

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 33/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta, komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta (finanssivalvonta-asetukset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 30 päivänä lokakuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta, komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta (finanssivalvonta-asetukset) (U 73/2009 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- johtava riskiasiantuntija Juha Savela, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Jouni Timonen, Suomen Pankki
- pääekonomisti Olli Koski, Suomen Ammatti-
liittojen Keskusjärjestö SAK ry
- alue- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Lauri Korkea-
oja, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Finanssialan Keskusliitto
- valtiotieteen tohtori Heikki Koskenkylä.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Mikrotasolla eurooppalaisen finanssivalvonnan uudistus sisältää komission ehdotusten mukaisesti Eurooppalaisen finanssivalvojien järjestelmän (European System of Financial Supervision) perustamisen; järjestelmä koostuu yhteistyöverkostosta, jonka muodostavat kansalliset valvontaviranomaiset, komissio sekä kolme uutta eurooppalaista valvontaviranomaista (European Supervisory Authorities, jäljempänä 'eurooppalainen valvontaviranomainen' tai 'valvontaviranomainen') — pankki-, arvopaperimarkkina- ja vakuutusallalle kullekin omansa. Lisäksi perustetaan kolmen eurooppalaisen valvontaviranomaisen yhteinen komitea kaikille sektoreille yhteisten kysymysten käsittelyä varten.

Kullakin valvontaviranomaisella olisi oma oikeushenkilöllisyys. Valvontaviranomaiset vastaisivat nykyisten kansallisten finanssivalvontaviranomaisten yhteistyökomiteoiden tehtävistä, kuten teknisestä neuvonannosta komissiolle. Valvontaviranomaisten tulisi aloittaa toimintansa vuoden 2011 alussa.

Eurooppalaiset valvontaviranomaiset valmistelisivat yhteistä teknistä säännöstöä ja valvontastandardeja sekä varmistaisivat omalta osaltaan sen, että yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan johdonmukaisesti. Lisäksi niiden tulisi helpottaa tehtävien ja velvollisuuksien delegointia toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kesken. Ne myös toimisivat läheisessä yhteistyössä uuden perustettavan makrovalvonnan vakaudesta vastaavan Euroopan järjestelmäriskikomitean kanssa. Tämän lisäksi ehdotuksissa varataan mahdollisuus siihen, että valvontaviranomaiset voisivat käyttää yksinomaista valvontavaltaa yhteisön lainsäädännössä erikseen määritettävissä erityistapauksissa, kun kyseessä ovat Euroopan laajuiset toimijat tai Euroopan laajuinen taloudellinen toiminta; tätä varten valvontaviranomaisilla tulisi olla niin ikään erikseen määritettävät tarvittavat tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet sekä valtuudet periä valvontamaksuja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa EU-tason finanssivalvonnan kehittämistä ja uusien eurooppalaisten valvontaviranomaisten perustamista. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan eri EU-elinten tulee muodostaa tasapainoinen, selkeä kokonaisuus, jossa otetaan huomioon kunkin tahon tehtävät ja vastuut sekä toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Erityisen tärkeää on tehostaa valvonnasta vastaavien viranomaisten keskinäistä yhteistyötä unionissa. Tätä tavoitetta voidaan edistää turvaamalla ehdotetulla tavalla tiedonvaihto eri maiden valvojien välillä, laadultaan mahdollisimman korkeatasoinen valvonta koko unionissa sekä vahva yhteys makrovakauden valvonnan ja mikrotason valvonnan kesken. Eri sektorien ominaispiirteet on niin ikään tarpeen ottaa asianmukaisesti huomioon. Merkitsevä on, että vaikka valvonnan kehittäminen ehdotusten suuntaisesti on erittäin perusteltua kaikilla finanssimarkkinoiden eri sektoreilla, nyt ehdotettu malli perustuu ensisijaisesti pankkivalvonnan puutteista tehtyihin havaintoihin.

