

Valtiovarainministeriölle

## Rahoitusalan varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely

Viitaten 16.8.2018 päivättyyn lausuntopyyntöön (VM115:00/2016) varautumisvelvollisuutta rahoitusallalla koskevan sääntelyn tarkistamisesta esitämme lausuntonamme seuraavan.

### *Yleistä*

Rahoitusalan varautumista koskevien toimenpiteiden suunnittelu on tärkeää sekä suomalaisen yhteiskunnan että alan toimijoiden kannalta. Muuttuvassa turvallisuusympäristössä on varmistuttava siitä, että yhteiskunnan kannalta elintärkeiden toimintojen toimivuus pystytään turvaamaan mahdollisimman hyvin. Toisaalta esimerkiksi pankkien varautumisesta ja riskienhallinnan vaatimuksista järjestelmien toiminnalle on jo paljon sääntelyä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Asiassa on kyse myös liiketoiminnan kannalta tärkeästä asiakkaiden palveluiden ja luottamuksen turvaamisesta. Varautumisvelvollisuutta käsitellyt työryhmä nostaa esille (s.18) tärkeän peruslähtökohdan, joka koskee myös Nordeaa: *"...monet yritykset haluavat oma-aloitteisesti olla mukana yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä, sillä vakaa ja ennakoitava toimintaympäristö on menestyksellisen liiketoiminnan edellytys"*.

Rahoitusallalla on tehty runsaasti toimia varautumisvelvollisuuden täyttämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Kehittäminen on perustunut sekä rahoitusalan sääntelyyn että vapaaehtoiseen ja asiakkaita palvelemaan varautumiseen. Pohjoismaalaisena ja kansainvälisenä pankkina Nordea varautuu häiriötilanteisiin niin eri toimintamaissa kuin kansainvälisestikin koko konsernin tasolla. Järjestelmien sijaitseminen myös Suomen ulkopuolella on pikemminkin varautumista tukeva kuin sitä heikentävä seikka.

Rahoitusalan varautumisvelvollisuutta käsitellyt työryhmä on päätenyt ehdotukseen, jossa poikkeusoloihin varautuminen rakentuu keskeisesti kansallisiin IT-ratkaisuihin. Työryhmän esitys ei ole yksimielinen. Lisäksi työryhmän arvioissa (s.61–62) todetaan, että työssä olisi voitu valita myös toinen lähestymistapa, joka olisi keskittynyt toimialan kansainväliseen luonteeseen. Toimintaympäristön kansainvälisen luonteen ja sen pysyvän muutoksen vuoksi tämä lähestymistapa tulisikin ottaa tiiviisti osaksi ratkaisuiden arviointia.

Ehdotuksessa on kuvattu kansallisen turvallisuusympäristön muutosta, jonka pohjalta myös varautumisvelvollisuutta on pohdittu uudestaan. Työryhmämietintö kuitenkin sivuuttaa rahoituslalle hyvin ominaisen kansainvälisen luonteen, eikä ota huomioon esimerkiksi viime aikoina alkanutta aloitteellisuutta luoda yhteisiä pohjoismaisia toimintamalleja alalle. Toimintaympäristön muuttuminen ei koske ainoastaan pankkeja, vaan koko rahoitusalan toimivuutta. Kaikkien keskeisten finanssijärjestelmien integraatio kansainvälisiin ja eurooppalaisiin järjestelmiin on niin tiivistä ja syvää, että järjestelmähäiriöihin varautuminen on aloitettava kansainväliseltä tasolta.

Työryhmän työn ohjautuminen vain kansallisia toimia koskevaiksi aiheuttaa monia ongelmia. Esimerkiksi mietintöön sisältyvä ehdotuksen EU-oikeudellinen arviointi on monilta osin hyvin kyseenalainen. Lisäksi valtiovarainministeriön tilaamat kustannusarviot esityksestä ovat käsittääksemme perustuneet vain tiettyyn valtiovarainministeriön määrittämään skenaarioon, eivätkä kuvaa laajemmin esityksen mahdollisia kustannuksia. Ehdotuksen todellisista taloudellisista vaikutuksista, mukaan lukien lisäkustannusten vaikutukset asiakkailta perittäviin hintoihin, tulisi teettää uusi arvio yhteisesti määriteltyjen skenaarioiden pohjalta.

