantovaltuus koskisi valmiussuunnittelun teknisiä

yksityiskohtia ja valmissuunnitteluun liittyviä asiakirjoja sekä 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien teknisiä vaatimuksia ja käyttöä sekä näihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi järjestelmien teknisen yhteensopivuuden varmistamiseksi edellytettävät ominaisuudet. Voimassaolevan pykälän 3 momentti ehdotetaan samalla kumottavaksi.

Voimassaolevan pykälän 2 momentti siirtyisi ehdotetussa pykälässä 4 momentiksi muuttamattomana. Siinä säädetään tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta.

Voimassa olevan sijoituspalvelulain varautumisvelvollisuus koskee lain 1 luvun 4 §:n nojalla myös sellaista luottolaitosta, joka tarjoaa sijoituspalveluja sekä tarjoaa oheispalveluja, rahastoyhtiötä, joka tarjoaa sijoituspalveluja siten kuin sijoitusrahastolaissa säädetään, sekä vaihtoehtorahastojen hoitajaa, joka tarjoaa sijoituspalveluja siten kuin vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa säädetään. Ehdotetun säännöksen varautumisvelvollisuus koskisi edelleen myös muita toimilupavelvollisia kuin sijoituspalveluyrityksiä niiden tarjotessa säännöksessä tarkoitettuja sijoituspalveluita.

22 luku Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen

144 b §. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen tai laiminlyönti esitetään saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määräämisestä, julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten merkittävyys yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden toiminnalle kriisitilanteissa edellyttää mahdollisuutta sanktioida säännösten rikkominen tai laiminlyönti.

1.4 Laki sijoituspalvelulain muuttamisesta

7 luku

8 §. *Varautumisvelvollisuus.* Pykälässä säädettyä sijoituspalveluyrityksen varautumisvelvollisuuden sisältöä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan muiden rahoitusalan toimilupavelvollisten varautumisvelvollisuutta.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan varautumisvelvollisuuden rajausta oheispalveluna rahoitusvälineiden säilyttämistä harjoittaviin sijoituspalveluyrityksiin. Yhteiskunnan toiminnan kannalta on kriittistä, että arvopaperiliike on mahdollista myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä edellyttää sitä, että arvopaperien säilytystoiminnan ohella myös niiden liikkeeseenlasku, kaupankäynti, määrittäminen ja selvitys turvataan. Koska sijoituspalvelujen merkitys arvopaperiliikkeen toimivuuden kannalta on suuri, tulee kriittisiä palveluita tarjoavien toimilupavelvollisten varautua asianmukaisesti poikkeusoloihin.

Varautumisvelvollisuutta koskevaa pykälän 1 momentin säännöstä ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi siten, että säännöksen mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittavat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Täsmennys merkitsisi sitä, että sijoituspalveluyritysten olisi varauduttava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten tehtävien ja palvelujen tuottamiseen myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ylläpitämällä niiden edellyttämiä keskeisiä tietokantoja, tieto- ja muita järjestelmiä ja henkilöstöä Suomessa.

Ehdotus vastaa muita rahoitusalan toimilupavelvollisia koskevaa voimassaolevaa tai ehdotettua sääntelyä.

Pykälään esitetään lisättäväksi *uusi 2 momentti*, joka sisältäisi säännökset asetuksenantovaltuuksista. Varautumisvelvollisuuden soveltaminen kaikkeen sijoituspalveluyritysten toimintaan ei ole välttämätöntä. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ne sijoituspalveluyrityksen tehtävät ja palvelut, jotka ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömiä ja joiden keskeytymättömän toiminnan varmistaminen kaikissa tilanteissa edellyttäisi Suomessa olevia tietojärjestelmiä, tietovarastoja ja muita riittäviä järjestelyitä. Varautumisvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi muita palveluja tarjoavia sijoituspalveluyrityksiä, eikä varautumisvelvollisuuden nojalla voitaisi velvoittaa toimilupavelvollista tarjoamaan tiettyä palvelua.

Arvopaperiliikkeen kannalta keskeistä on varmistaa arvopaperien, kuten joukkovelkakirjojen, liikkeeseenlasku. Liikkeeseenlasku on yksi yritysten ja julkisyhteisöjen varainhankinnan ja likviditeetin hallinnan keinoista. Lisäksi liikkeeseenlaskut turvaavat rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta keskeisen vakuusmateriaalin olemassaolon. Vakuuskelpoisen materiaalin liikkeeseenlaskun toimivuus mahdollistaa esimerkiksi luottolaitosten keskuspankkirahoituksen, jota voidaan myöntää vain riittäviä vakuuksia vastaan. Uusien liikkeeseenlaskujen kautta saadaan uutta vakuusmateriaalia sekä erääntyvien joukkovelkakirjalainojen että ulkomaisen vakuusmateriaalin korvaamiseksi.

Myös arvopaperien hinnanmuodostus on sijoitusvarallisuuden hoidon ja vakuusmateriaalin käytön kannalta tärkeää. Koska luotettava hinnanmuodostus edellyttää kaupankäyntiä, tulisi kaupankäynnin jatkuvuus turvata myös ongelmatilanteessa. Arvopaperikaupan jälkeisillä toimilla (niin kutsuttu post-trading) kaupan kohteena oleva arvopaperi siirretään myyjältä ostajalle ja tarvittaessa vastaava rahasumma ostajalta myyjälle. Nämä toimet ovat toimivan arvopaperiliikkeen kannalta välttämättömiä ja siten varmistettava. Myös omaisuustietojen säilyminen on turvattava kaikissa oloissa siten, että omistustiedot ovat myös käytettävissä. Arvopapereiden vakuuskäytön varmistamiseksi tulee huolehtia myös siitä, että arvopapereiden panttaus on mahdollista.

Toimilupavelvollisen harjoittama rahoitusvälineiden hoitaminen asiakkaan kanssa tehdyn sopimuksen nojalla siten, että päätösvalta sijoittamisesta on annettu kokonaan tai osittain toimeksiannon saajalle, edellyttää huomattavaa luottamusta varallisuusarvojen pysyvyyteen kaikissa oloissa. Varallisuusarvojen säilyttämisen ja sijoittajien luottamuksen ylläpitämisen kannalta myös omaisuudenhoito on katsottava kriittiseksi palveluksi.

Pykälän uudessa 2 momentissa säädettäisiin myös valtiovarainministeriön valtuudesta asetuksella säätää tarkemmin valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä. Varautumisvelvollisuus koskee kutakin sijoituspalveluyritystä erikseen ja valmiussuunnittelu tapahtuu toimijakohtaisesti. Valmiussuunnittelun tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien palveluiden jatkuvuus turvataan. Tämä edellyttää järjestelmänäkökulman huomioimista eli sitä, että rahoitusmarkkinoilla toimivien valmiussuunnitelmat ovat keskenään yhteensopivia ja ne perustuvat yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin. Valmiuslain 13 §:n mukaan kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista toimialallaan. Tämän vuoksi on perusteltua, että rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun perusteista ja järjestelyistä säädetään valtiovarainministeriön asetuksella.

Pykälään esitetään lisättäväksi *uusi 3 momentti*, jossa säädettäisiin Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksista. Määräyksenantovaltuus koskisi valmiussuunnittelun teknisiä yksityiskohtia ja valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja sekä 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien teknisiä vaatimuksia ja käyttöä sekä näihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi järjestelmien teknisen yhteensopivuuden varmistamiseksi edellytettävät ominaisuudet.

Voimassa olevan pykälän 2 momentti siirtyisi ehdotetussa pykälässä *4 momentiksi* muuttamattomana. Siinä säädetään tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuuslain 15 §:n mukaan huoltovarmuusrahastosta voidaan kattaa muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetyt menot.

Voimassa olevan sijoituspalvelulain varautumisvelvollisuus koskee lain 1 luvun 4 §:n nojalla myös sellaista luottolaitosta, joka tarjoaa sijoituspalveluja sekä tarjoaa oheispalveluja, rahastoyhtiötä, joka tarjoaa sijoituspalveluja siten kuin sijoitusrahastolaissa säädetään, sekä vaihtoehtorahastojen hoitajaa, joka tarjoaa sijoituspalveluja siten kuin vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa säädetään. Ehdotetun säännöksen varautumisvelvollisuus koskisi edelleen myös muita toimilupavelvollisia kuin sijoituspalveluyrityksiä niiden tarjotessa säännöksessä tarkoitettuja sijoituspalveluita.

15 luku **Hallinnolliset seuraamukset**

2 §. Seuraamusmaksu. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen tai laiminlyönti esitetään saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määräämisestä, julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten merkittävyys yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden toiminnalle kriisitilanteissa edellyttää mahdollisuutta sanktioida säännösten rikkominen tai laiminlyönti.

1.5 **Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

2 luku

12 §. Arvopaperikeskuksen varautuminen. Pykälässä säädettyä arvopaperikeskuksen varautumisvelvollisuuden lakiteknistä määrittelyä ehdotetaan selvennettäväksi sekä muutettavaksi vastaamaan muiden rahoitusalan toimilupavelvollisten varautumisvelvollisuutta. Ehdotettu muutos vastaa nykyistä oikeustilaa.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan arvopaperikeskuksen tulee varmistaa arvo-osuusjärjestelmässä olevien tietojen säilyttäminen mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muihin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla. Suomessa olevina riittävinä tietojärjestelminä tulisi voida pitää varsinaisten pää- tai varajärjestelmien lisäksi myös muita Suomessa olevia keskeytymättömän toiminnan kannalta riittäviä järjestelyitä. Suomen yleinen etu vaatii arvopaperikeskuksen toimintojen järjestämistä siten, että Suomessa on riittävät tietojärjestelmät arvo-osuusrekisterissä olevien tietojen säilyttämiseksi mahdollisimman häiriöttömästi.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuudesta. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä. Arvopaperikeskuksen valmiussuunnitelmien tulee olla yhteensopivia muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien valmiussuunnitelmien kanssa ja niiden tulee perustua yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin. Valmiuslain 13 §:n mukaan kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista toimialallaan. Tämän vuoksi on perusteltua, että myös arvopaperikeskuksen valmiussuunnittelun perusteista ja järjestelyistä säädetään valtiovarainministeriön asetuksella.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin Finanssivalvonnan mahdollisuudesta antaa arvopaperikeskuksia velvoittavia määräyksiä, jotka tarkentavat varautumisvelvollisuuden sisältöä. Määräyksenantovaltuus koskisi valmiussuunnittelun teknisiä yksityiskohtia ja valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja sekä 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien teknisiä vaatimuksia ja käyttöä sekä näihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Mahdollisuus tarkempaan sitovaan viranomaisohjeistukseen on välttämätöntä arvopaperirekisteritoiminnassa ja arvopaperikaupan selvitystoiminnassa mahdollisesti tapahtuvien teknisten ja muiden muutosten vuoksi.