Valtioneuvosto pitää selkeiden vastuusuhteiden ylläpitämiseksi tärkeänä, että varmistetaan siitä, että uuden eurooppalaisen finanssivalvonnan rakenne on asianmukainen ja että eurooppalaisten valvontaviranomaisten toiminnassa voidaan riittävästi ottaa huomioon valvonnan kohteiden oikeusturva. Valtioneuvosto katsoo asetusehdotusten oikeusperustaksi ehdotetun perustamissopimuksen 95 artiklan olevan riittävä pohja. Tätä puoltaa valtioneuvoston tulkinnan mukaan muun muassa se, että perustettavien uusien eurooppalaisten valvontaviranomaisten pääasiallisena tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä huolehtimalla niiden mahdollisimman yhdenmukaisesta soveltamisesta.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksissa ongelmallisena sitä, että valvontaviranomaisten valmistellessa luonnoksia teknisiksi standardeiksi äänivalta eri kansallisten edustajien kesken jakaantuisi neuvoston ääntenpainotuksen mukai-

sesti. Kyseessä tulisi olla nimenomaisesti asiantuntijaorganisaation valmisteleva puhtaasti tekninen normisto, joten äänenpainotus saattaisi helposti johtaa muiden tekijöiden kuin puhtaan asiantuntemuksen kasvavaan vaikutukseen päätöksenteossa. Tämä herättää samalla kysymyksiä siitä, siirretäänkö näillä järjestelyillä tosiasiassa poliittisen valvonnan alaisuuteen kuuluvaa päätöksentekoa sen ulottumattomiin sekä kansallisesti että EU-tasolla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan vähimmäisvaatimus päätöksentekosäännöille kuitenkin on, että säännöt vastaavat perustamissopimuksen mukaista neuvoston määräenemmistöpäätöksissä sovellettavaa äänenpainotusta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että teknisten standardien osalta yleiseurooppalainen käsitys siitä, mikä on teknistä normistoa, on huomattavasti suomalaista laajempi. Osa jo nykyisistä rahoitusmarkkinasektoria koskevista EU:n täytäntöönpanosäännöksistä käsittelee kysymyksiä, joiden Suomessa katsotaan edellyttävän lainsäädäntöä. Koska tämä normisto kuuluu nykyisin komitologiamenettelyn piiriin, valtioneuvoston on mahdollista täyttää perustuslain mukainen velvoitteensa pitää eduskunta asianmukaisesti informoituna sen valmistelusta. Eurooppalaisten valvontaviranomaisten valmistelemiin teknisiin standardeihin tämä mahdollisuus ei jatkossa ulottuisi. Se, mistä kysymyksistä voidaan antaa teknisiä standardeja, samoin kuin standardien soveltamisalan laajuus, on määriteltävä yhteispäätösmenettelyssä säädöskohtaisesti, joten eduskunnan vaikutusmahdollisuudet säilyisivät nykyisellään. Jos tekniset standardit yhteispäätösmenettelyn tuloksena kuitenkin ulottuisivat kysymyksiin, joiden katsotaan Suomessa edellyttävän lainsäädäntöä, valtioneuvostolla ei enää olisi mahdollisuutta toimittaa eduskunnalle tietoja valmistelusta, sillä asian valmistelu ei enää kuulu valtioneuvoston piiriin. Tässä yhteydessä merkille pantavaa on se, että komission ehdotuksen mukaan teknisten standardien valmistelu ja vahvistaminen jäisivät myös Euroopan parlamentin valvonnan ulkopuolelle.