Nordea on osaltaan tukemassa myös Finanssialan lausuntoa ja työtä kyseisessä asiassa. Koska työryhmämietinnössä esitetyt lainsäädäntötoimet rakentuvat perustavanlaatuisesti virheellisille lähtökohdille, emme tässä lausunnossa esitä yksityiskohtaisia huomioita mietintöön sisältyvistä lainsäädäntöehdotuksista. Sen sijaan kiinnitämme seuraavassa tiivistetysti huomiota mietinnön merkittävimpiin ongelmakohtiin.

## *Rahoitusalan kansainvälinen luonne*

### Maksuliikenne

Maksuliikenne on nykyisin luonteeltaan lähes reaaliaikaista ja kansainvälistä. Myös Suomi on ollut mukana maksuliikenteen kansainvälistymiskehityksessä osallistumalla yhteisen euromaksualueen (SEPA) luomiseen. SEPA-palvelut, kuten tilisiirto ja suoraveloitus, esiteltiin jo vuosina 2008 ja 2009. Komission euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevalla asetuksella (260/2012) säädettiin kansallisten tilisiirtojen ja suoraveloituksen korvaamisesta SEPA-tilisiirrolla ja suoraveloituksella viimeistään 1.2.2014. Lähes kaikki suomalaisten pankkien väliset euromaksut välitetään EBA Clearing

-järjestelmän välityksellä. Järjestelmä on kokonaisuus, jonka palvelimet sijaitsevat kokonaan Suomen ulkopuolella.

Maksuihin kohdistuva pankkien välinen Settlement-toiminta tapahtuu TARGET2-järjestelmässä, joka on eurojärjestelmän (EKP ja kansalliset keskuspankit) omistama. TARGET2 on välttämätön osa maksujen välitystä pankkien välillä ja myös sen tekninen infrastruktuuri sijaitsee kokonaan Suomen ulkopuolella. Molempiin järjestelmiin pankit liittyvät SWIFT-verkon kautta, joka on globaali verkosto pankkien väliselle aineisto- ja sanomaliikenteelle.

## Korttimaksaminen

Korttimaksuliikenne koostuu sekä maksutapahtumien vastaanotoista ja tilityksestä että maksukorttien liikkeellelaskusta. Ne ovat perusteiltaan osana globaalia liiketoimintaa, josta iso osa arvoketjusta tuotetaan Suomen rajojen ulkopuolella. Suomalaiset – tai Suomessa toimivat – kauppiat käyttävät merkittävässä määrin toimijoita, jotka reitittävät korttitapahtumat ulkomaisen Visa- tai Mastercard-verkon kautta. Näin ollen maksukortteja myöntävillä pankeilla on varsin rajalliset mahdollisuudet korttimaksamisen arvoketjun itsenäiseen hallintaan.

## Arvopaperikauppa

Arvopaperikauppa on luonteeltaan täysin kansainvälistä. Suomalaisten yhtiöiden liikkeeseen laskemien arvopapereiden osalta kaupankäynti on hajaantunut useille eurooppalaisille kauppapaikoille. Myös Helsingin pörssin (Nasdaq Helsinki) osalta ulkomaisten välittäjien ja sijoittajien osuus on kasvanut. Vastaavasti suomalaisten arvopaperikaupankäynti ja sijoitukset suuntautuvat enenevässä määrin ulkomaisiin arvopapereihin, joiden kaupankäynti ja selvitystoiminta tapahtuvat Suomen ulkopuolella.

