

## Talousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan valvontaviranomaisten perustamisesta annettujen asetusten ja eräiden muiden asetusten muuttamisesta sekä direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista sekä vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettujen direktiivien muuttamisesta (Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus)**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan valvontaviranomaisten perustamisesta annettujen asetusten ja eräiden muiden asetusten muuttamisesta sekä direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista sekä vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettujen direktiivien muuttamisesta (Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus) (U 62/2017 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 21/2018 vp — U 62/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Jyrki Knuutinen, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Tiina Heinonen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Maarit Pihkala, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Mervi Toivanen, Suomen Pankki
- ylitarkastaja Anu Jaakkola, keskusrikospoliisi
- johtaja Risto Karhunen, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rahoitusvakaustavirasto

#### *Viitetiedot*

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon TaVL 53/2017 vp.

## Valiokunnan lausunto TaVL 59/2018 vp

### VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Sääntelyehdotuksen mukaan finanssisektoriin liittyvän rahanpesun torjuntaa koskevaa toimivaltaa keskittäisiin Euroopan pankkiviranomaiselle (European Banking Authority, EBA). EBA:n toimeksiannon vahvistamisella varmistettaisiin, että rahanpesun riskit ovat tosiasiallisesti kaikkien toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa ja että viranomaiset tekevät yhteistyötä ja jakavat tietoja keskenään.

#### *Valtioneuvoston kanta*

Suomi suhtautuu komission muutosehdotukseen periaatteessa myönteisesti ja tukee yleisesti tavoitetta vahvistaa rahanpesun torjunnan valvontaa sekä tehostaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

Rahanpesuvalvonnan vahvistaminen on rikollisuuden torjunnan ohella tärkeää rahoitusvakauden, pankkitoiminnan riskien vähentämisen ja pankkiunionin toimivuuden sekä rahoitussektorin luotettavuuden kannalta.

Viimeaikaisten tapahtumien perusteella vaikuttaa siltä, että rahanpesun vastaiset toimet eivät ole olleet riittäviä eurooppalaisissa pankeissa, joten komissio on päätenyt ehdottamaan rahoituslaitosten valvontakehyksen ja -toimenpiteiden lujittamista. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen uhka tulisi ottaa entistä paremmin huomioon ja varmistaa, että sääntöjä sekä valvotaan että pannaan tehokkaammin täytäntöön EU:ssa ja kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi muutoksilla on mahdollista edistää valvontaviranomaisten yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Euroopan pankkiviranomaisen roolin vahvistaminen EU:ssa on periaatteessa oikeansuuntaista. Keskittämällä nykyistä Euroopan finanssivalvontaviranomaisten toimivaltaa rahoitussektorin rahanpesun torjunnan valvonnassa yhdelle Euroopan valvontaviranomaiselle voidaan edistää toiminnan tehokkuutta sekä pankkien ja rahoitusmarkkinoiden vakautta.

EU:n rahanpesusääntelyä on useasti muutettu viime vuosina. Muutosehdotuksia käsitellessä on tärkeää varmistaa, että komission uudet muutosehdotukset ovat ehdottoman tarpeellisia, etenkin kun otetaan huomioon vielä jäsenvaltioissa kansallisesti voimaansaattettava rahanpesudirektiivin muutoksiin perustuva sääntely. Lainsäädäntöehdotuksen vaikutuksia tulee arvioida huolellisesti ja samalla tulee ottaa huomioon aiemmat direktiivimuutokset.

Muutosehdotuksessa on erityistä huomiota kiinnitettävä EBA:n mahdolliseen oikeuteen pyytää ja vaatia kansallisia valvontaviranomaisia tutkimaan rikkomuksia sekä harkitsemaan toimia ja viimesijaiseen keinoon osoittaa päätöksiä suoraan yksittäisille finanssialan toimijoille.

Sääntelymuutosten tulee olla erittäin huolellisesti kohdennettuja, jotta muutokset voitaisiin saada hyväksytyiksi nykyisen Euroopan parlamentin toimikaudella. Uusien muutosehdotusten ei tulisi myöskään viivästyttää vireillä olevan Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistusta koskevan muutosehdotuksen käsittelyä ja hyväksymistä.

## Valiokunnan lausunto TaVL 59/2018 vp

Rahanpesun torjuntaa ja valvontaa on syytä tehostaa mahdollisimman pitkälle voimassa olevan sääntelyn pohjalta tapahtuvilla toimintamallien ja -tapojen muutoksilla sekä nykyisten toimivaltaisten viranomaisten resursseihin panostamalla. Tätä kautta rahanpesun valvontaa pystytään vahvistamaan EU:ssa ja kansallisesti huomattavasti nopeammin kuin uusilla sääntelymuutoksilla.

