

VN/29708/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtiovarainministeriön asetukseksi luottolaitoksen valmiussuunnittelun perusteista

## 1 Yleisiä huomioita

### *Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Asetus ei itsessään näyttäisi olevan ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa, mutta se on useilta osin päällekkäinen, mikä aiheuttaa epäselvyyttä velvoitteiden tarkemman sisällön kannalta. Asetuksen mukaan valmiussuunnitelman ei tarvitse olla itsenäinen asiakirja ja perustelumuiustiossa tätä on tarkennettu, että toteutuksessa on tukeuduttu luottolaitosten jo olemassa oleviin suunnitelmiin, jolloin toimijoille ei aiheutuisi merkittäviä lisävaateita tai -investointeja.

Tältä osin asetuksen perusteluissa tulee ottaa tarkemmin kantaa, mihin suunnitelmiin tässä viitataan.

Luottolaitoksilla on jo nykyisellään velvollisuus pitää yllä varautumis- ja jatkuvuussuunnitelmaa (Luottolaitoslaki 9 luku 16 § Operatiiviset riski), jotka pitävät sisällään esimerkiksi DORA:n vaatimukset TVT-riskienhallinnasta sekä elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmaa. Nyt lausunnolla oleva perustelumuiusto ja ehdotetut pykälät jättävät epäselväksi, mikä on valmiussuunnittelun suhde esimerkiksi näihin jo olemassa oleviin suunnitelmiin ja varautumiseen normaaliaikojen vakaviin häiriötilanteisiin.

Asetuksen määritelmät ja termit tulee joka tapauksessa kytkeä valmiuslain määritelmiin yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi.

Termejä ja vaatimuksia eri skenaarioille on asetusluonnoksessa paljon ja niiden moninaisuus on omiaan johtamaan tulkintojen eriytymiseen. Kaiken kaikkiaan asetuksen välttämättömyyttä tai edes tarpeellisuutta nyt ehdotetussa muodossaan on vaikea tunnistaa ottaen huomioon huoltovarmuussäätely ja toimialan muut varautumistoimet.

Asetuksen lisäarvo voisi tulla siitä, että se rajoittuisi ja keskittyisi asettamaan velvoitteen kuvata valmiussuunnitteluun valittua strategiaa - joka voisi olla toimijan oma suunnittelu tai osallistuminen pooleihin tai toimialan yhteiseen suunnitteluun. Tämä lähestymistapa näyttää tulleen omaksutuksi myös luottolaitoslain 5 luvun 16 § 1 momentissa.

Saman lainkohdan 3 momentin asetuksenantovaltuutus ei edellytä nyt esitetyn kaltaisia yksityiskohtaisia vaatimuksia 1.momentin mukaisen valmiussuunnitteluun osallistumisen lisäksi, vaan säädöksen perusteet nimenomaan korostavat eri toimijoiden suunnittelun tosiasiallista yhteensovittamista, joka voidaan toteuttaa ainoastaan yhteisin järjestelyihin. Asetuksella olisi tarkoitus tarkentaa näitä

järjestelyitä. Edellä sanottu lain esitöiden kohta on erittäin olennainen myös kilpailulainsäädännön asettamien velvoitteiden ja rajoitusten kannalta.

Perustelumuistion sanamuodon mukainen "yhtenäinen suunnitteluperuste" tulee avata nyt luonnoksessa esitettyä tarkemmin. Mikäli asetuksen edellyttämien suunnitelmien myötä syntyisi tarve tietojenvaihdolle, on tärkeää, että tämän veloitteen suhde kilpailuoikeudellisiin säännöksiin tulee selkeästi ilmi. Tällainen tietojenvaihto on myös omiaan lisäämään kustannuksia ja tällöin asetuksen kustannusvaikutusarviota tulisi tarkastella uudelleen.

Velvollisuus varautumiseen on luottolaitoskohtainen, mutta asetuksessa ei oteta kantaa luottolaitosryhmien varautumiseen ja siihen voiko ryhmän luottolaitokset suunnitella yhteisesti varautumista.

Säädös näyttää jättävän avoimeksi myös sen, mihin kategoriaan katsotaan kuuluvaksi esimerkiksi rahanpesuun ja asiakkaan tuntemiseen liittyvät tai muut niiden kaltaiset pakottavat veloitteet.

