Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Digitaalisen operatiivisen toimintakyvyn painoarvo kasvaa

Ehdotetut lain muutokset ja DORA-asetus korostavat sitä, että on mahdollista, että finanssikriisi voi käynnistyä jonkin rahoitusmarkkinoilla toimivan järjestelmien operatiivisten ongelmien seurauksena. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisukehikko ja sen välineet on luotu ennen kaikkea laitosten taloudellisten kriisitilanteiden varalle. Digitaaliseen operatiiviseen toimintakykyyn liittyvät riskit on kuitenkin otettava yhtä vakavasti kuin taloudellisetkin. Alan toimijoiden johdolta vaaditaan vastuuta, valvontaa ja valmiutta reagoida tehokkaasti kriisitilanteisiin. Myös viranomaisten on kiinnitettävä näihin riskeihin enemmän huomiota.

DORA-asetus alleviivaa entisestään valvontaviranomaisten roolia myös kyberturvallisuusviranomaisina. Lakisääteinen häiriöraportointi keskitetään valvojille, joiden tulee huomioida raportointi valvonnassaan ja toimia viranomaisten yhteisen tilannekuvan koostamisessa keskeisessä roolissa. Valvojien tehtävänä on välittää tietoa tilannekuvasta ja toimia häiriötilanteen viranomaiskoordinaattorina. Tiedon on kuljettava sujuvasti viranomaisten välillä paitsi rahoitusmarkkinasektorilla myös suhteessa muihin sektoreihin.

Kriisinratkaisuviranomaiset, Suomessa Rahoitusvakausvirasto, voivat tukea häiriötilanteen hallintaa, sillä osana kriisinratkaisusuunnittelua kriisinratkaisuviranomaisten tulee selvittää ja analysoida pankkien kriittisiä toimintoja ja niiden välisiä riippuvuussuhteita. Kriittisten ja olennaisten palveluiden määrittelyyn ja tunnistamiseen liittyen on tehty paljon töitä kriisinratkaisusuunnittelun toiminnallista jatkuvuutta koskevan osa-alueen valmistelun yhteydessä. Rahoitusvakausvirasto on valmis jakamaan oppejaan ja tekemään yhteistyötä parhaiden käytäntöjen jakamiseksi laajemminkin vastaavassa työssä muiden finanssialan toimijoiden, kuin luottolaitosten, sekä muiden sektoreiden osalta.

Viranomaisyhteistyö ja tiedonvaihto

Kuten esityksessä todetaan, aktiivinen viranomaisyhteistyö on erittäin tärkeää kyberturvallisuuteen liittyvien tehtävien tuloksellisen hoitamisen kannalta. Rahoitusvakausvirasto kannattaa Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotettua uutta 3 f §:ää. Ehdotettua säännöstä olisi kuitenkin Rahoitusvakausviraston käsityksen mukaan laajennettava niin, että se varmistaa riittävän viranomaisten yhteisen tilannekuvan ja tiedonvaihdon kaikkien kotimaisten luottolaitosten tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvien häiriöiden hallitsemiseksi ja vaikutusten pienentämiseksi.

Kansallisessa tietojenvaihdossa tulee ottaa huomioon EU-sääntelyn mukaisten toimivaltuuksien lisäksi kansallisesti säädetyt viranomaisten toimivaltuudet. DORA-asetuksessa tiedonvaihto ja yhteistyö on rakennettu EU-sääntelyn mukaisten toimivaltuuksien pohjalta. DORA-asetuksessa tiedonvaihdosta ja yhteistyöstä on säädetty niin, että niitä laitoksia, jotka kuuluvat kriisinratkaisussa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston SRB:n toimivaltaan, koskeva tiedonvaihto ja yhteistyö tehdään kriisinratkaisuviranomaisista yhteisen kriisinratkaisuneuvoston SRB:n kanssa ja niitä laitoksia, jotka kuuluvat kriisinratkaisussa Rahoitusvakausviraston toimivaltaan, koskeva tiedonvaihto ja yhteistyö tehdään Rahoitusvakausviraston kanssa. Tiedonvaihdon on oltava Suomessa DORA-asetuksen mukaisia toimivaltuuksia laajempaa, sillä suomalaiset yhteisen kriisinratkaisuneuvoston

SRB:n toimivallan alle kuuluvat laitokset voivat olla Rahoitusvakausviraston ylläpitämän huoltovarmuustilijärjestelmän piirissä.