Suomi pitää tärkeänä, että komission tiedonannossa esitettyjä pidemmän aikavälin muutosajatuksia, kuten rahanpesudirektiivin muuttamista asetukseksi sekä keskitetyimmän EU:n rahanpesuvalvonnan ja erillisen EU:n viranomaisen perustamista, arvioidaan hyvin huolellisesti ja monipuolisesti eri vaihtoehtoja selvittäen. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon rahoituslaitosten lisäksi muut ilmoitusvelvolliset sekä erityyppisten rahanpesun torjunnan viranomaisten tehtävät ja vastuut. Arviointien ja mahdollisten muutosehdotusten tueksi on laadittava erittäin perusteelliset ja kattavat vaikutusarviot sekä järjestettävä laajat julkiset kuulemiset.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat.* Euroopan komissio on ehdottanut muutoksia vuonna 2017 antamaansa ehdotukseen Euroopan finanssivalvontajärjestelmän uudelleenarvioinnista. Talousvaliokunta on ottanut kantaa finanssivalvontajärjestelmän uudistukseen käsitellessään valtioneuvoston kirjelmää syksyllä 2017 (TaVL 53/2017 vp — U 62/2017 vp). Valtioneuvoston nyt antaman kirjelmän mukaisesti komission uusi esitys sisältää sekä kokonaisuudistuksen alaan kuuluvia ehdotuksia että myös täysin uusia elementtejä, jotka liittyvät pyrkimyksiin estää rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. Talousvaliokunta pitää komission tavoitteita kannatettavina, mutta ilmaisee huolensa eräistä ehdotuksen yksityiskohdista tässä lausunnossa jäljempänä kuvatuin perustein.

*Kokonaisuudistus.* Eurooppalaisten valvontaviranomaisten (ESA) nykyiset johtokunnat ehdotetaan säilytettäväksi, mutta niiden kokoonpanoihin lisättäisiin kokopäiväisiä riippumattomia jäseniä. Päätöksenteko säilyisi siis pitkälti ennallaan. ESAt määrittelisivät prioriteetit, jotka kansallisten valvojien tulisi ottaa huomioon laatiessaan vuosittaisia työohjelmiaan. Vertaisarvioinnit suoritaisi kansallisista valvojista ja ESAn henkilöstöstä koostuva vertaisarviointikomitea. Muun muassa esitteiden ja EU-rahastojen osalta valvonta säilyisi ennallaan. Talousvaliokunnalla ei ole huomauttamista näihin muutosehdotuksiin.

*Rahanpesun estämiseen kohdenneet uudet toimet.* Finanssisektoriin liittyvän rahanpesun torjuntaa koskevaa toimivaltaa keskitettäisiin Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA). Muutokset koskevat muun muassa tietojen keräämistä, standardien laatimista, markkinakehityksen ja haavoittuvuuksien seuraamista ja viranomaisten riskiarvioiteja. Tavoitteena on varmistaa, että rahanpesuun liittyvät riskit ovat kaikkien toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa ja että viranomaisten yhteistyö toimii myös tietojen jakamisen osalta.

Talousvaliokunta toteaa, että kuluvan vuoden aikana kertyneet valvontahavainnot ovat osoittaneet, että rahanpesun vastaiset toimet eivät ole olleet riittäviä eurooppalaisissa pankeissa. Valiokunta katsoo, että vaikka rahanpesun valvontaa tulee vahvistaa rikollisuuden torjunnan lisäksi rahoitusvakauden, pankkitoiminnan riskien vähentämisen ja pankkiunionin toimivuuden sekä ra-

## Valiokunnan lausunto TaVL 59/2018 vp

hoitussektorin luotettavuuden turvaamiseksi, valvonnan tehostamisen tulee tapahtua ensisijaisesti voimassa olevan sääntelyn pohjalta tapahtuvilla toimintamallien muutoksilla.

Valiokunta haluaa tässä yhteydessä pitää esillä myös sitä näkökohtaa, että väärinkäytösten ilmi tuleminen on paitsi osoitus siitä, että järjestelmää käytetään väärin, myös todiste siitä, että valvontajärjestelmä on kykenevä tällaisia väärinkäytöstilanteita tunnistamaan ja paljastamaan. Väärinkäytöstapausten viimeaikaisista ilmituloista ei voida siten vetää yksinomaan johtopäätöstä, jonka mukaan ilmiö olisi erityisesti tähän aikaan kohdistuva, vaan tulee ottaa huomioon, että vasta nyt valvontajärjestelmä alkaa saada sellaisia muotoja, jotka mahdollistavat aiempaa paremmin väärinkäytösten tunnistamisen ja niihin puuttumisen.