Palvelutuotannon osalta ominaista on ollut EU-tasoisien sääntelyn mukanaan tuoma harmonisointi, joka osaltaan pyrkii varmistamaan sisämarkkinoiden toiminnan arvopaperimarkkinoilla. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia markkinakohtaisiin ratkaisuihin tai ratkaisumalleihin, jotka tosiasiallisesti rajoittavat markkinalle pääsyä muista jäsenvaltioista. Ominaista eurooppalaisessa kehityksessä on myös toiminnan keskittyminen. Esimerkiksi johdannaisten osalta niin kaupankäynti, kuin määrittäminen (clearing) ja selvitystoimintakin tapahtuu pääosin ulkomailla. Vastaavasti osakkeiden osalta kaikki määrittäminen tarjoavat keskusvastapuolet toimivat rajojemme ulkopuolella.

Edellä mainittujen maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan palveluiden tuottaminen on täysin riippuvainen pankin peruspalveluista, kuten esimerkiksi asiakastietojärjestelmästä, tilijärjestelmästä, kirjanpidosta, raportoinnista, tai muista palvelutuotannolle kriittisistä palveluista. Nordean pankkitoiminnan voimakkaan kansainvälisyyden takia myös palvelutuotantoa tehdään

useasta eri maasta. Kansallinen varautuminen yksittäisillä osa-alueilla ei voi tapahtua ilman edellä mainittujen palvelujen saatavuutta, joten kuvatut kansainväliset palvelut pitäisi myös näiltä osin olla saatavilla Suomesta. Kyseessä on erittäin monimutkainen ja vaikea tehtävä.

## *Olemassa oleva varautumista ja riskienhallintaa koskeva sääntely*

Rahoitusalan lainsäädäntöön kuuluu jo nykyään huomattavia varautumisvelvoitteita. Myös riskienhallintaa koskeva sääntely tukee osaltaan pankkien varautumista poikkeuksellisiin häiriötilanteisiin. Arvioitaessa tarvetta uudelle poikkeusolojen varautumisvelvoitteita koskevalle sääntelylle on myös huomattava jo nykyinen valmiustilalainsäädäntö.

Nordea turvaa jo nykyisen sääntelyn perusteella järjestelmien toiminnan myös erityisolosuhteissa. Varakonesalien toiminnan aloittamista ja toiminnan palauttamista varsinaisiin konesaleihin testataan säännöllisesti ja rajojen ylittävä verkkoliikenne on varmennettu useammalla kansainvälisellä yhteydellä. Nordean kyberosaaminen yleisesti on hyvällä tasolla koko konsernissa. Pankin omat sisäiset kontrollit varmistavat, että prosessit ovat ajan tasalla. Näiden lisäksi BCM-organisaatiot (Business Continuity Management) varmistavat, että suunnitelmat ovat ajan tasalla ja niitä testataan säännöllisesti.

Ottaen huomioon jo olemassa olevaan lainsäädäntöön sisältyneet velvoitteet ja pankkien niiden perusteella tekemät investoinnit olisi epätarkoituksenmukaista ja kohtuutonta edellyttää pankeilta nyt aivan erilaisiin, kansallisiin lähtökohtiin, perustuvaa varautumista.

## *EU-oikeuden reunaehdot rahoitusalan varautumissääntelylle*

EU-oikeuden yleisiin tavoitteisiin kuuluu sisämarkkina-alueen toiminta. Rahoitusalan sisämarkkinan tehokas toiminta on myös pankkien asiakkaiden edun mukaista. Jotta sisämarkkina voisi toimia tarkoitettulla tavalla, EU-oikeuden lähtökohtiin kuuluvat muun muassa yritysten sijoittautumisvapaus ja pääomien vapaa liikkuvuus. Työryhmämietinnössä esitetyt lainsäädäntötoimet ovat näkemyksemme mukaan EU-oikeuden vastaisia. Rahoitusalan EU-sääntelyn keskeisiin tavoitteisiin puolestaan kuuluu pankkiunionin luominen. Pankkiunionissa niin sanottu yhteinen sääntökirja, joka takaa rahoitusjärjestelmän vakauden sekä toimijoiden näkökulmasta ennustettavan ja yhdenvertaisen sääntelyn, on keskeinen sääntelytavoite. Ehdotetut sääntelytoimet ovat yhteisen sääntökirjan kannalta erittäin ongelmallisia.