Voimassaolevan pykälän 2 momentti siirtyisi ehdotetussa pykälässä 4 momentiksi muuttamattomana. Siinä säädetään tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien toimenpiteiden olennaisten lisäkustannusten korvaamisesta huoltovarmuusrahastosta.

8 luku

6 §. Seuraamusmaksu. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen tai laiminlyönti esitetään saatettavaksi rahoitusmarkkinoiden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määräämisestä, julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten noudattamisen merkittävyys yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden toiminnalle kriisitilanteissa edellyttää mahdollisuutta sanktioida säännösten rikkominen tai laiminlyönti.

1.6 Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta

Kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus toiminnan jatkuvuudesta kaikissa tilanteissa sekä 3 momentissa säädetyt vaatimukset muun muassa toiminnan luotettavuuden ja jatkuvuuden turvaamisesta myös häiriötilanteessa ja velvollisuudesta varmistaa asianmukainen kaupankäynti markkinoiden vakavissa stressiolosuhteissa edellyttävät, että pörssin tulee huolehtia kaupankäynnin jatkuvuudesta myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi Suomen kansainvälisten tietoliikenneyhteyksien katketessa. Pörssin saattamiseksi mukaan rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja Suomessa sijaitsevien riittävien teknisten varajärjestelyjen ja -valmiuksien varmistamiseksi lakiin esitetään lisättäväksi varautumisvelvollisuudesta säännökset, joiden sisältö vastaa muille rahoitusalan toimijoille esitettyjä vastaavia oikeuksia ja velvollisuuksia.

3 luku Säännellyn markkinan toiminnan järjestäminen

1 §. Säännellyn markkinan toiminnan järjestämistä koskevat vaatimukset. Uudessa 4 momentissa säädettäisiin vaatimuksesta varmistaa säännellyn markkinan mahdollisimman häiriötön toiminta myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin,

osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla.

Uudessa 8 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pörssin oikeudesta hakea huoltovarmuusrahastosta korvausta investointeihin, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä pörssin toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia. Vaikka Suomessa sijaitsevien varajärjestelmien perustaminen ei aiheuttaisi merkittäviä nykyisen jatkuvuudenhallintajärjestelmien ylittäviä lisäkustannuksia, on perusteltua säätää investointien korvaamisesta muita rahoitusalan toimijoita vastaavasti.

Huoltovarmuuslain 15 §:n mukaan huoltovarmuusrahastosta voidaan kattaa muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetyt menot. Lainkohtaa säädettäessä todettiin (HE 44/2005 vp), että 2000-luvun vaihteen ympärillä huoltovarmuuden haasteet olivat muuttuneet voimakkaasti. Muutostekijöitä olivat uhkakuviissa ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, kansainvälisen yhteistyön tiivistyminen sekä yhteiskunnan verkottuminen ja teknistyminen tieto- ja viestintäteknologian voimakkaan kehityksen vuoksi. Muutostekijät olivat vaikuttaneet huoltovarmuuden tavoitteenasetteluun ja sitä kautta tarpeeseen uudistaa huoltovarmuuden turvaamiseksi annettua lakia. Lisäksi huoltovarmuuden tavoitteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä eri hallinnonaloille asetettiin tehtäväksi kehittää huoltovarmuutta tukevaa lainsäädäntöä niitä tilanteita varten, joissa markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta, eikä tarvetta valmiuslaissa tarkoitettujen erityistoimivaltuuksien käyttöönottoon ole olemassa. Huoltovarmuuden käsitteen ja lain soveltamisalan piiriin liitettiin poikkeusolojen rinnalle myös normaaliajan vakavat häiriöt. Lisäksi määritelmä korosti uusien tavoitteiden mukaisesti teknisten järjestelmien toimivuutta. Kotimaisista muutostrendeistä merkittävimäksi todettiin yhteiskunnan verkottuminen ja riippuvuuden kasvu erityisesti tietotekniikasta. Muutoksen arvioitiin jatkuvan vielä useiden vuosien ajan. Muutokseen vastaamisen todettiin edellyttävän varmuusvarastojen purkamisesta vapautuneiden varojen kohdentamista uusien huoltovarmuuden tavoitteiden mukaisesti.

Huoltovarmuuslain vuoden 2005 lainmuutoksella pyrittiin erityisesti taloudellisten toimintojen vaatimien järjestelmien varmistamiseen (HE 44/2005 vp, s. 5–6). Tuolloin todettiin, että aito kriisivalmius edellyttää normaalisti käytössä olevien järjestelmien varmistamista siten, että keskeiset toiminnot voidaan säilyttää taikka nopeasti elvyttää häiriöiden tai tahallisen vahingoittamisen jälkeen. Yhä selvemmin on syytä todeta, että teknistaloudellisen kehityksen seurauksena yhteiskunnan toimivuus ja väestön toimeentulo ovat entistä riippuvaisempia erilaisten teknisten järjestelmien toimivuudesta. Valmiutta kestää vakavia häiriöitä tai poikkeusoloja ei voi edelleenkään perustaa siihen, että palattaisiin teknologisesti taaksepäin. Tämän vuoksi oli perusteltua säätää siitä, että rahoitusmarkkinoilla toimivilla varautumisvelvollisilla on mahdollisuus saada huoltovarmuusrahastosta korvauksia huoltovarmuusinvestointeihin, jotka aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia.

35 a §. *Valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuus.* Uudessa 35 a §:ssä säädettäisiin valtiovarainministeriön valtuudesta asetuksella säätää tarkemmin pörssin valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä. Valmiussuunnittelu tapahtuu toimijakohtaisesti, mutta sen tarkoituksena on varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien palveluiden jatkuvuus turvataan. Tämä edellyttää järjestelmänäkökulman huomioimista eli sitä, että pörssin valmiussuunnitelmat sovitetaan yhteen muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien suunnitelmien kanssa ja että ne perustuvat yhtenäisiin suunnitteluperusteisiin.

36 §. *Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus.* Lain 3 lukuun kohdistuvia Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksia esitetään täydennettäväksi oikeudella antaa varautumista koskevia

tarkempia määräyksiä. Määräyksenantovaltuus koskisi 1 §:n *uudessa 4 momentissa* tarkoitettuun valmisseurantaan liittyviä asiakirjoja sekä samassa lainkohdassa tarkoitettujen järjestelmien teknisiä vaatimuksia ja käyttöä sekä näihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi järjestelmien teknisen yhteensopivuuden varmistamiseksi edellytettävät ominaisuudet.

1.7 Laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä

Laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä olisi uusi. Laissa säädettäisiin rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä, jonka valtiovarainministeriö voisi päätöksellään asettaa. Häiriönhallinnan yhteistyöryhmän tehtävänä olisi suunnitella ja sovittaa yhteen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sekä poikkeusolojen että normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Lainsäädäntöön perustuvan yhteistyöryhmän asettaminen mahdollistaisi puitteet tässä toiminnassa tarvittavan tiedon vaihtamiselle ja käsittelylle viranomaisten ja yritysten kesken. Laissa säädettäisiin salassa pidettävän tiedon käsittelystä. Häiriönhallintaryhmän asettaminen tukisi valmiuslain 13 §:n mukaista valtiovarainministeriön tehtävää yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan.

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Laissa olisi säännökset yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja tehtävistä.

2 §. Yhteistyöryhmän tehtävät. Pykälässä säädettäisiin yhteistyöryhmän tehtävistä. Ryhmän tehtävänä olisi *1 kohdan* mukaan suunnitella ja sovittaa yhteen sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen yhteiskuntaa kohtaavien vakavien ja laajamittaisten häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Tällaisten häiriötilanteiden hallinta edellyttää useiden toimijoiden yhteisiä toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden tehokas toteutuminen edellyttää myös sellaista etukäteistä suunnittelemista, jossa ryhmän jäsenillä on tietoa ja ymmärrystä myös muiden toimijoiden suunnitelmista. On tärkeää, että yritykset voivat tässä tarkoituksessa hyödyntää muilla yrityksillä sekä viranomaisilla olevia tietoja.

Ryhmän tehtävänä olisi *2 kohdan* mukaan hankkia ja toimittaa tarpeellisia tietoja viranomaisten päätöksenteon tueksi. Tällaisia päätöksiä voisivat olla paitsi rahoitusmarkkinalainsäädäntöön perustuva rahoitusmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömän toiminnan varmistamiseen liittyvien valtuuksien soveltamista koskeva päätöksenteko, myös laajemmin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvä valtiojohton, turvallisuusviranomaisten sekä eri sektoreiden viranomaisten päätöksenteko. Koska rahoitusmarkkinoiden toiminta on kiinteässä yhteydessä tietoliikenteen toimivuuteen ja sähkösaantiin, tietojen vaihdolla ja yhteisen tilannekuvan muodostamisella voi olla merkitystä erityisesti myös näiden sektorien viranomaisten päätöksenteon kannalta.

Lisäksi ryhmän tehtävänä olisi *3 kohdan* mukaan välittää sen kokoamaa ja analysoimaa häiriötilanteita koskevaa tietoa sellaisille toimijoille, jotka voivat vähentää häiriötilanteiden haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Ryhmä voisi siten välittää tietoa myös muille kuin viranomaisille, jos siitä olisi apua häiriötilanteiden hallinnassa. Ryhmän kokoamaa ja analysoimaa tietoa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi varautumisvelvollisten lakisääteisessä valmiussuunnittelussa.