*Kansallinen harkintavalta rahanpesun estämistä koskevassa sääntelyssä.* Eurooppalainen rahanpesusääntely perustuu minimidirektiiveihin. Jäsenvaltioiden kansallisten säännösten ja valvontakäytäntöjen välisten eroavaisuuksien on koettu vaikeuttavan yhtenäisten ja vertailukelpoisten menettelyjen ja käytäntöjen sekä niitä tukevien teknisten ratkaisujen kehittämistä. Lisäksi eroavaisuuksista aiheutuu tulkintaerimielisyyksiä esimerkiksi FATF:n suosituksiin ja niiden täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Tästä esimerkkinä on, muun muassa, Suomen lainsäädäntöön EU-sääntelystä poiketen otettu rahanpesulain (444/2017) soveltamisalan ulottaminen neljännen rahanpesudirektiivin mukaisten henki- ja muiden sijoitusvakuutusten ohella muihinkin vakuutustuotteisiin (esimerkiksi työeläkevakuutukset, lakisääteiset työtapaturmavakuutukset, vahinkovakuutukset sekä riskihenkivakuutukset).

*Uudet ehdotukset suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.* Komission uusien ehdotusten välttämättömyyttä on arvioitava suhteessa vielä jäsenvaltioissa kansallisesti voimaansaattaviin rahanpesudirektiivin muutoksiin. Pankkiviranomaisen oikeus vaatia kansallisia valvontaviranomaisia tutkimaan rikkomuksia sekä ryhtymään toimenpiteisiin ja osoittaa päätöksiä suoraan toimijoille on herättänyt huolen siitä, onko ehdotettujen uusien valtuuksien käytön vaikutuksia arvioitu riittävän kattavasti siten, että valvonnan kohteen oikeussuoja ja muutoksenhakukeinot olisi punnittu suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn.

Valiokunta katsoo, että erityisesti eurooppalaisen viranomaisen toimivalta osoittaa päätöksiä suoraan yksittäisille toimijoille tulee tarkentaa. Ehdotetusta sääntelystä jää osittain epäselväksi muun muassa se, hyödyntäisikö EBA näissä tilanteissa kansallisille valvojille säädetyt toimivaltuuksia vai sille erikseen säädettäviä omia toimivaltuuksia, millä tavoin ja millaista menettelyä noudattaen näitä valtuuksia käytettäisiin ja kuinka muutoksenhaku näihin päätöksiin tullaan järjestämään. Talousvaliokunta pitää oikeusvarmuuden ja viranomaistoiminnan ennustettavuusvaatimuksen näkökulmasta tärkeänä, että ennen uuden sääntelyn antamista selvitettäisiin, kuinka kansallisiin säännöksiin perustuvat ratkaisut ovat sovitettavissa EBA:lle ehdotettuihin valtuuksiin siten, että ne olisivat yhdensuuntaiset ja johdonmukaiset.

*Johtopäätöksiä.* Rahanpesun torjuntaan liittyviä velvoitteita, valvontaa ja seuraamuksia on kiristetty viime vuosien aikana sekä EU:ssa että kansallisin toimin. Kattavaa kuvaa viimeaikaisten lainsäädännön muutosten vaikuttavuudesta ei vielä ole ehtinyt muodostua, minkä vuoksi talousvaliokunta katsoo, että tässä vaiheessa ensisijaisena tavoitteena tulisi pitää jo annetun sääntelyn tehokasta täytäntöönpanoa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ennen uuden sääntelyn antamis-

## Valiokunnan lausunto TaVL 59/2018 vp

ta varmistetaan myös ehdotettavien muutosten yhteensopivuus lähialojen sääntelyyn, erityisesti vastikään voimaan tulleeseen tietosuojalainsäädäntöön.

Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn näkemykseen siitä, että osana nykytilan kehittämistä tehtävien keskittämisen lisäksi voisi olla tarkoituksenmukaista muuttaa direktiivin sääntely ainakin osin asetustasoiseksi. Tämä voisi yhdenmukaistaa kansallisia sääntely-ympäristöjä, eikä yksittäisillä jäsenvaltioilla olisi mahdollista saada epäoikeudenmukaista kilpailuetua muita jäsenvaltioita väljemmän sääntelyn ja valvonnan kautta. Rahoitusmarkkinoiden integraatio altistaa jäsenvaltioita yhteisille tai yhteisiksi muodostuville häiriöille aikaisempaa enemmän: yhtenäiselle finanssivalvontakehikolle on selkeä tarve finanssipalveluiden ja -tuotteiden liikkua entistä enemmän rajojen yli. Olennaista on, että eurooppalaisen valvontajärjestelmän sisällä säilyy tulkintojen koheesio ja selkeä työnjako keskitetyn ja hajautetun valvonnan välillä.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 22.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

jäsen Martti Mölsä sin  
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok  
jäsen Harry Harkimo liik  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Lea Mäkipää sin  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Joakim Strand r  
varajäsen Teuvo Hakkarainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller