

25.9.2018

Dnro:
1000/04/2018

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
annukka.ronka@vm.fi

Lausuntopyyntöne poikkeusoloihin varautumista rahoituslalla koskevan lainsäädännön tarkistamisesta (VM:n asiatunnus VM115:00/2016)

Viestintäviraston lausunto

Viestintävirasto kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksen muotoon laaditusta varautumisvelvollisuus rahoituslalla -työryhmän työryhmämuistiosta.

Lausuntopyyntö

Työryhmä ehdottaa:

- Luottolaitos-, maksulaitos-, sijoituspalvelu- 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 ulkomailta sijaitsevien tietojärjestelmien tai palvelutuotannon käytettävyys estyy.
- Sijoituspalvelulakia muutettavaksi siten, että varautumisvelvollisuus kattaisi myös muut kuin arvopaperien säilytystä tarjoavat sijoituspalveluyritykset. Työryhmä ehdottaa lisäksi varautumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ulotettavaksi myös pörssin toimintaan.
- 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.

Yleisesti varautumisen merkityksestä ja viestintäverkkojen toimivuuden tasosta

Digitaalinen yhteiskunta käsittää tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, tieto-omaisuudet ja tiedon hyödyntämisen. Digitaalinen yhteiskunta käsittää myös automaation, tekoälyn, paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä viranomaisten erilaiset ohjaus- ja hallintajärjestelmät. Finanssiala on erittäin riippuvainen luotettavasta digitaalisen yhteiskunnan laaja-alaisesta toiminnasta.

Viestintävirasto toteaa, että kansallisten viestintäverkkojen toimivuus/toimintavarmuus on hyvällä tasolla ja näin on myös merikaapeliyhteyksien osalta. Myös varautumisesta on telepuolella hoidettu Viestintäviraston näkemyksen mukaan hyvin. Varautuminen on toteutettu ennen kaikkea kuluttajanäkökulmasta.

Viestintäviraston käsityksen mukaan rahoitusalan palvelut tuotetaan pääosin Suomen ulkopuolella Keski-Euroopassa ja niiden toimivuutta koskee tiukka reaaliaikaisuusvaatimus. Tällöin edellä mainittujen verkkojen ja yhteyksien toimivuus ei yksin riitä mahdollisissa ongelmatilanteissa. Mahdolliset ongelmat Suomen rajojen ulkopuolella eivät ole yksin Suomen lainsäädöntötoimenpitein estettävissä eivätkä hoidettavissa. Tältä kannalta ajateltuna myöskään finanssialan ehdotus kansainvälisten yhteyksien lisävarmistamisesta ei ratkaisisi mahdollisia ulkomailta syntyviä ongelmia.

Ehdotuksessa onkin todettu (s. 61), että vakaasti toimivat rahoitus- ja maksujärjestelmät on tunnistettu myös EU:ssa yhdeksi kriittiseksi toimialaksi, jonka osalta on ryhdyttävä toimenpiteisiin häiriönsieto- ja kestokyvyn 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.

Lakiehdotus rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä

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.

Kuten esityksessä todetaan, Viestintävirasto on perustanut kesäkuussa 2013 Häiriötilanteiden yhteistyöryhmän, jonka jäseniä ovat mm. keskeiset Suomessa toimivat tele- ja sähkönjakeluyritykset sekä tele- ja sähköverkko-urakoitsijat.

Ryhmän tarkoituksena on parantaa viranomaisten sekä tele- ja sähköalan keskeisimpien toimijoiden välistä operatiivista yhteistoimintaa viestintäverkkojen häiriötilanteissa. Tyypillisesti häiriötilanteet ovat liittyneet voimakkaisiin sääilmiöihin kuten ukkos- tai talvimyrskyihin, joiden aiheuttamat sähköverkon viat ovat aiheuttaneet häiriöitä myös viestintäverkoissa.

Ehdotuksessa (s. 82–83) todetaan, että rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän jäseniksi voitaisiin kutsua rahoitusmarkkinalainsäädännön perusteella varautumisvelvollisia toimiluvanvaraisia toimijoita. Lisäksi todetaan, että Viestintävirasto voisi olla häiriönhallinnan yhteistyöryhmän toiminnan kannalta merkittävä viranomaismainen.

Viestintävirasto toteaa, että sen mukaantulo perustettavaan ryhmään olisi varmastikin perusteltua jo siksi, että virastolla on hyvää kokemusta vastaavan tyyppisestä toiminnasta jo entuudestaan. Viestintäviraston mukaantuloa tukee myös se ehdotuksessakin (s. 82) todettu seikka, että rahoitusmarkkinoiden toiminta on kiinteässä yhteydessä tietoliikenteen toimivuuteen ja sähkönsaantiin, ja tietojen vaihdolla ja yhteisen tilannekuvan muodostamisella voi olla merkitystä erityisesti myös näiden sektorien viranomaisten päätöksenteon kannalta.