3 §. Yhteistyöryhmän kokoonpano. Pykälässä säädettäisiin yhteistyöryhmän kokoonpanosta. Yhteistyöryhmän jäseniksi voitaisiin *1 momentin 1 kohdan* mukaan kutsua rahoitusmarkkinalainsäädännön perusteella varautumisvelvollisia toimiluvanvaraisia toimijoita. Lisäksi ryhmän jäseniksi voitaisiin kutsua viranomaisia. Keskeisiä viranomaisia ryhmän tehtävien kannalta olisivat sosiaali- ja terveysministeriö, Finanssivalvonta, Suomen

Pankki, Rahoitusvakuusvirasto ja Huoltovarmuuskeskus. Muita ryhmän toiminnan kannalta merkittäviä viranomaisia voisivat olla esimerkiksi Viestintävirasto ja Puolustusvoimat. Pykälän 3 kohdan mukaan ryhmän jäseniksi voitaisiin kutsua myös muita yrityksiä ja yhteisöjä. Tällaisia yrityksiä voisivat olla esimerkiksi 1 kohdassa tarkoitettujen rahoitusalan varautumisvelvollisten merkittävät palveluntuottajat. Tapauskohtaisen joustavuuden varmistamiseksi 2 momentissa säädettäisiin, että valtiovarainministeriö voisi päättää, että ryhmä kokoontuu erikseen määrättävässä kokoonpanossa käsittelemään jotain tiettyä asiaa.

4 §. Tietojen luovuttaminen ja salassapito. Pykälässä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ja salassapidosta. Ryhmän toiminnan kannalta on tarpeellista, että viranomaiset voivat tarvittaessa luovuttaa ryhmän jäsenelle häiriötilanteiden hallinnassa välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä. Säännös koskisi vain ryhmän toimintaa ja olisi muuta tiedonvaihtosääntelyä täydentävä. Viranomaiset voisivat luovuttaa tietoja vain siinä tapauksessa, että tiedot ovat välttämättömiä ryhmän tehtävien hoitamiseksi.

Häiriötilanteiden yhteistoimintaryhmään osallistuvan virkamiehen virkavastuusta säädetään esimerkiksi virkamieslaissa (750/1994), rikoslaissa (39/1889) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974). Lakiin on kuitenkin tarpeen ottaa säännös siitä, että vastaavia virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös muuhun häiriötilanteiden yhteistoimintaryhmän jäseneen. Yhteistoimintaryhmän jäsenen tulisi noudattaa myös muita viranomaistoimintaa koskevia hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia (434/2003) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Virkavastuuta ja viranomaistoimintaa koskevien hallinnon yleislakien soveltaminen kaikkiin yhteistyöryhmän jäseniin olisi välttämätöntä salassa pidettävän tiedon luovuttamiseksi. Kaikilla yhteistoimintaryhmään osallistuvilla olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n mukaan vaitiolovelvollisuus salassa pidettävien tietojen osalta. Jäsenellä ei olisi oikeutta käyttää samaansa tietoa hyväkseen muussa tarkoituksessa kuin pykälässä säädetyn tehtävän toteuttamiseen.

5 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan jo ennen rahoitusalan yritysten varautumisvelvollisuutta täsmentävien lakimuutosten voimaantuloa. Häiriönhallinnan yhteistyöryhmän toiminta on omiaan tukemaan suunnitellun toimilupalvelvolliskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanoa ja koordinoimaan varautumistoimia jo ennen niitä koskevien täsmennettyjen velvollisuuksien voimaantuloa. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön on perusteltua ryhtyä toimenpiteisiin yhteistyöryhmän perustamiseksi heti lain hyväksymisen jälkeen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

2.1 Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvun uuden 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä luottolaitoksen tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan uuden 41 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä maksulaitoksen tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Esityksen 3. lakiehdotuksen 1 luvun uuden 4 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä rahastoyhtiön tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Esityksen 4. lakiehdotuksen 7 luvun uuden 8 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä sijoituspalveluyrityksen tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Valmiuslain 13 §:n mukaan viranomaisten varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa on säädetty erikseen. Valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin varautuminen on valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 22 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävä. On siten perusteltua säätää rahoitusosalalla toimivien toimilupavelvollisten yritysten varautumisvelvollisuudesta siten, että niiden oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävä perussäännös on lain tasoisessa säädöksessä ja että tämän velvoitteen teknisluontoisemmasta ulottuvuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksen tasolla.

Valtiovarainministeriön asetus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvun uuden 16 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan uuden 41 a §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään maksulaitoksen valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Esityksen 3. lakiehdotuksen 1 luvun uuden 4 a §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään rahastoyhtiön valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Esityksen 4. lakiehdotuksen 7 luvun uuden 8 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään sijoituspalveluyrityksen valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Esityksen 5. lakiehdotuksen 2 luvun uuden 12 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään arvopaperikeskuksen valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Esityksen 6. lakiehdotuksen 3 luvun uuden 35 a §:n mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään pörssin valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Yleensä perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisena lähtökohtana on pidetty, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisessä asioissa. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta

ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Ministeriölle voidaan siten antaa asetuksenantovaltaa pääasiassa ministeriön omaa toimialaa koskevissa asioissa edellyttäen, että asia ei sen yhteiskunnallisen merkityksen johdosta ole käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valmiuslain 13 §:n mukaan kukin ministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluvat valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 19 kohdan mukaan rahajärjestelmä, maksuvälineet ja -järjestelmät, 20 kohdan mukaan muun muassa luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja muiden rahoituspalveluja tarjoavien yritysten toimintaa koskevat asiat, 21 kohdan mukaan arvopaperi- ja johdannaiskauppaa sekä niiden selvitystä, arvo-osuusjärjestelmää ja niitä ylläpitävien yhteisöjen toimintaa koskevat asiat ja 22 kohdan mukaan rahoitusmarkkinoiden valvonnan sääntely. Asetuksenantovaltuuden nojalla annettavat asetukset kuuluvat siten valtiovarainministeriön toimialaan ja valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä on perusteltua säätää valtiovarainministeriön asetuksella.

2.2 Tarkemmat määräykset

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet

Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvun uuden 16 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea luottolaitosten valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä ja muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan uuden 41 a §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea maksulaitosten valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä ja muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Esityksen 3. lakiehdotuksen 1 luvun uuden 4 a §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea rahastoyhtiön valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä ja muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Esityksen 4. lakiehdotuksen 7 luvun uuden 8 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea sijoituspalveluyrityksen valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä ja muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Esityksen 5. lakiehdotuksen 2 luvun uuden 12 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea arvopaperikeskuksen valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä ja muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Esityksen 6. lakiehdotuksen 3 luvun 36 §:n uuden 2 kohdan mukaan Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea pörssin

valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä, 1 §:n 4 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä ja muita niihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisena kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista. Tällainen toimivalta viranomaiselle voidaan määritellä vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Viranomaisen määräyksillä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla tai asetuksella. Viranomaisen määräyksillä ei myöskään voida määritellä yksityisten oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, vaan niistä on säädettävä lailla. Esitykseen sisältyvät Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet on rajattu laissa säädettyyn valmiussuunnitteluun liittyviin asiakirjoihin ja niiden tarkempaan sisältöön, järjestelmien ja järjestelyjen teknisiin vaatimuksiin ja käyttöön ja muihin niihin verrattaviin teknisiin kysymyksiin.

3 Voimaantulo

Ehdotetut lait on pääosin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Voimaantuloajankohta jättäisi sääntelyn kohteena oleville yrityksille riittävästi aikaa muuttaa järjestelmiänsä ja toimintaansa täsmennetyn varautumisvelvollisuuden täyttämiseksi.

Laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lakiehdotuksessa on kysymys voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvän varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn täsmäntämisestä ja osin sen soveltamisalan laajentamisesta eräisiin rahoitusmarkkinoilla toimiluvanvaraista toimintaa harjoittaviin yrityksiin. Nykyinen sääntely on säädetty keskeisiltä osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 200/2002 vp ja PeVL 57/2002 vp sekä HE 3/2008 vp ja PeVL 6/2009 vp). Lakiehdotuksen kohteena olevassa lainsäädännössä on kysymys rahoitusmarkkinoiden yleisestä toimilupavaatimuksista ja viranomaisvalvontaa koskevasta sääntelykehyksestä, joka on useaan otteeseen ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana ja säädetty sen myötävaikutuksella (katso esimerkiksi HE 66/2008 vp ja PeVL 28/2008 vp, HE 32/2012 vp ja PeVL 17/2012 vp sekä HE 28/2016 vp ja PeVL 15/2016 vp).

Omaisuuksensuoja ja elinkeinovapaus

Ehdotukseen sisältyvät lakiehdotukset varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn täsmäntämisestä ja varautumisvelvollisuuden soveltamisalan laajentamisesta eräisiin rahoitusmarkkinoilla toimiluvanvaraista toimintaa harjoittaviin yrityksiin ovat merkityksellisiä sekä perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan, että perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden ja ammatin harjoittamisen vapauden rajoituksina.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisesti turvattuun omaisuudenvapauteen sisältyy oikeus määrätä omaisuudestaan ja käyttää sitä haluamallaan tavalla. Rahoitusmarkkinalainsäädäntö sisältää merkittäviä lakiin perustuvia rajoituksia näihin vapauksiin. Lainsäädännön tarkoituksena on suojata finanssialan yritysten asiakkaiden etuja sekä turvata rahoitusvakaus ja yleinen luottamus finanssimarkkinoiden

toimintaan. Lainsäädäntö edellyttää, että finanssipalveluja tarjoavat yritykset ja finanssipalvelujen perusjärjestelmiä ylläpitävät tahot hankkivat etukäteen luvan toiminnan harjoittamiseen. Näin voidaan varmistua siitä, että yrityksellä on jo alusta alkaen riittävät edellytykset lain vaatimukset täyttävään toimintaan. Lisäksi on tärkeää, että yritysten toimintaa sääntelevä lainsäädäntö ja julkinen valvonta turvaavat edellä mainittujen yleisten tavoitteiden saavuttamista.