## 2 Viranomaisyhteistyö

Olisi toivottavaa, että toimijan suuntaan näkyisi enemmän "yhden-luukun" periaatteella toimiva malli viranomaisiin päin ja tiedon välitys tapahtuisi taustatyönä. Häiriötilanteessa toimijan pitäisi kyetä keskittymään häiriön selvittelyyn eikä täyttämään useiden eri viranomaisten tiedontarvetta palvelevia kyselyitä.

Tilannekuvan muodostamisen kannalta olisi tärkeää säätää myös viranomaisilta takaisin toimijoille palaavasta tiedosta. Tästä toiminnosta vastuullinen viranomaistaho on syytä todeta lain tasolla.

## 3 Kokoavia huomioita

FAn esittää harkittavaksi, että nyt ehdotetun asetuksen mukainen valmiussuunnitelma sidotaan poikkeusoloihin. Normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin valmistautuminen tulisi huomioiduksi EU-tasoisen sääntelyn ja esimerkiksi operatiivisiin riskeihin varautumisen kautta. Ehdotuksen mukaisen varautumisvelvollisuuden ulottaminen normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin aiheuttaa päällekkäisyyttä muiden varautumissuunnitelmien kanssa.

Asetuksella ei luoda uusia yhteistoimintatapoja vaan perusteluissa viitataan nykyisiin pooleihin, joihin osallistuminen olisi edelleen vapaaehtoista samoin kuin toimialajärjestön puitteissa tehtävä varautumisyhteistyö tai Rahoitusmarkkinoiden häiriöhallinnan yhteistyöryhmän toiminta. Ottaen huomioon kilpailuoikeudellisten rajoitusten luonne ja sanktiointi, on tärkeää, että lainsäädännössä nimenomaisesti selvennettäisiin näiden mahdollisesti keskinäiseen ristiriitaan johtavien velvoitteiden suhdetta toisiinsa sekä varmistettaisiin kansallisen kilpailuviranomaisen kanta näihin.

#### 4 Säännöskohtaiset huomiot

##### *1 § Soveltamisala*

FA pyytää valtiovarainministeriötä kuvaamaan asetuksessa tai muussa sääntelyssä tai ohjeistuksessa, mikä on tässä asetuksessa kuvattujen velvoitteiden suhde muualla säädettyihin varautumisvelvoitteisiin (mukaan lukien muut kuin toimilupavalvottavat toimijat) sekä vapaaehtoiseen varautumiseen.

##### *3 § Riskiarvio*

Asetus antaa laajan mahdollisuuden tulkintaan liittyen tietolähteisiin. Jos säännöksen tavoitteena on saavuttaa yhtenäistä riskikuvaa luottolaitosten toiminnasta, on syytä ohjata vahvemmin vähittäisvaatimusten osalta esim. hyödyntämään Rahoitusalan poolin yhteistä uhkakuvaa. Perustelumiestio toki ohjaa tarkemmin tietolähteiden osalta, mutta näitä hyödynnetään suurelta osin Rahoitusalan poolin tilannekuvan luomisessa.

Riskiarvion toteuttamisen malli on jätetty avoimeksi, jolloin eri toimijoiden riskiarvioita eikä suunnittelun peruslähtökotia voida pitää vertailukelpoisina.

##### *4 § Valmiussuunnittelu ja etukäteisvalmistelu*

FA pitää tärkeänä, että asetuksessa tai muussa viranomaisohjeistuksessa säädetään tai ohjeistetaan selkeästi, millä tarkkuudella luottolaitoksen valmiussuunnitelmassa tulee kuvata pykälässä säädettyjä asioita tai miten luottolaitoksen on tarkoitus toimia häiriötilanteissa yhdessä osana luottolaitosten ja muiden finanssialan yhtiöiden ja toimijoiden verkostoa. Alan toiminta on vahvasti keskinäisriippuvaista ja yksittäisen toimijan merkittävä häiriö ja kyvyttömyys tuottaa palvelua voi toimijan koosta riippumatta aiheuttaa tarvetta merkittäviin poikkeusjärjestelyihin.

Eri toimijoiden yhteistyö olisi hyvä kuvata riittävällä tarkkuudella, myös kilpailulainsäädäntö huomioiden.