Muita huomioita

Lukuun ottamatta lakiehdotusta rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä ehdotuksen pykäläta-solla näytetään keskittyvän pääosin poikkeusoloihin varautumiseen. Tarkoitus lienee siis parantaa nimenomaisesti valmiussuunnittelua ja varautumista poikkeusoloihin. Viestintävirasto toteaa, että ainakin telepuolella normaaliolojen häiriötilanteet ovat kuitenkin lukumääräisesti suurempi eteen tuleva asiaryhmä ja esittää tämän huomioon ottamista asian jatkovalmistelussa.

Viestintävirasto esittää lisäksi harkittavaksi, että seuraaviin varautumispykäliin lisättäisiin myös *tietoliikenneyhteydet*:

- Luottolaitostoiminnan muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 5 luku 16 § 1 momentti,
- Sijoitusrahastolain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 1 luku 4 a § 1 momentti,
- Sijoituspalvelulain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 7 luku 8 § 1 momentti,
- Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 2 luvun 12 § 1 momentti sekä

- Kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 3 luku 1 § 4 momentti.

Nykyaikainen yhteiskunta on verkottunut ja varautumisenkin suhteen hyvin keskinäisriippuvainen. Esimerkiksi finanssiala on riippuvainen digitaalisen yhteiskunnan laaja-alaisesta toiminnasta ja sekä finanssiala että digitaalinen yhteiskunta ovat molemmat erittäin riippuvaisia jatkuvasta ja luotettavasta sähkösaannista. Kuitenkin jokaisella näistä toimialoista varautuminen on hoidettava toimialan sisäisin ratkaisuin, esim. pankkien on sopimuksissaan teleyritysten kanssa varmistettava tietoliikenteensä riittävä varmistaminen sekä muut mahdolliset varautumistoimet.

Viestintävirasto toteaa, että ehdotuksessa käsitellyt uudistukset ovat erittäin tärkeitä. Ehdotuksesta jää kuitenkin hieman tulkinnanvaraiseksi, mitä kaikkea sillä tavoitellaan. Tavoitellaanko nyt ehdotetuilla muutoksilla sitä, että kaikki kriittisimmät järjestelmät pystytään ottamaan käyttöön tai pitämään Suomessa vai onko riittävää se, että Suomessa on kopio järjestelmistä tai, että ne ovat palautettavissa Suomeen.

Jotta uudistuksen tavoitteet varmasti toteutuisivat, Viestintävirasto ehdottaa, että asiaa pohdittaisiin vielä jatkovalmistelussa esim. säännösten perustelutekstejä hieman laajentamalla tai Valtiovarainministeriön asetuksessa valmiussuunnittelun perusteista. Telepuolelta mallia voisi katsoa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 283 §:stä. Sen 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 merkityksellään vähäisiä viestintäpalveluja.

Yksittäisenä huomiona ehdotuksen sivulta 32 Viestintävirasto toteaa, että seuraava tekstikappale viittaa vielä sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia edeltävään lainsäädäntöön:

"Kaikille teleyrityksille, erälle televisio- ja radiotoimijoille sekä keskeisimmille radiotaajuuksien käyttäjille on radiolaissa, viestintämarkkina-laissa 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 vies-

tinnän lisäksi viranomaistoiminnan jatkuvuutta ja viranomaisten kykyä esimerkiksi suoriutua väestön varoittamiseen, pelastustoimintaan, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvistä tehtävistään."

Nykyään varautumisesta säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 35 luvussa, jossa soveltamisalasta on rajattu pois televisio- ja radiotoiminnan harjoittajat siltä osin kuin velvoite kohdistuu niiden varautumiseen ohjelmistojen sisältöpalvelujen tuottamiseen. Ohjelmistojen tekninen siirtäminen ja lähettäminen joukkoviestintäverkossa on edelleen varautumisvelvoitteen piirissä, sillä tämä osa televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien toimintaa on viestintäpalvelun toteuttamista eli teletoimintaa. Yleisradion tehtäviin kuuluu edelleen varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa (Laki Yleisradio Oy:stä, 1380/1993, 7.2 § 7 kohta). Muutoin velvollisuus vastaa pääosin aiemmin voimassa olleiden säännösten sisältöä.

Lopuksi Viestintävirasto haluaa kiittää työryhmää siitä, että ehdotuksessa on käsitelty kyberturvallisuutta varsin kattavasti.



Jarkko Saarimäki
Johtaja



Aino Lehto
Lakimies