Varautumisvelvollisuutta koskevat ehdotukset toteuttavat edellä kuvattuja rahoitusmarkkinalainsäädännön yleisiä tavoitteita, eivätkä sääntelytekniikaltaan poikkea täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta muussa rahoitusmarkkinalainsäädännössä omaksutusta käytännöstä. Tämän lisäksi ehdotuksilla turvataan myös laajemmin yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja kansallista turvallisuutta. Ehdotukset kytkeytyvät rahoitusmarkkinalainsäädännössä ja valmiuslainsäädännössä säädettyjen viranomaisten poikkeuksellisten toimivaltuuksien soveltamiseen. Rahoitusmarkkinainfrastruktuurin toimintavarmuuden parantaminen yhtäältä vähentää sen todennäköisyyttä, että viranomaiset joutuisivat turvautumaan poikkeuksellisten toimivaltuuksien soveltamiseen. Toisaalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden ja rahoitusmarkkinainfrastruktuurin toiminnan turvaaminen on edellytys sille, että viranomaiset kykenevät soveltamaan vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa välttämättömiä toimivaltuuksia. Ehdotetun sääntelyn rajoituksissa on siten samalla kysymys toimenpiteistä, joilla turvataan useiden perusoikeuksien toteutumista.

Varautumisvelvollisuutta ei ehdoteta kohdistettavaksi kaikkeen varautumisvelvollisten yritysten toimiluvanvaraiseen tai niille muuten sallittuun liiketoimintaan. Ehdotetussa sääntelyssä ei puututa varautumisvelvollisten yritysten oikeuteen järjestää liiketoimintansa muun rahoitusmarkkinasääntelyn sallimissa puitteissa. Ehdotuksessa ei määrätä yksityiskohtaisesti, miten varautumisvelvollisten tulisi käytännössä järjestää varajärjestelynsä, eikä edellytetä, että varautumisvelvollisen yrityksen liiketoiminnassaan pääasiallisesti käyttämien tietojärjestelmien ja tietovarantojen taikka näiden varsinaisten operatiivisten varajärjestelmien tulisi sijaita Suomessa. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta otettava huomioon varajärjestelyjen toteuttamisen myönteiset vaikutukset varautumisvelvollisten yritysten liiketoiminnalle, mahdollisuus saada normaalin liiketoiminnan vaatimukset olennaisesti ylittäviin kustannuksiin avustusta huoltovarmuusrahaston varoista ja erilaiset julkisen vallan toimet, joilla ylläpidetään rahoitusmarkkinoiden vakautta.

Edellä esitetyin perustein ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain mukaisena.

Hallinnolliset seuraamukset

Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonta voisi määrätä varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten vastaisesta toiminnasta seuraamusmaksun.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun

suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2—3). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 74/2002 vp, s. 5/I). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (katso esimerkiksi PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Lakiehdotuksiin sisältyvät säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta vastaavat myös luonteeltaan ja sisällöltään voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esimerkiksi PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp ja PeVL 17/2012 vp).

Edellä esitetyin perustein ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain mukaisena.

Säädösvallan delegointi

Ehdotuksen mukaan ne luottolaitosten, maksulaitosten, sijoituspalveluyritysten ja rahastoyhtiöiden palveluista ja tehtävistä, jotka kuuluisivat varautumisvelvollisuuden edellyttämien toimenpiteiden piiriin, yksilöitäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriölle osoitettaisiin säädösvalta antaa tarkempia säännöksiä rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun perusteista. Lisäksi Finanssivalvonnalle osoitettaisiin toimivalta antaa määräyksiä eräistä valmiussuunnittelua ja teknisiä järjestelyä koskevista seikoista.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle tai ministeriölle voidaan delegoida päätösvaltaa lain nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säädösvallan delegointia koskevilta säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Ehdotuksiin sisältyvät valtioneuvostolle osoitetut asetuksenantovaltuudet koskevat niiden luottolaitosten, maksulaitosten, sijoituspalveluyritysten ja rahastoyhtiöiden palveluiden ja tehtävien täsmentämistä, jotka olisivat varautumisvelvollisuuden piirissä. Varautumisvelvollisuuden sisältö, eli velvollisuus varmistaa tehtävien ja palveluiden mahdollisimman häiriötön toiminta Suomessa sijaitsevin tietojärjestelmin ja tietovarannoin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun sekä muin toimenpitein, ilmenisi keskeisiltä osiltaan tyhjenevästi laista.

Ehdotuksiin sisältyvät valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuutta koskevat säännökset koskisivat valmiussuunnittelun perusteiden määrittelyä. Valmiuslain 13 §:n mukaan kukin ministeriö ohjaa varautumista toimialallaan. Rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun perusteiden asettaminen liittyy siten valtiovarainministeriön lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen. Valmiussuunnittelun perusteiden määrittelyssä ei ole kysymys yhteiskunnallisesti laajamittaista harkintaa edellyttävästä säädösvallan käyttämisestä.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisiin valtuutuksiin sisältyy asetuksenantovaltuuksiin

verrattuna yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa. Tällaisen valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Finanssivalvonnalle ehdotetuissa määräyksenantovaltuuksista on kyse perustuslain 80 §:n 2 momentin tarkoittamasta valtuutuksesta. Rahoitusmarkkinoiden varautumisjärjestelyjen toimivuus edellyttää riittävää yhdenmukaisuutta ja yhteentoimivuutta. Finanssimarkkinoiden valvontaviranomaisena Finanssivalvonnalla on parhaat edellytykset tällaisten teknisluonteisten vaatimusten asettamiseen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt useassa yhteydessä mahdollisena tällaisen määräyksenantovallan osoittamista Finanssivalvonnalle tai sen edeltäjille (esimerkiksi PeVL 28/2008 vp, PeVL 17/2004 vp ja PeVL 67/2002 vp). Sääteltävään toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita on pidettävä perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina sääntelyn kohteeseen liittyvinä erityisinä syinä. Valtuudet ovat lain säännöksiin riittävän tarkasti sidottuja, kun otetaan huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet.

Edellä esitetyin perustein ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain mukaisena.

Huoltovarmuusrahaston käyttö

Ehdotukseen sisältyy lakiesitys kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamiseksi, jonka mukaan huoltovarmuusrahastosta voidaan myöntää avustusta myös laissa tarkoitettun säännellyn markkinan ylläpitäjän varautumisvelvollisuudesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, siltä osin kuin nämä kustannukset olennaisesti ylittävät normaalin liiketoiminnan vaatimukset.

Perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Huoltovarmuuslain 15 §:n mukaan huoltovarmuusrahastosta voidaan kattaa muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädettyt menot. Perustusvaliokunta on katsonut voimassa olevan lainsäädännön varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn osalta, että huoltovarmuusrahaston käyttötarkoituksen laajennuksessa kattamaan uusia varautumisvelvollisia yritystyyppisiä ei ole kysymys rahaston käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta perustuslain 87 §:n tarkoittamassa mielessä (PeVL 57/2002 vp — HE 200/2002 vp).

Edellä olevan perusteella ehdotettu lakiesitys voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

[Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:]

1.**Laki****luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 5 luvun 16 §, 20 luvun 1 §:n 3 momentti, sekä
lisätään 20 luvun 1 §:n 1 momenttiin uusi 4 kohta, jolloin nykyinen 4—9 kohta siirtyy 5—10 kohdaksi, seuraavasti:

5 luku

Liiketoimintaa koskevat yleiset edellytykset

16 §

Varautumisvelvollisuus

Luottolaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä ja palvelujensa mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä luottolaitoksen tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea:

- 1) luottolaitosten valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä;
- 2) 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä;
- 3) muita 1—2 kohdassa tarkoitettuihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

20 luku

Hallinnolliset seuraamukset

1 §

Seuraamusmaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä ja päätöksiä, joiden laiminlyönnistä ja rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat:

4) tämän lain 5 luvun 16 §:n 1 momentin säännös varautumisvelvollisuudesta;

Seuraamusmaksua ei voida määrätä 1 momentin 5, 6 ja 10 kohdan sekä 2 momentin 4 ja 6 kohdan nojalla muille kuin luottolaitokselle ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalle yritykselle sekä sellaiselle kyseisen oikeushenkilön johtoon kuuluvalle henkilölle, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

2.

Laki**maksulaitoslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maksulaitoslain (297/2010) 41 a §, 48 a §:n 1 momentin 7 kohta ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 41 a § laissa 612/2014 ja 48 a § laissa 890/2017, sekä
lisätään 48 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 890/2017, uusi 8 kohta, seuraavasti:

41 a §

Varautumisvelvollisuus

Maksulaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä ja palveluidensa mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin, tietovarannoin sekä muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä maksulaitoksen tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään maksulaitoksen valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea:

- 1) maksulaitosten valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä;
- 2) 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä;
- 3) muita 1–2 kohdassa tarkoitettuihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

48 a §

Seuraamusmaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta maksulaitokselle, 7 b §:ssä tarkoitettulle henkilölle, sähkörahayhteisölle tai ulkomaiselle maksulaitokselle määrätään seuraamusmaksu, ovat tämän lain:

7) 32 §:n 2 momentti kiellosta antaa maksupalvelun markkinoinnissa totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa tietoa;

8) 41 a § varautumisvelvollisuudesta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä ovat myös mainitun momentin 1–8 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä

koskevat tarkemmat säännökset ja määräykset sekä maksupalveludirektiivin ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/110/EY perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

3.

Laki**sijoitusrahastolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sijoitusrahastolain (48/1999) 1 luvun 4 a §, 22 luvun 144 b §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 luvun 4 a § laissa 483/2003 ja 144 b § laissa 175/2016, sekä *lisätään* 22 luvun 144 b § 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 175/2016, uusi 1 kohta, jolloin nykyinen 1—7 kohta siirtyy 2—8 kohdaksi, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

4 a §

Rahastoyhtiön tulee varmistaa tehtäviensä ja palvelujensa mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein (varautuminen).

Valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä rahastoyhtiön tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea:

- 1) rahastoyhtiön valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä;
- 2) 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä;
- 3) muita 1—2 kohdassa tarkoitettuihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Jos 1 momentista aiheutuvat tehtävät edellyttävät sellaisia toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä rahastoyhtiön toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan korvata huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitetusta huoltovarmuusrahastosta.

22 luku

Seuraamukset ja rikkomuksista ilmoittaminen

144 b §

Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:ssä säädetty seuraamusmaksu, ovat tämän lain:

1) 4 a §:n 1 momentin säännös varautumisvelvollisuudesta;

Edellä säädetyn lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä ovat 1 momentin 1 ja 4 kohdassa ja 2 momentin 2—4, 8, 10 ja 12—15 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä koskevat tarkemmat säännökset, määräykset, sijoitusrahastodirektiivin perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset sekä EU:n vakavaraisuusasetuksen säännökset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

4.