Valtioneuvosto katsoo edellä mainituista syistä, että uusien EU-valvontaviranomaisten oikeudesta antaa sitovia teknisluonteisia määräyksiä olisi säädettävä yhteispäätösmenettelyä noudattaen asianomaisessa EU-säädöksessä erikseen säädöksen kunkin yksittäisen säännöksen osalta, jotta määräystenanto-oikeus säilyisi teknisluonteisena ja riittävän tarkkarajaisena. Lisäksi määräystenanto-oikeuden edellytyksenä tulisi olla, että kysymys on suoraan sitovan tai muuten riittävästi harmonisoidun sääntelyn soveltamisesta, jotta voidaan varmistaa, että EU-tason valvontaviranomaisten norminanto ei ole ristiriidassa asianomaisen EU-säädöksen sallimissa rajoissa annetun kansallisen lainsäädännön kanssa.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti niihin komission ehdotuksiin, joiden mukaan eurooppalaiset valvontaviranomaiset voisivat tehdä suoraan toimijoille osoitettuja päätöksiä esimerkiksi tilanteissa, joissa toimivaltainen kansallinen viranomainen ei noudata eurooppalaisen valvontaviranomaisen suositusta. Ensinnäkin tämä on ristiriidassa sen kanssa, että yksittäisiä toimijoita koskevan valvonnan tulee edelleen kuulua kansallisille valvontaviranomaisille. Toiseksi on jokseenkin epäselvää, mihin yhteisön perustamissopimuksen määräyksiin eurooppalaisten valvontaviranomaisten suora puuttuminen yksittäisten toimijoiden toimintaan ohitse yhteisön lainsäädännön soveltamisesta ja kansallisesta täytäntöönpanosta vastuussa olevan kansallisen viranomaisen voisi perustua. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan päätös siitä, onko jäsenvaltio jättänyt toteuttamatta yhteisön lainsäädännön mukaiset velvollisuutensa (mukaan lukien päätökset siitä, ovatko jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltaneet yhteisön lainsäädäntöä oikein), kuuluu yhteisön tuomioistuimelle. Kysymystä on lisäksi tarpeen arvioida myös suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteiden näkökulmasta. Ehdotuksista ei myöskään käy ilmi, mitkä olisivat sanktiot, joilla taattaisiin, että toimijat todella noudattaisivat viraston niille osoittamia päätöksiä. Ilmeisesti jäsenvaltion tulisi huolehtia tästä kansallisesti sen jälkeen, kun eurooppalaisten valvontaviran-

omaisten päätöksellä nimenomaisesti mitätöidään sen oman toimivaltaisen viranomaisen päätös samassa asiassa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että siltä osin kuin kaavailluille eurooppalaisille valvontaviranomaisille ehdotetaan siirrettäväksi sitovaa päätöksentekovaltaa, kussakin hyväksyttävässä yhteisön säädöksessä selkeästi täsmennetään ne kohdat, joiden tarkemmasta soveltamisesta ehdotetut viranomaiset saisivat päättää jäsenvaltioita sitovasti. Erityisesti on pyrittävä varmistamaan, että uusille viranomaisille annettava päätöksentekovalta ei voi suoraan syrjäyttää kansallista lainsäädäntöä. Valvottaville ja niiden asiakkaille on lisäksi taattava riittävä oikeusturva. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että komissio antaa pikaisesti konkreettiset ehdotuksensa siitä, miten sektorikohtaisessa lainsäädännössä on tarkoitus antaa eurooppalaisille valvontaviranomaisille sitovaa toimivaltaa valmistella teknisiä standardeja. Näihin kysymyksiin ei ole mahdollista ottaa asianmukaisesti kantaa vain periaatteellisella tasolla, vaan ehdotusten arviointi edellyttää sitä, että tiedossa on myös niiden tarkka soveltamisala.

Valtioneuvosto korostaa myös sitä, että asetuksissa olisi asetettava selkeät rajat kansallisen viranomaisen mahdollisuuksille sopia sille lailla säädettyjen tehtävien siirtämisestä toisen valtion viranomaiselle tai tälle kuuluvien tehtävien ottamisesta. Valtioneuvosto ei suhtaudu täysin torjuvasti viranomaiselle perustettavaan toimivaltaan tehdä sopimuksia toisen valtion viranomaisen kanssa, mutta korostaa, että tällaisen sääntelyn on oltava poikkeuksellinen ja sopimuskentekovalan perustamiselle on asetettava edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa viranomaisen voi tehdä sopimuksia. Tältä osin valtioneuvosto viittaa perustuslakivaliokunnan tästä kysymyksestä esittämiin aiempiin kantoihin.

Ottaen huomioon, että kaikki mahdolliset kustannukset mahdollisten finanssikriisien kustannuksista säilyvät jäsenvaltioiden vastuulla, valtioneuvosto pitää ongelmallisena ehdotusta,

jonka mukaan komissio voisi yksin päättää siitä, vallitseeko finanssimarkkinoilla erityistoimia edellyttävä hätätila. Ehdotukseen sisällytetyt turvalausekkeet eivät todennäköisesti olisi riittävä keino, jolla voitaisiin varmistaa se, että eurooppalaisten valvontavirastojen toimenpiteistä ei aiheudu välittömiä kustannuksia, jotka jäsenvaltioiden on katettava verovaroin. Erityisesti tältä osin asetuksissa olisi siksi tarpeellista vahvistaa neuvoston roolia.