##### *5 § Toiminta vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa*

FA huomauttaa, että Suomen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluu myös sivuliikkeitä, joiden konsernin eri osilla on toimintaa useassa maassa, ja joiden useat tietojärjestelmät ja operatiiviset yksiköt sijaitsevat ulkomailla. Ehdotetussa sääntelyssä tulisikin huomioida sääntelyn kohteena olevien tahojen toiminnan rajatylittävyys. Lähtökohtana ei voi siten olla se, että kaikki asetuksessa tarkoitetut toiminnot tai edes merkittävä osa niistä tulee voida hoitaa Suomessa, muista maista riippumattomasti. Suomi-keskeinen ratkaisu poikkeaisi nykyisistä kansainvälisten konsernien toimintatavoista merkittävästi. Se johtaisi tietojärjestelmien ja operaatioiden kahdentamiseen usean maan kesken ja olisi erittäin monimutkainen ja kallis toimintatapa.

Valmiussuunnitelmassa tulee voida huomioida myös se, että kansainvälisten pankkikonsernien tapa hoitaa toimintoja useassa maassa on kestävä sekä kansallisia että rajatylittäviä häiriötä vastaan. Useat Suomessa toimivat kansainväliset pankkikonsernit käyttävät työkielensä englantia. On toivottavaa, että valmiussuunnitelma ja muu luottolaitoksen materiaali voi olla englanniksi ja

viranomaisyhteistyötä voidaan hoitaa luontevasti myös englanniksi. Tämä voisi olla omiaan tukemaan myös Suomen kilpailukykyä houkuttelevana toimintaympäristönä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 12 kohdan mukaan valmiussuunnitelmassa tulee olla selvitys valmiuslain (1552/2011) 4 luvussa säädettyjen poikkeusoloissa toteutettavien toimien täytäntöönpanosta. Valmiuslain 4 luvun säännökset tulevat kuitenkin suurelta osin voimaan valtioneuvoston asetuksella, jossa määrättäneen myös toimeenpanon sisällöstä. Tällaisia asetuksia ei ole annettu, joten niiden sisällöstä ei ole tietoa. Valmiussuunnitteluasetuksessa tai sen perusteluissa ei ole riittävästi tietoa, jonka perusteella luottolaitos voisi suunnitella toimintansa, jos valmiuslain täytäntöönpanoasetuksia annetaan.

FA pitää tärkeänä, että valmiussuunnitteluasetuksessa tai sen perusteluissa kuvataan täsmällisemmin valmiuslain täytäntöönpanoasetuksen suunniteltu sisältö, jotta luottolaitokset voivat suunnitella niiden täytäntöönpanoa. Valtiovarainministeriötä pyydetään huomioimaan käynnissä oleva valmiuslain kokonaisuudistus, ja se, että toimialalla ei tällä hetkellä ole tietoa uudistuksessa suunnitelluista muutoksista.

Pykälän 2 momentin 14 kohdan mukaan valmiussuunnitelmassa tulee olla selvitys vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen jälkeisistä toimista. Valmiussuunnitteluasetuksen soveltaminen alkaa ainakin jossain tapauksissa viranomaisten toimenpiteistä, esimerkiksi valmiuslain osalta valtioneuvoston täytäntöönpanoasetuksen antamisesta. Huomionarvoista on, että häiriötilanteiden ja poikkeusolojen päättymisen riippuu ainakin joltain osin viranomaisen toimenpiteistä.

Luottolaitoksen toteuttamat häiriötilanteiden ja poikkeusolojen jälkeiset toimenpiteet riippuvat osin myös viranomaisen toimenpiteiden päättymisestä, josta ei voi olla ennakkollista tietoa. Tämä tulee ottaa huomioon myös sääntelyssä.

#### *6 § Varmistettavat palvelut*

Asetuksen 6 §:n mukaan varmistettavia palveluita koskevat velvoitteet on muotoiltu yleisiksi ja ne sisältävät olennaisesti uusia varautumisvelvollisuuksia, joita ei voida pitää osana valmiussuunnittelun perusteita. On tärkeää selventää, että luottolaitoksen tulee kuvata ainoastaan tosiasiaa tarjoamansa palvelut. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä perustelumuistioon s. 8-9/10: ”Keskeistä on varmistaa kunkin luottolaitoksen normaalioloissa valmiussuunnitelman laatimishetken palveluvalikoimastaan ne palvelut, jotka ovat merkittävimpiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen kannalta.”

*Pykälän 1 momentin 1 kohdan* sanamuoto ”asiakkuustietojen saatavuus” ei ole ongelmaton. Asiakkuus ei ole asiakkaille tarjottu palvelu, vaan kooste, jonka laitos perustaa toimintansa organisoimalla mahdollistamiseksi. Olennaista asiakkaan kannalta olisi pystyä varmistamaan, että asiakkaan kaikki tiedot ovat turvattu ja jatkuvasti käytettävissä. Kohdan sanamuotoa oli syytä täsmentää.