Laki**sijoituspalvelulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sijoituspalvelulain (747/2012) 7 luvun 8 § sellaisena kuin se on laissa 1069/2017 sekä,

lisätään 15 luvun 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1069/2017, uusi 3 kohta, jolloin nykyinen 3 kohta siirtyy 4 kohdaksi, seuraavasti:

7 luku

Sijoituspalveluyrityksen toiminnan järjestäminen

8 §

Varautumisvelvollisuus

Sijoituspalveluyrityksen tulee varmistaa tehtäviensä ja palvelujensa mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä sijoituspalveluyrityksen tehtävistä ja palveluista, joiden hoitaminen myös poikkeusoloissa on varmistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea:

1) sijoituspalveluyrityksen valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä;

2) 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä;

3) muita 1—2 kohdassa tarkoitettuihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Jos 1 momentista aiheutuvat tehtävät edellyttävät sellaisia toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä sijoituspalveluyrityksen toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan korvata huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitetusta huoltovarmuusrahastosta.

15 luku

Hallinnolliset seuraamukset

2 §

Seuraamusmaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä ja päätöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat:

3) tämän lain 7 luvun 8 §:n 1 momentin säännös varautumisvelvollisuudesta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

5.

Laki**arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 12 § ja
lisätään 8 luvun 6 §:n 1 momenttiin uusi 3 kohta, jolloin nykyinen 3—6 kohta siirtyy 4—7 kohdaksi, seuraavasti:

2 luku

Arvopaperikeskuksen toimilupa, omistajat, hallinto ja toiminta sekä keskusvastapuoli

12 §

Arvopaperikeskuksen varautuminen

Arvopaperikeskuksen tulee varmistaa arvo-osuusjärjestelmässä olevien tietojen säilyttäminen mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla.

Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

Finanssivalvonta voi antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea:

1) arvopaperikeskuksen valmiussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja ja niiden tarkempaa sisältöä;

2) 1 momentissa tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisiä vaatimuksia ja käyttöä;

3) muita 1—2 kohdassa tarkoitettuihin verrattavia teknisiä kysymyksiä.

Jos 1 momentin vaatimukset edellyttävät sellaisia toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä arvopaperikeskuksen toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan korvata huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitetusta huoltovarmuusrahastosta.

8 luku

Erinäiset säännökset

6 §

Seuraamusmaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat:

3) 2 luvun 12 §:n 1 momentin säännökset varautumisvelvollisuudesta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

6.

Laki**kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 3 luvun 1 §:ään uusi 4 ja 8 momentti, jolloin nykyinen 4—6 momentti siirtyy 5—7 momentiksi, uusi 35 a §, sekä 36 §:n 1 momenttiin uusi 2 kohta, jolloin nykyinen 2—4 kohta siirtyy 3—5 kohdaksi, seuraavasti:

3 luku

Säännellyn markkinan toiminnan järjestäminen

1 §

Säännellyn markkinan toiminnan järjestämistä koskevat vaatimukset

Pörssin tulee varmistaa säännellyn markkinan mahdollisimman häiriötön toiminta myös poikkeusoloissa Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin sekä muihin keskeytymättömän toiminnan kannalta riittävin järjestelyin, osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muilla toimilla.

Jos 4 momentin vaatimukset edellyttävät sellaisia toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä pörssin toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan korvata huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitetusta huoltovarmuusrahastosta.

35 a §

Valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuus

Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään 1 §:n 4 momentissa tarkoitetuista valmiussuunnittelun perusteista ja järjestämisestä.

36 §

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus

Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä:

2) 1 §:n 4 momentissa tarkoitetuista pörssin valmiussuunnitteluun liittyvistä asiakirjoista ja niiden tarkemmasta sisällöstä, siinä tarkoitettujen järjestelmien ja järjestelyjen teknisistä vaatimuksista ja käytöstä, sekä muista niihin verrattavista teknisistä kysymyksistä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

7.

Laki**rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja tehtävistä.

2 §

Yhteistyöryhmän tehtävät

Valtiovarainministeriö voi asettaa rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on:

- 1) suunnitella ja sovittaa yhteen valmiuslain mukaisten poikkeusolojen sekä normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa tarvittavia toimenpiteitä;
- 2) hankkia ja toimittaa häiriötilanteiden hallinnassa tarpeellisia tietoja viranomaisten päätöksenteon tueksi; sekä
- 3) välittää ryhmän kokoamaa ja analysoimaa häiriötilanteita koskevaa tietoa sellaisille toimijoille, jotka voivat vähentää häiriötilanteiden haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle.

3 §

Yhteistyöryhmän kokoonpano

Yhteistyöryhmän jäseniksi voidaan kutsua sen tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisia:

- 1) luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten, maksulaitoslain (297/2010) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen maksulaitosten, sijoituspalvelulain (747/2012) 7 luvun 8 §:ssä tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten, sijoitusrahastolain (48/1999) 1 luvun 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen rahastoyhtiöiden, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:n 7 kohdassa tarkoitettua pörssiä, arvo-osuusjärjestelmästä ja säilytystoiminnasta annetun lain (348/2017) 2 luvun 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arvopaperikeskuksen edustajia;
- 2) viranomaisia; sekä
- 3) muita yrityksiä ja yhteisöjä.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että yhteistyöryhmä kokoontuu erikseen määrättyssä kokoonpanossa käsittelemään tiettyä asiaa.

4 §

Tietojen luovuttaminen ja salassapito

Sen lisäksi mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, valtiovarainministeriö tai muu yhteistyöryhmän toimintaan osallistuva viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa häiriötilanteen hallinnassa tarvittavia tietoja yhteistoimintaryhmän jäsenelle, jos tiedot ovat välttämättömiä ryhmän tehtävien hoitamiseksi.

Yhteistoimintaryhmän jäsenen sovelletaan tämän pykälän mukaisissa tehtävissä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvun vaitiovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevia säännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

[nimi]

Valtiovarainministeri [nimi]

Liitteet
Asetusluonnokset

Valtioneuvoston asetus

rahoitusallalla turvattavista tehtävistä ja palveluista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 5 luvun 16 §:n 2 momentin, maksulaitoslain (297/2010) 41 a §:n 2 momentin, sijoituspalvelulain (747/2012) 7 luvun 8 §:n 3 momentin, sekä sijoitusrahastolain (48/1999) 1 luvun 4 a §:n 3 momentin nojalla, sellaisina kuin niistä ovat luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 16 §:n 2 momentti laissa [/], maksulaitoslain 41 a §:n 2 momentti laissa [/], sijoituspalvelulain 7 luvun 8 §:n 3 momentti laissa [/], sekä sijoitusrahastolain 1 luvun 4 a §:n 3 momentti laissa [/]:

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 5 luvun 16 §:n 1 momentissa, maksulaitoslain (297/2010) 41 a §:n 1 momentissa, sijoituspalvelulain (747/2012) 7 luvun 8 §:n 1 momentissa, sekä sijoitusrahastolain (48/1999) 1 luvun 4 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja palveluista.

2 §

Tehtävät ja palvelut, jotka luottolaitoksen on varmistettava

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetun luottolaitoksen on varmistettava sen tarjoamat seuraavat tehtävät ja palvelut:

- 1) palvelu käteispanon tekemiseksi maksutilille tai käteisen nostamiseksi maksutililtä sekä maksutilin hoitoon ja tarjoamiseen liittyvät toimet;
- 2) maksutapahtuman toteuttaminen tilisiirtona, varojen siirtona palveluntarjoajan maksutilille, suoraveloituksena taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä;
- 3) maksuvälineen liikkeeseenlasku;
- 4) maksunsaajan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuva maksutapahtuman hyväksyminen ja käsitteleminen, joka johtaa varojen siirtämiseen maksunsaajalle;
- 5) tehtävät tilisiirron toteuttamiseksi toisessa luottolaitoksessa tai maksulaitoksessa sijaitsevalle suomalaiselle tilille ja tehtävät tällaiselta tililtä tulevan tilisiirron vastaanottamiseksi.

3 §

Tehtävät ja palvelut, jotka maksulaitoksen on varmistettava

Maksulaitoslain 5 §:n 2 kohdassa tarkoitetun maksulaitoksen on varmistettava sen tarjoamat seuraavat tehtävät ja palvelut:

- 1) palvelu käteispanon tekemiseksi maksutilille tai käteisen nostamiseksi maksutililtä sekä maksutilin hoitoon ja tarjoamiseen liittyvät toimet;
- 2) maksutapahtuman toteuttaminen tilisiirtona, varojen siirtona palveluntarjoajan maksutilille, suoraveloituksena taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä;
- 3) maksuvälineen liikkeeseenlasku;

4) maksunsaajan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuva maksutapahtuman hyväksyminen ja käsitteleminen, joka johtaa varojen siirtämiseen maksunsaajalle;

5) tehtävät tilisiirron toteuttamiseksi toisessa luottolaitoksessa tai maksulaitoksessa sijaitsevalle suomalaiselle tilille ja tehtävät tällaiselta tililtä tulevan tilisiirron vastaanottamiseksi.

4 §

Tehtävät ja palvelut, jotka sijoituspalveluyrityksen on varmistettava

Sijoituspalvelulain 7 luvun 8 §:ssä tarkoitetun sijoituspalveluyrityksen on varmistettava sen tarjoamat seuraavat tehtävät ja palvelut:

1) rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen vastaanottaminen ja välittäminen (toimeksiantojen välittäminen);

2) rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen toteuttaminen asiakkaan lukuun (toimeksiantojen toteuttaminen);

3) rahoitusvälineiden hoitaminen asiakkaan kanssa tehdyn sopimuksen nojalla siten, että päätösvalta sijoittamisesta on annettu kokonaan tai osittain toimeksiannon saajalle (omaisuudenhoito);

4) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun tai myynnin järjestäminen antamalla siihen liittyvä merkintä- tai ostositoumus (liikkeeseenlaskun takaaminen);

5) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun tai myynnin järjestäminen ilman merkintä- tai ostositoumuksen antamista (liikkeeseenlaskun järjestäminen);

6) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun takaamiseen liittyvät palvelut;

7) rahoitusvälineiden säilyttäminen ja hoito asiakkaan lukuun.

5 §

Tehtävät ja palvelut, jotka rahastoyhtiön on varmistettava

Sijoitusrahastolain 1 luvun 4 a §:ssä tarkoitetun rahastoyhtiön on varmistettava sijoitusrahastolain 53 §:ssä ja 54 §:ssä tarkoitetut tehtävät ja palvelut.