Mietinnössä on sinänsä oikein tuotu esille, että EU:n perusvapauksia voidaan rajoittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaisilla tavoilla. Varautumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä, jossa edellytettäisiin IT-järjestelmien ylläpitämistä nimenomaan tietyssä jäsenvaltiossa, on arvioitava esimerkiksi SEUT 49 artiklan tarkoittaman sijoittautumisoikeuden näkökulmasta. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa kansallisten turvallisuustarpeiden perusteella. Jäsenvaltioilla ei EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuitenkaan ole oikeutta ryhtyä kansalliseen turvallisuuteen viitaten mihin tahansa perusvapauksien rajoitustoimiin, vaan toimien on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Suhteellisuusperiaatteeeseen kuuluu vaatimus siitä, että perusvapauksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia turvallisuusintresseihin nähden.

Mietinnössä esitetyt lainsäädäntötoimet eivät täytä suhteellisuusperiaatteen edellytyksiä. Jos mietinnössä kuvattu sinänsä epätodennäköinen tilanne, jossa mitään ulkomailla sijaitsevaa IT-järjestelmää ei pystyttäisi hyödyntämään toteutuisi, Suomessa olisi käsillä hyvin poikkeuksellinen tilanne. Tällaisissa poikkeusolosuhteissa olennaista rahoitusmarkkinatoimintaa olisivat ennen kaikkea rahahuolto ja mahdollisesti maksuliikenteen järjestäminen. Mietinnön tavoitteisiin sen sijaan ilmeisesti kuuluu se, että tällaisissakin oloissa pystyttäisiin tarjoamaan muun muassa korttimaksamista, arvopaperikauppaa ja muita sijoituspalveluja. Esimerkiksi näiden palvelujen sisällyttäminen erillisen Suomessa toteutettavan varautumisvelvollisuuden piiriin ei voi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska näiden palvelujen IT-järjestelmien sijoittaminen yhteen valtioon merkitsisi huomattavia kustannuksia. Suhteellisuusperiaatteen mukaisia vaatimuksia voi arvioida myös kysymällä, mitä merkitsisi, jos kaikki jäsenvaltiot säätäisivät vastaavat kansalliset rahoitusalan IT-järjestelmiä koskevat varautumisvelvoitteet kuin mitä mietinnössä on esitetty. Tämä johtaisi täysin tehottomaan rahoitusjärjestelmän toimintaan.

## *Lopuksi*

Kuten yllä toteamme, työryhmämietinnössä esitetyt toimet perustuvat huomattavan keskeneräiselle arvioinnille tai virheellisille arvioille. Tältä osin koko esitys on käsiteltävä analyttisesti ja kriittisesti myös sen peruslähtökohtien osalta.

On kuitenkin niin yhteiskunnan kuin rahoitusalan asiakkaidenkin näkökulmasta tärkeää, että varautumiseen liittyvä kehitystyö jatkuu. Nordea on ollut tyytyväinen valtiovarainministeriön ilmaisemaan haluun tarkentaa työtään hyödyntäen myös toimialan parhaita asiantuntijoita. Toivomme, että pankki- ja rahoitusalan asiantuntijoille annetaan riittävä aika käydä läpi varautumisen eri näkökulmia, koska asia on hyvin vaativa niin teknisesti kuin myös lainsäädännöllisesti. Nordea tukee osaltaan tätä valmistelutyötä.

Asiantuntijoiden näkemysten ja työn pohjalta tulee arvioida, pystytäänkö varautumiseen liittyviä toimia kehittämään jo nykyisten säädösten puitteissa vai vaatiiko se vielä uudelleen lainsäädäntöprosessin valmistelun tarkemmin määritettyjen lähtökohtien jälkeen.

Helsingissä 27. syyskuuta 2018

Kunnioitavasti

Nordea Bank AB (publ)



Ari Kaperi  
Country Senior Executive



Jussi Koskinen  
Chief Legal Officer