Ehdotuksien mukaan eurooppalaisten valvontaviranomaisten rahoitus jakautuisi kansallisten valvontaviranomaisten sekä unionin talousarviosta maksettavaan osuuteen. Kansallisten osuuksien määräytymisperustetta ei asetusehdotuksissa määritetä sitovasti. Koska kansalliset viranomaiset maksaisivat ehdotusten mukaan suuren osuuden eurooppalaisen valvontaviranomaisen kokonaisbudjetista, olisi todennäköisesti välttämätöntä, että Finanssivalvonnan tulisi tehostaa toimintaansa, jos halutaan välttyä tilanteelta, jossa on tarpeellista korottaa Finanssivalvonnan perimiä valvontamaksuja tai, vaihtoehtoisesti, korottaa Finanssivalvonnalle annettua julkisen rahoituksen osuutta. Arvioitaessa eri rahoitusmalleja Suomen näkökulmasta tulisi yhtenä lähtökohtana olla se, että perustuslakivaliokunnan mukaan Finanssivalvonnan valvontamaksut ovat veronluonteisia ja niistä on siten säädettävä lailla. Näin ollen sellaisesta rahoitusmallista, jossa ulkomainen valvontaviranomaisen päättäisi budjetistaan ja sen kattamiseksi kerättävien maksujen suuruudesta ja jossa valvontamaksut kerättäisiin kokonaan tai osittain kansallisilta valvontaviranomaisilta, seuraisi, että EU-elin päättäisi asiallisesti Finanssivalvonnan valvontamaksujen suuruudesta. Tämä kaventaisi käytännössä eduskunnan toimivaltaa sen päättäessä Finanssivalvonnan valvontamaksuista ja merkitsisi asiallisesti verotusoikeuden siirtymistä osittain pois kansallisesta toimivallasta. Tämän vuoksi uusien valvontaviranomaisten rahoitus tulisi järjestää noudattaen mahdollisimman pitkälti niitä yleisiä periaatteita, joita EU:n toimielinten ja viranomaisen toiminnan rahoittamisesta on voimassa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettuun valvontamalliin sisältyy se riski, että hallinnollinen byrokratia käytännössä lisääntyy, sillä kansallisille viranomaisille luodaan runsaasti uusia

unionin tason velvoitteita. Valtioneuvosto korostaa, että tämä ei saa tapahtua operatiivisen valvonnan kustannuksella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta kannattaa valtioneuvoston tavoit EU-tason finanssivalvonnan kehittämistä ja uusien eurooppalaisten valvontaviranomaisten perustamista. Valiokunta on useissa lausunnoissaan (kuten TaVL:t 24/2009 vp, 42/2008 vp, 35—37/2008 vp ja 24/2008 vp) kiinnittänyt huomiota finanssimarkkinoiden valvonnan ja sääntelyn kehittämistarpeisiin ja painottanut, että uuden sääntelyn tulee perustua nykytilanteeseen johtaneiden syiden analysointiin ja eri sääntelyvaihtoehtojen punnintaan. Ehdotettujen EU-valvontaviranomaisten perustaminen mahdollistaa koordinoitumman ja keskitetymmän valvonnan, jolla voidaan vastata tehokkaammin rajat ylittäviin kriiseihin. Suomen ja EU:n pitäisi yleisesti toiminnassaan edistää globaalin finanssivalvonnan kehittämistä.