6 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Valtiovarainministeri [nimi]

Esittelijä [nimi]

Lagförslag

1.

Lag**om ändring av kreditinstitutslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kreditinstitutslagen (610/2014) 5 kap. 16 § och 20 kap. 1 § 3 mom. och
fogas till 20 kap. 1 § 1 mom. en ny 4 punkt, varvid den nuvarande 4—9 punkten blir 5—10
 punkt, som följer:

5 kap.

Allmänna förutsättningar för affärsverksamhet

16 §

Skyldighet att vidta förberedelser

Kreditinstitut ska genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden och genom förberedelser för undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter och tjänster kan skötas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om sådana uppgifter och tjänster vid ett kreditinstitut i fråga om vilka skötseln ska säkerställas också under undantagsförhållanden på det sätt som avses i 1 mom. Genom förordning av finansministeriet föreskrivs det om grunderna för och ordnandet av beredskapsplaneringen.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om skyldigheten att vidta förberedelser. Föreskrifterna kan gälla

- 1) handlingar i samband med kreditinstitutens beredskapsplanering och handlingarnas närmare innehåll,
- 2) tekniska krav i fråga om och användningen av system och arrangemang som avses i 1 mom.,
- 3) andra tekniska frågor som är jämförbara med dem som avses i 1—2 punkten.

20 kap.

Administrativa påföljder

1 §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgift ska påföras för försummelse att iaktta och för överträdelse av följande bestämmelser och beslut som avses i 40 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen:

4) bestämmelserna i 5 kap. 16 § 1 mom. i denna lag som gäller skyldigheten att vidta förberedelser,

Påföljdsavgift enligt 1 mom. 5, 6 och 10 punkten samt 2 mom. 4 och 6 punkten får inte påföras andra än kreditinstitut och företag som hör till samma finansiella företagsgrupp som ett kreditinstitut samt personer som hör till ledningen för respektive juridiska person och mot vars förpliktelser gärningen eller försummelsen strider.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag**om ändring av lagen om betalningsinstitut**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om betalningsinstitut (297/2010) 41 a §, 48 a § 1 mom. 7 punkten och 2 mom., sådana de lyder, 41 a § i lag 612/2014 och 48 a § 1 mom. 7 punkten och 2 mom. i lag 890/2017, och

fogas till 48 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 890/2017, en ny 8 punkt som följer:

41 a §

Beredskapsskyldighet

Betalningsinstitut ska genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden och genom förberedelser för undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter och tjänster kan skötas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om sådana uppgifter och tjänster vid ett betalningsinstitut i fråga om vilka skötseln ska säkerställas också under undantagsförhållanden på det sätt som avses i 1 mom. Genom förordning av finansministeriet föreskrivs det om grunderna för och ordnandet av betalningsinstitutets beredskapsplanering.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om beredskapsskyldigheten. Föreskrifterna kan gälla

- 1) handlingar i samband med betalningsinstitutets beredskapsplanering och handlingarnas närmare innehåll,
- 2) tekniska krav i fråga om och användningen av system och arrangemang som avses i 1 mom.,
- 3) andra tekniska frågor som är jämförbara med dem som avses i 1—2 punkten.

48 a §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgift ska påföras betalningsinstitut, personer som avses i 7 b §, institut för elektroniska pengar och utländska betalningsinstitut för försummelse att iaktta eller för överträdelse av följande bestämmelser i denna lag som avses i 40 § i lagen om Finansinspektionen:

-
- 7) bestämmelserna i 32 § 2 mom. om förbud mot att vid marknadsföring av betaltjänster lämna osanna eller vilseledande upplysningar,
 - 8) bestämmelserna i 41 a § om beredskapsskyldighet.
-

Bestämmelser som avses i 40 § i lagen om Finansinspektionen är utöver vad som föreskrivs i 1 mom. i denna paragraf också sådana närmare bestämmelser och föreskrifter som gäller de bestämmelser som avses i 1 mom. 1—8 punkten liksom även bestämmelser i förordningar och beslut som kommissionen antagit med stöd av betaltjänstdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag**om ändring av lagen om placeringsfonder**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om placeringsfonder (48/1999) 1 kap. 4 a § och 22 kap. 144 b § 3 mom.,
 sådana de lyder, 1 kap. 4 a § i lag 483/2003 och 22 kap. 144 b § 3 mom. i lag 175/2016, samt
fogas till 22 kap. 144 b § 1 mom., sådant det lyder i lag 175/2016, en ny 1 punkt, varvid den
 nuvarande 1—7 punkten blir 2—8 punkt, som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

4 a §

Fondbolag ska genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden och förberedelser av verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter och tjänster kan skötas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden (förberedelser).

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om sådana uppgifter och tjänster vid ett fondbolag i fråga om vilka skötseln ska säkerställas också under undantagsförhållanden på det sätt som avses i 1 mom. Genom förordning av finansministeriet föreskrivs det om grunderna för och ordnandet av beredskapsplaneringen.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om skyldigheten att vidta förberedelser. Föreskrifterna kan gälla

- 1) handlingar i samband med fondbolagets beredskapsplanering och handlingarnas närmare innehåll,
- 2) tekniska krav i fråga om och användningen av system och arrangemang som avses i 1 mom.,
- 3) andra tekniska frågor som är jämförbara med dem som avses i 1—2 punkten.

Om de uppgifter som följer av 1 mom. förutsätter åtgärder som klart avviker från sådan verksamhet som ska anses vara sedvanlig för fondbolag och som medför väsentliga merkostnader, kan dessa kostnader ersättas ur den försörjningsberedskapsfond som avses i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992).

22 kap.

Påföljder och rapportering om överträdelser

144 b §

De bestämmelser som avses i 40 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen och för vilka det vid försummelse eller överträdelse påförs påföljdsavgift enligt 41 § i den lagen är i denna lag bestämmelserna i

1) 4 a § 1 mom. om skyldigheten att vidta förberedelser,

Sådana bestämmelser som avses i 40 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen är utöver vad som anges ovan närmare bestämmelser eller föreskrifter som gäller de bestämmelser som avses i 1 mom. 1 och 4 punkten och 2 mom. 2—4, 8, 10 och 12—15 punkten, bestämmelser i förordningar och beslut som kommissionen antagit med stöd av fondföretagsdirektivet och bestämmelser i EU:s tillsynsförordning.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

4.

Lag**om ändring av lagen om investeringstjänster**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om investeringstjänster (747/2012) 7 kap. 8 §, sådan den lyder i lag 1069/2015,
 och
fogas till 15 kap. 2 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1069/2017, en ny 3 punkt, varvid den
 nuvarande 3 punkten blir 4 punkt, som följer:

7 kap.

Organisering av värdepappersföretags verksamhet

8 §

Skyldighet att vidta förberedelser

Värdepappersföretag ska genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden och genom förberedelser för undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter och tjänster kan skötas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om sådana uppgifter och tjänster vid ett värdepappersföretag i fråga om vilka skötseln ska säkerställas också under undantagsförhållanden på det sätt som avses i 1 mom. Genom förordning av finansministeriet föreskrivs det om grunderna för och ordnandet av beredskapsplaneringen.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om skyldigheten att vidta förberedelser. Föreskrifterna kan gälla

- 1) handlingar i samband med värdepappersföretagets beredskapsplanering och handlingarnas närmare innehåll,
- 2) tekniska krav i fråga om och användningen av system och arrangemang som avses i 1 mom.,
- 3) andra tekniska frågor som är jämförbara med dem som avses i 1—2 punkten.

Om de uppgifter som följer av 1 mom. förutsätter åtgärder som klart avviker från verksamhet som ska anses vara sedvanlig för värdepappersföretag och om dessa åtgärder medför väsentliga merkostnader, kan kostnaderna ersättas ur försörjningsberedskapsfonden enligt lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992).

15 kap.

Administrativa påföljder

2 §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgift påförs för försummelse att iaktta eller för överträdelse av följande bestämmelser och beslut som avses i 40 § i lagen om Finansinspektionen:

3) bestämmelserna i 7 kap. 8 § 1 mom. i denna lag som gäller skyldigheten att vidta förberedelser,

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

5.

Lag**om ändring av lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (348/2017) 2 kap.12 §
 och
fogas till 8 kap. 6 § 1 mom. en ny 3 punkt, varvid den nuvarande 3—6 punkten blir 4—7
 punkt,
 som följer:

2 kap.

En värdepapperscentralens verksamhetstillstånd, ägare, förvaltning och verksamhet samt centrala motparter

12 §

Värdepapperscentralens beredskap

Värdepapperscentralen ska säkerställa att uppgifterna i värdeandelssystemet kan förvaras så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden. Detta ska ske genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden och genom andra åtgärder.

Genom förordning av finansministeriet föreskrivs det om grunderna för och ordnandet av beredskapsplaneringen.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om beredskapsskyldigheten. Föreskrifterna kan gälla

- 1) handlingar i samband med värdepapperscentralens beredskapsplanering och handlingarnas närmare innehåll,
- 2) tekniska krav i fråga om och användningen av system och arrangemang som avses i 1 mom.,
- 3) andra tekniska frågor som är jämförbara med dem som avses i 1—2 punkten.

Om kraven i 1 mom. förutsätter åtgärder som klart avviker från verksamhet som kan anses vara sedvanlig för en värdepapperscentral och om åtgärderna medför väsentliga merkostnader, kan kostnaderna ersättas ur den försörjningsberedskapsfond som avses i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992).

8 kap.

Särskilda bestämmelser

6 §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgift påförs för försummelse att iaktta eller för överträdelse av följande bestämmelser som avses i 40 § i lagen om Finansinspektionen:

3) bestämmelserna om beredskapsskyldigheten i 2 kap. 12 § 1 mom.,

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

6.

Lag**om ändring av lagen om handel med finansiella instrument**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 3 kap. 1 § i lagen om handel med finansiella instrument (1070/2017) nya 4 och 8 mom., varvid det nuvarande 4—6 mom. blir 5—7 mom., till lagen en ny 35 a § samt till 36 § 1 mom. en ny 2 punkt, varvid den nuvarande 2—4 punkten blir 3—5 punkt, som följer:

3 kap.