Huoltovarmuuteen liittyen tiedonvaihto on tarkoituksenmukaista järjestää ja säännellä kokonaan kansallisesti. Viranomaisten yhteisen tilannekuvan sujuva jakaminen viranomaisten välillä edellyttää sitä, että Finanssivalvonta saa käyttöönsä ja voi jakaa muille viranomaisille tiedot myös niistä luottolaitoksista, jotka kuuluvat Euroopan keskuspankin suoraan valvontaan ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston SRB:n toimivaltaan. Lähtökohtaisesti Euroopan keskuspankki ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto SRB tulkitsevat omistavansa ne tiedot, jotka heidän suoraan toimivaltaansa kuuluvat laitokset luovuttavat heille EU-sääntelyn perusteella. Euroopan keskuspankki ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto SRB soveltavat EU-sääntelyn luottamuksellisuutta koskevia artikloja pääsääntöisesti siten, että tietojen luovuttamiselle eteenpäin kansallisten viranomaisten välillä tarvitaan tietojen omistajan ennakollinen suostumus. Tietojen jakaminen viranomaisten välillä ei ole tällöin tilannekuvan ylläpidon kannalta riittävän sujuvaa. Jotta tiedot voidaan luovuttaa Finanssivalvonnasta Rahoitusvakausvirastolle, tulee Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan Finanssivalvonnan saada tiedot itselleen kaikilta luottolaitoksilta kansallisen lainsäädännön perusteella. Tämän vuoksi Rahoitusvakausvirasto ehdottaa, että Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettäisiin, että luottolaitoksen on toimitettava DORA-asetuksessa tarkoitetut tiedot Finanssivalvonnalle.

Vaikutukset rahoitusvakausviraston toimintaan

DORA-asetuksen myötä Rahoitusvakausvirasto huomioi digitaaliseen operatiiviseen toimintakykyyn liittyvistä riskeistä annetaan jatkossa vielä kattavammin tietoja Rahoitusvakausvirastolle ja se huomioidaan entistä laajemmin pankkien kriisinratkaisutyössä.

DORA-asetuksen 49 artiklassa säädetään sektorirajat ylittävistä harjoituksista, joissa harjoiteltavaan skenaarioon kuuluu kyberhyökkäys. Kyberriskit voivat realisoituessaan nopeasti siirtyä taloudelliseksi ongelmatilanteeksi. Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan kyberskenaarioita on tarpeen harjoitella DORA-asetuksen mukaisen Euroopan valvontaviranomaisten harjoittelun lisäksi kansallisesti.

Selvyyden vuoksi Rahoitusvakausvirasto toteaa, että ehdotetussa kansallisessa lainsäädännössä TVT-palveluntarjoajien yhteistyövelvoite Rahoitusvakausviraston kanssa on suppeampi kuin DORA-asetuksessa. Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n määritelmää muusta finanssimarkkinoilla toimivasta laajennetaan, jolloin myös rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 7 luvun 4 §:n mukainen tiedonsaantioikeus laajenee. DORA-asetuksen 30 artiklan 2 kohdan g-alakohdan mukaan näillä TVT-palveluntarjoajilla on velvollisuus tehdä täysimääräisesti yhteistyötä kriisinratkaisuviranomaisten kanssa. Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan täysimääräinen yhteistyö on käsitteenä laajempi kuin kansallisessa laissa tunnistettu tietojen toimittaminen Rahoitusvakausviraston pyynnöstä.

Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain mukaisesti Rahoitusvakausvirasto huolehtii sille muussa laissa tai asetuksessa säädetyistä tehtävistä. On kuitenkin epäselvää, kattaako tämä viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ja asetuksiin myös suoraan sovellettavat EU-säännökset. Tämän vuoksi informatiivinen viittaus, jossa todettaisiin, että Rahoitusvakausviraston tehtävistä eräissä tilanteissa säädetään EU:n DORA-asetuksessa, lisäisi Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan selkeyttä.