Finanssikriisit ovat aiheutuneet pääosin omaisuusarvojen hintojen liiallisesta noususta, ylivelkaantumisesta, valvonnan puutteesta sekä ylimitoitetuista finanssisektorin johdon kannustinjärjestelmistä. Reaalitalous ja rahoitusmarkkinat ovatkin tiiviisti kytköksissä toisiinsa, ja kriisien ehkäisy edellyttää sekä näiden sektoreiden yhteistyötä että toisiaan tukevien instrumenttien käyttämistä. Finanssivalvonta jäsenvaltioissa on ollut hyvin eritasoista ja yhteistyö jäsenvaltioiden ja unionin välillä puutteellista. Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että kehitettävästä EU-tason finanssivalvonnasta tulee koherenssia, tehokasta ja ennaltaehkäisevää. Mikro- ja makrotason valvonnan tulee perustua tiiviiseen yhteistyöhön eri tason valvontaviranomaisten kesken unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Valvontaviranomaisten toiminnan järjestämisessä tulee välttää tarpeetonta päällekkäistä toimintaa, ja valvonnan rakenteita kehitettäessä

tulee kiinnittää huomiota myös valvonnan kohteiden oikeusturvan säilymiseen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että esityksen mukaiset EU-valvontaviranomaiset ovat ensisijaisesti asiantuntijaorganisaatioita. Asiantuntemuksen korostamiseksi kansallisten edustajien äänivallan osalta tulisi pyrkiä ratkaisuun, jossa äänivalta jakaantuisi yhtäläisesti eikä jäsenvaltioiden äänivallan mukaan valmisteltaessa teknisiä standardeja. Yleiseurooppalainen tulkinta teknisistä standardeista on suomalaista laajempi. Osa jo nykyisistä rahoitusmarkkinoita koskevista täytäntöönpanosäännöksistä käsittelee kysymyksiä, jotka Suomessa ovat lailla säädettäviä. Talousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti siihen, että valvontaviranomaiset voisivat hyväksyä teknisiä standardeja kysymyksistä, jotka Suomessa kuuluvat lainsäädännön piiriin. Suomen tulee pyrkiä ratkaisuun, jossa määräyksenanto-oikeus säilyy teknisluonteisena sekä riittävän tarkkarajaisena ja perustuu sitovan tai muuten riittävästi harmonisoidun sääntelyn soveltamiseen, jotta esitys ei kaventaisi kohtuuttomasti eduskunnan lainsäädäntövaltaan perustuvaa oikeutta osallistua EU-asioiden valmisteluun.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan myös siinä, että ehdotusta tulisi tarkentaa siltä osin kuin valvontaviranomaisille annetaan oikeus tehtävien siirtämiseen toisille viranomaisille. Tällaisen tehtävien siirtämisen pitää olla poikkeuksellista ja selkeästi rajattua: valtuutus ei saa olla rajoittamatonta valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden.

Ehdotuksen mukaan EU-valvontaviranomaisten rahoitus jakautuisi kansallisten valvontaviranomaisten sekä EU-talousarviosta maksettavaan osuuteen. Tämä saattaisi vaikuttaa Finanssivalvonnan perimiin valvontamaksuihin, jotka

ovat perustuslakivaliokunnan mukaan veronluonteisia ja niistä on säädettävä lailla. Talousvaliokunta tukee valtioneuvoston näkemystä siitä, että EU-valvontaviranomaisten rahoitus tulisi järjestää noudattaen mahdollisimman pitkälti niitä yleisiä periaatteita, joita EU:n toimielinten ja viranomaisten toiminnan rahoittamisesta on voimassa. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että ehdotuksessa määriteltäisiin yksityiskohtaisemmin kansallisten valvontaviranomaisten maksuosuudesta. Kansallisella tasolla on myös huolehdittava finanssivalvonnan resursseista.

Talousvaliokunta yhtyy myös esitettyihin huoliin hallinnollisen taakan lisääntymisestä.

Nyt luotavaa makro- ja mikrotason valvontajärjestelmää ei voitane pitää erityisen selkeänä ja kustannustehokkaana. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että asetuksen toimivuutta arvioitaisiin lähiaikoina, jotta varmistettaisiin rahoitusmarkkinoiden valvonnan kehittyminen systemaattisesti innovatiivisten ratkaisujen myötä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Antti Rantakangas /kesk
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Harri Jaskari /kok
Anne Kalmari /kesk
Matti Kangas /vas
Toimi Kankaanniemi /kd

Jouko Laxell /kok
Eero Lehti /kok
Päivi Lipponen /sd
Petteri Orpo /kok
Sirpa Paatero /sd
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.