Organisering av verksamheten på en reglerad marknad

1 §

Krav som gäller organisering av verksamheten på en reglerad marknad

Börsen ska genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredningsplanering på finansmarknaden och genom förberedelser för undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa en så störningsfri verksamhet som möjligt på en reglerad marknad också under undantagsförhållanden.

Om kraven i 4 mom. förutsätter åtgärder som klart avviker från verksamhet som kan anses vara sedvanlig för en börs och om åtgärderna medför väsentliga merkostnader, kan kostnaderna ersättas ur den försörjningsberedskapsfond som avses i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992).

35 a §

Bemyndigande för finansministeriet att utfärda förordning

Genom förordning av finansministeriet föreskrivs det om de grunder för och det ordnande av beredningsplaneringen som avses i 1 § 4 mom.

36 §

Finansinspektionens behörighet att meddela föreskrifter

Finansinspektionen kan meddela närmare föreskrifter om

2) i 1 § 4 mom. avsedda handlingar i samband med börsens beredskapsplanering och handlingarnas närmare innehåll, tekniska krav i fråga om och användningen av system och arrangemang som avses i momentet samt andra med dessa jämförbara tekniska frågor.

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om samarbetsgruppen för hantering av störningssituationer på finansmarknaden

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det om sammansättningen hos och uppgifterna för samarbetsgruppen för hantering av störningssituationer på finansmarknaden.

2 §

Samarbetsgruppens uppgifter

Finansministeriet kan tillsätta en samarbetsgrupp för hantering av störningssituationer på finansmarknaden som har till uppgift att

- 1) planera och samordna åtgärder som behövs för hantering av undantagsförhållanden enligt beredskapslagen samt störningssituationer under normala förhållanden,
- 2) inhämta och vidarebefordra information för hantering av störningssituationer, till stöd för myndigheternas beslutsfattande, och
- 3) förmedla information som sammanställts och analyserats av gruppen till aktörer som kan bidra till att minska störningssituationers negativa konsekvenser för samhället.

3 §

Samarbetsgruppens sammansättning

Till medlemmar av samarbetsgruppen kan kallas med tanke på skötseln av dess uppgifter behövliga

1) representanter för kreditinstitut som avses i 1 kap. 7 § i kreditinstitutslagen (610/2014), betalningsinstitut som avses i 5 § 2 punkten i lagen om betalningsinstitut (297/2010), värdepappersföretag som avses i 7 kap. 8 § i lagen om investeringstjänster (747/2012), fondbolag som avses i 1 kap. 2 § 3 punkten i lagen om placeringsfonder (48/1999), börser som avses i 1 kap. 2 § 7 punkten i lagen om handel med finansiella instrument (1070/2017) och värdepapperscentraler som avses i 2 kap. 3 § 5 punkten i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (348/2017),

2) myndigheter, och

3) andra företag och sammanslutningar.

Finansministeriet kan besluta att samarbetsgruppen sammanträder i en särskilt angiven sammansättning för att behandla ett visst ärende.

4 §

Utlämnande och hemlighållande av information

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kan finansministeriet eller någon annan myndighet som deltar i samarbetsgruppens verksamhet, trots sekretessbestämmelserna, till samarbetsgruppens medlemmar lämna ut information som behövs för hantering av störningssituationer, om informationen är nödvändig för skötseln av gruppens uppgifter.

På samarbetsgruppens medlemmar ska när de sköter uppgifter som avses i denna paragraf tillämpas vad som i 6 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivs om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande samt bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20

Statsminister

[namn]

Finansminister [namn]

Bilagor
Förordningsutkast

Statsrådets förordning

om uppgifter och tjänster som ska säkerställas inom finanssektorn

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 5 kap. 16 § 2 mom. i kreditinstitutslagen (610/2014), 41 a § 2 mom. i lagen om betalningsinstitut (297/2010), 7 kap. 8 § 3 mom. i lagen om investeringstjänster (747/2012) och 1 kap. 4 a § 3 mom. i lagen om placeringsfonder (48/1999), sådana de lyder, 5 kap. 16 § 2 mom. i kreditinstitutslagen i lag [/], 41 a § 2 mom. i lagen om betalningsinstitut i lag [/], 7 kap. 8 § 3 mom. i lagen om investeringstjänster i lag [/] och 1 kap. 4 a § 3 mom. i lagen om placeringsfonder i lag [/]:

1 §

Tillämpningsområde

I denna förordning föreskrivs det om uppgifter och tjänster som avses i 5 kap. 16 § 1 mom. i kreditinstitutslagen (610/2014), 41 a § 1 mom. i lagen om betalningsinstitut (297/2010), 7 kap. 8 § 1 mom. i lagen om investeringstjänster (747/2012) och 1 kap. 4 a § 1 mom. i lagen om placeringsfonder (48/1999).

2 §

Uppgifter och tjänster som ett kreditinstitut ska säkerställa

Ett kreditinstitut som avses i 1 kap. 7 § i kreditinstitutslagen ska säkerställa följande uppgifter och tjänster som det erbjuder:

- 1) tjänster för kontantinsättning på eller kontantuttag från betalkonton och åtgärder för förvaltning och tillhandahållande av betalkonton,
- 2) genomförande av betalningstransaktioner genom girering, genom överföring av medel till tjänsteleverantörens betalkonto, genom direktdebitering eller med betalkort eller något annat betalningsinstrument,
- 3) utfärdande av betalningsinstrument,
- 4) acceptera och behandling av betalningstransaktioner som grundar sig på ett avtal med betalningsmottagaren och som leder till överföring av medel till betalningsmottagaren,
- 5) uppgifter för överföring av en betalning till ett finländskt konto i ett annat kreditinstitut eller betalningsinstitut och uppgifter för att ta emot en betalning från ett sådant konto.

3 §

Uppgifter och tjänster som ett betalningsinstitut ska säkerställa

Ett betalningsinstitut som avses i 5 § 2 punkten i lagen om betalningsinstitut ska säkerställa följande uppgifter och tjänster som det erbjuder:

- 1) tjänster för kontantinsättning på eller kontantuttag från betalkonton och åtgärder för förvaltning och tillhandahållande av betalkonton,
- 2) genomförande av betalningstransaktioner genom girering, genom överföring av medel till tjänsteleverantörens betalkonto, genom direktdebitering eller med betalkort eller något annat betalningsinstrument,
- 3) utfärdande av betalningsinstrument,

- 4) accepteraande och behandling av betalningstransaktioner som grundar sig på ett avtal med betalningsmottagaren och som leder till överföring av medel till betalningsmottagaren,
- 5) uppgifter för överföring av en betalning till ett finländskt konto i ett annat kreditinstitut eller betalningsinstitut och uppgifter för att ta emot en betalning från ett sådant konto.

4 §

Uppgifter och tjänster som ett värdepappersföretag ska säkerställa

Ett värdepappersföretag som avses i 7 kap. 8 § i lagen om investeringstjänster ska säkerställa följande uppgifter och tjänster som det erbjuder:

- 1) mottagande och förmedling av order som avser finansiella instrument (förmedling av order),
- 2) utförande av order som avser finansiella instrument för kunders räkning (utförande av order),
- 3) förvaltning av finansiella instrument enligt avtal med kunder på så sätt att egendomsförvaltaren helt eller delvis har getts rätt att besluta om placering av instrumenten (kapitalförvaltning),
- 4) ordnande av emission eller försäljning av finansiella instrument på grundval av ett fast åtagande (garantiverksamhet för finansiella instrument),
- 5) ordnande av emission eller försäljning av finansiella instrument utan fast åtagande (placering av finansiella instrument),
- 6) tjänster som anknyter till garantiverksamhet för finansiella instrument,
- 7) förvaring och administration av finansiella instrument för kunders räkning.

5 §

Uppgifter och tjänster som ett fondbolag ska säkerställa

Ett fondbolag som avses i 1 kap. 4 a § i lagen om placeringsfonder ska säkerställa de uppgifter och tjänster som avses i 53 och 54 § i lagen om placeringsfonder.

6 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20

Finansminister [namn]

Föredragande [namn]

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Työryhmä esittää, että rahoitusalan toimijoiden tulisi varmistaa valtioneuvoston asetuksella erikseen määriteltävien tehtäviensä ja palvelujensa mahdollisimman häiriötön toiminta Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan viranomaisille laajoja valtuuksia antaa tarkempia määräyksiä mm. rahoitusalan toimijoiden tietojärjestelmien teknisistä vaatimuksista ja käytöstä.

Rahoitusala on valmis hakemaan ratkaisuja, joilla sen varautumista kehitetään vastaamaan muuttuvan toiminta- ja turvallisuusympäristön vaatimuksia. Pidän kuitenkin työryhmän nyt ehdottamaa sääntelyratkaisua ylimitoitettuna seuraavista syistä:

- 1) Mietinnössä todetaan seuraavaa: ”Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintokokonaisuuksia. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat systeemisesti riippuvaisuussuhteessa toisistaan eli jokaisen elintärkeän toiminnon turvaaminen edellyttää myös jokaisen muun toiminnon jatkuvuuden turvaamista.” Tästä huolimatta rahoitusosalalle esitetään sääntelyratkaisua, joka olennaisesti ylittää muiden elinkeinoelämän sektoreiden varautumisvaatimukset.

Esimerkiksi teleyrityksille asetettu velvoite huolehtia siitä, että sen tarjoaman viestintäpalvelun toimivuuden turvaamiseksi kriittinen viestintäjärjestelmä sekä sen ohjaus, ylläpito ja hallinta voidaan palauttaa Suomeen, on olennaisesti lievempi.

Teleyrityksen velvoite koskee vain laissa erikseen määriteltyjä viestintäpalveluja ja niiden tarjoamiseen välittömästi liittyviä järjestelmiä ja järjestelyjä, joiden tulee olla palautettavissa Suomeen tilanteessa, jossa viranomaiskäyttöä valmiuslain 60 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista toimivaltuuttaan. Velvoite ei myöskään lainkaan koske viestintäpalvelujen turvaamisen kannalta merkitykseltään vähäisiä viestintäpalveluja.

Vastaavia rajauksia ei esitetä rahoitusalaa koskevaan sääntelyratkaisuun, vaan velvoite koskisi kaikkia valtioneuvoston asetuksessa kulloinkin määriteltyjen tehtävien ja palvelujen kannalta tarpeelliset tietojärjestelmät ja -varannot Suomeen olisi sijoitettava Suomeen pysyvästi ja niiden tulisi olla käytettävissä viranomaisten antamien määräysten mukaisesti myös muissa kuin valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa.