*6 kohdan* mukainen asiakkaiden velanhoitoon liittyvät palvelut on laaja käsite, johon liittyy mm. maksamisen palvelut. FAn olettaa, että tässä säännöksen kohdassa tarkoitetaan kuitenkin antolainauspalveluita. Säännöstä olisi hyvä täsmentää.

*7 kohdan* mukaan luottolaitoksen valmiussuunnitelman tulee sisältää selvitys siitä, miten se on riskiarvion mukaisissa tilanteissa valmistautunut turvaamaan

arvopaperien kaupankäynti-, selvitys- toimitus- ja säilytyspalvelut. FA huomauttaa, että arvopaperikaupankäynti edellyttää liittymistä muihin finanssialan toimijoihin, esimerkiksi muassa pörssiin ja arvopaperikeskukseen: luottolaitos ei voi yksin turvata arvopaperien kaupankäyntiä tai säilytystä. Kohdan mukaista velvoitetta ei ole myöskään johdettavissa lainsäädännöstä. Mikäli lainsäätäjän tarkoituksena on, että nykyiselle arvopaperien kaupankäynti- ja säilytystoiminnalle luodaan markkinaehtoisesti tai valtiojohtoisesti vaihtoehtoinen varajärjestely, FA pyytää tarkempaa kuvausta, millä tavalla yksittäinen luottolaitos liittyy tällaiseen järjestelyyn ja miten järjestelmän on tarkoitus toimia. Tässä tulee huomioida myös ulkomaisten arvopaperien kaupankäynti- ja säilytysmallit sekä muut markkinatoimijat kuin luottolaitokset, esimerkiksi sijoituspalveluyritykset. Edellä sanotun valossa, FA kyseenalaistaa tämän kohdan mukaisten velvoitteiden tarkoituksenmukaisuus.

Onkin syytä tarkemmin arvioida kohdan tarpeellisuus, tarkoituksenmukaisuus ja toteuttamiskelpoisuus, sekä tarvittaessa säätää näistä velvoitteista lailla, unitasoisesta sääntelystä tulevat veloitteet huomioiden.

*8 kohdan* mukainen "valtion sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle merkittävien yritysten ja yhteisöjen varainhankinta ja arvopaperiomistusten käyttö" -velvoite on haastava täyttää. Näitä toimijoita ei ole määritetty. Vaikka tällainen listaus pyrittäisiin laatimaan, se tuskin olisi aikaa tai olosuhteiden muutoksia kestävä. FA huomauttaa lisäksi, että tämän kohdan mukaiset toiminnot sisältyvät jo tämän asetuksen tarkoittamiin palveluihin.

FA ehdottaa vielä uudelleen harkittavaksi, onko tällä tavoin muotoillun velvoitteen ottaminen tähän säädökseen ylipäänsä tarkoituksenmukaista, ja onko tällä tavoin muotoiltu velvoite yhteensopiva valmiuslain säännösten kanssa.

*9 kohdan* mukaan luottolaitoksen valmiussuunnitelman tulee sisältää selvitys siitä, miten se on riskiarvion mukaisissa tilanteissa valmistautunut turvaamaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) tarkoitetun vahvan sähköisen tunnistautumisen. FA pyytää huomioimaan, että vahvan sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalveluiden käyttäminen edellyttää lukuisten toimijoiden tuottamien palveluiden häiriötöntä jatkuvuutta. Tällaista velvoitetta säädettäessä olisi huomioitava myös, että tunnistautumislaisilla kuvattu tunnistautumismenettely saattaa olla väistymässä ja korvautua muilla tunnistautumistavoilla. Tunnistautumiseen liittyvälle valmiussuunnitelmalle on sallittava riittävän pitkä siirtymäaika sekä mahdollistettava vaihtoehtoisten tunnistautumistapojen käyttö ja eurooppalainen kehitys.

#### *7 § Voimaantulo*

FA puoltaa asetuksen voimaantuloon ehdotettua määräaikaa, jos tässä lausunnossa esitettyihin kysymyksiin on löydetty tyydyttäviä ratkaisuja. Jos valmiussuunnitelman laatiminen tulee lopulta edellyttämään merkittäviä muutoksia luottolaitosten toimintaan, on mahdollista, että yhden vuoden siirtymäaika ei ole riittävä.

Taina Ahvenjärvi