Jos rahoitusalan varautumisvelvoitteita laajennetaan, tehtävien muutosten on oltava linjassa muiden yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ylläpitävien elinkeinoelämän sektoreiden varautumisvaatimusten kanssa. Jos joihinkin rahoitusalan tehtäviin tai palveluihin halutaan kohdistaa erityisiä vaatimuksia, ne on määriteltävä laissa tai teleyritysten tapaan sidottava viranomaisten valmiuslain mukaisien toimivaltuuksien käyttöön.

- 2) Kansallisen ja EU-lainsäädännön suhdetta on mietinnössä käsitelty varsin yleisellä tasolla, enkä voi yhtyä työryhmän näkemykseen siitä, että rahoitusalan varautumiseen liittyvät kysymykset kuuluisivat itsestään selvästi kansalliseen toimivaltaan. Pidän välttämättömänä, että asian kannalta merkitykselliset toimivaltakysymykset, mukaan lukien Euroopan keskuspankin rooli, selvitetään jatkovalmistelun yhteydessä perusteellisesti.
- 3) Sääntelyratkaisun kustannusvaikutuksia arvioineessa konsulttiselvityksessä kerta-investointitarpeiksi arvioitiin noin 262 miljoonaa euroa ja vuosittaisiksi ylläpito-kustannuksiksi noin 73 miljoonaa euroa. Lukuja arvioitaessa on huomattava, että tarkastelun piirissä ovat olleet vain maksuliikkeen, korttimaksamisen ja arvopaperiliikkeen operatiiviset tietojärjestelmät ja data sekä näiden operointi Suomesta käsin. Sen sijaan

tarkastelun ulkopuolelle rajattiin taloushallinto-, riskienhallinta-, raportointi-, monitorointi- ja muut hallinnolliset järjestelmät sekä esimerkiksi tietojärjestelmien kyber- turvallisuukselta välttämättömät kustannukset. Nämä huomioiden on selvää, että kertainvestointien ja ylläpitokustannusten määrä nousee merkittävästi, mahdollisesti jopa miljardiluokkaan.¹

Joka tapauksessa sääntelyratkaisun kustannukset muodostuisivat erittäin korkeiksi. Koska kyse on varautumistoimenpiteistä, jotka selvästi ylittävät rahoitusalan toimijoiden normaalin liiketoiminnan vaatimukset, ne voidaan korvata huoltovarmuusrahastosta, mikä tuskin olisi mahdollista ilman huoltovarmuusrahaston mittavaa pääomittamista.

Huoltovarmuusinvestointeja arvioitaessa ja arvotettaessa on muistettava, että 2015 valmistuneen Suomen ja Saksan välisen merikaapelin kustannukset arvioitiin noin 70 miljoonaan euroon.² Varovaisestikin arvioiden rahoitusalan uusien varautumisvaatimusten hinnalla pystyttäisiin merkittävästi vahvistamaan Suomen kansainvälisiä tietoliikenneyhteyksiä ja näin ennalta ehkäisemään konsulttiselvityksessä esitetyn kaltaisen skenaarion toteutuminen. Keskeinen ero investointien välillä olisi se, että huoltovarmuuden ohella lisääntynyt tietoliikennekapasiteetti hyödyttäisi Suomea myös normaaliolojen aikana, kun taas pelkkä rahoitusalan toimijoiden tietojärjestelmien ja -varantojen siirtäminen paikasta toiseen ei millään tavoin parantaisi niiden käyttövarmuutta tai kyber- turvallisuuksia, vaan näiden vaatimat toimenpiteet ja järjestelyt jäisivät vielä erikseen toteutettaviksi.

- 4) Sääntelyratkaisun toiminnalliset vaikutukset kohdistuisivat eri tavalla eri toimijoihin, mutta olisivat kokonaisuutena arvioiden merkittäviä. Niitä arvioitaessa on huomioitava se, että vaikeissakin häiriötilanteissa rahoitusalan toimijoiden on kyettävä toimimaan lainsäädäntöön perustuvien oikeudellisten velvoitteidensa mukaisesti.³ Kun sääntelyratkaisun lähtökohtana myös on se, että varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut ja tehtävät määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella, olisi toimijoiden tietojärjestelmiä ja -varantojaan koskevissa järjestelyissä varauduttava asetuksen mahdollisiin muutoksiin.

Osalle toimijoista vaihtoehto säädösvelvoitteiden täyttämiseen on olla Suomen liiketoiminnan ja sitä tukevan infrastruktuurin eriyttäminen omaksi kokonaisuudekseen. Joidenkin toimijoiden osalta ratkaisuna saattaa myös olla vetäytyminen Suomen markkinoilta joko kokonaan tai keskittyminen valittujen asiakasryhmien palvelemiseen toisesta jäsenvaltiosta käsin. Todennäköistä joka tapauksessa on, että muutokset pakottaisivat monet rahoitusalan toimijat arvioimaan kriittisesti liiketoimintansa edellytyksiä Suomessa.

- 5) Sääntelyratkaisun asiakasvaikutuksia arvioitaessa on huomattava, etteivät esitetyt kansalliset ratkaisut miltään osin paranna niiden asiakkaiden asemaa, joiden tarpeet edellyttävät kansainvälisen maksuliikkeen tai muiden rajat ylittävien rahoitus- markkinapalvelujen toimivuutta. Mietinnön valmistelun yhteydessä ei myöskään olla miltään osin arvioitu kansallisten varjärjestelyjen käyttöönoton perustana olevien häiriöiden vaikutuksia muiden elinkeinoelämän sektoreiden yritysten kykyyn jatkaa toimintaansa tai ylläpitää yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä palvelujaan tai tuotantoaan.

¹ Vertailukohtana voidaan mainita suomalaisten ekonomistien arvio, jossa Suomen kansallisen maksujärjestelmän perustamiskustannukseksi arvioitiin 3 miljardia euroa. Ks. Malinen, ym. (2017): "How to leave the Eurozone: The case of Finland", s. 37 (<http://en.eurothinktank.fi/wp-content/uploads/2017/08/How-to-leave-the-Eurozone.pdf>)

² Kauppalehti 30.6.2015: "Tokiota Helsinkiin millisekunneissa" (<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/tokiosta-helsinkiin-millisekunneissa/t2qnmVM3>)

³ Esimerkkeinä maksupalvelulain (30.4.2010/290) 7 luvun 75 §:n 2 momentti ja ns. toisen maksupalveludirektiivin ((EU) 2015/2366) 93 artikla.

Parhaimmillaankin esitetyt varajärjestelyt mahdollistaisivat rahoituspalveluiden tarjoamisen Suomessa vain niille asiakkaille, jotka ovat varajärjestelyjen piirissä olevien toimijoiden asiakkaita. Esimerkiksi palkkojen, eläkkeiden tai etuuksien maksaminen muun SEPA-alueen pankin tilille estyisi. Vastaavasti myös suomalaisella pankkitilillä olevien varojen käyttö tai vaikkapa suomalaisen pankin myöntämien maksuvälineiden käyttö Suomen rajojen ulkopuolella olisi mahdotonta.

Työryhmä ei ole selvittänyt edellä mainittuja esimerkkejä tarkemmin, mutta ongelman laajuutta kuvaa se, että Väestörekisterikeskuksen tietojen mukaan tammikuussa 2015 ulkomailla asui vakituisesti yli 54 000 eläkeikäistä (65 vuotta täyttänyttä) Suomen kansalaista. Kun lukuun lisätään muut ulkomailla oleskelevat Suomen kansalaiset sekä Suomessa oleskelevat ulkomaalaiset, voidaan arvioida, että esitetyt varajärjestelyjen käytännössä rajaisivat vähimmilläänkin kymmeniä tuhansia kuluttaja-asiakkaita ja kotitalouksia välttämättömien päivittäisten rahoituspalveluiden ulkopuolelle.

Mietintöön sisältyy myös esitys rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä, jota koskeva laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Rahoitusalalla toimii jo useita kansallisia ja kansainvälisiä yhteistyö- ja tiedonvaihtoryhmiä, joissa käsitellään mm. maksuliikkeeseen, korttimaksamiseen ja kyberturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Pidänkin yhteistyöryhmän tarpeellisuuden arviointia ajankohtaisena sen jälkeen, kun sääntelyratkaisuun muilta osin on otettu kantaa.

Helsingissä 8 päivänä elokuuta 2018

Mika Linna
Finanssiala ry

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Työryhmä esittää rahoitusalan varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentämistä, viranomaisten määräystenantovallan laajentamista ja uuden rahoitusalan häiriötilanteiden yhteistyöryhmän perustamista. Pidän ehdotuksia pääosin perusteltuina, kuitenkin seuraavin varauksin:

Useaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi maininta siitä, että alan toimijoiden tulisi varmistaa tehtäviensä palvelujensa mahdollisimman häiriötön toiminta myös poikkeusoloissa ”Suomessa olevin riittävin tietojärjestelmin ja tietovarannoin”. Katson, että varautumisvelvollisuuden sisältöä ei tulisi painottaa nimenomaan ”Suomessa oleviin” tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Sen sijaan varautumisessa tulisi painottaa alan toimijoiden etukäteistä varautumista mahdollisimman nopeaan häiriöistä toipumiseen, mukaan lukien esimerkiksi ulkomailla sijaitsevien tietovarantojen palauttaminen käyttöön mahdollisimman nopeasti.

Laajennetun varautumisvelvollisuuden kustannuksista esitetään työryhmän muistiossa vain hyvin alustavia arvioita. Jos varautumisvelvollisuuden toteuttamisen kustannukset kohoaisivat useisiin satoihin miljooniin ja vuotuiset ylläpitokustannuksetkin lähes sataan miljoonaan, on selvää, ettei uudistusta voitaisi rahoittaa huoltovarmuusrahaston varoista ainakaan rahaston nykyisellä tulorakenteella. Katson, että alan toimijoiden varautuminen on toteutettava osana toimijoiden normaalia riskienhallintaa ja niin, että ei olisi tarvetta rahoittaa varautumista huoltovarmuusrahaston varoista.

Helsingissä 7 päivänä elokuuta 2018

Raimo Luoma


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-959-7 (pdf)

Elokuu 2018