

Asia

Lainsäädäntöehdotus ja tiedonanto rahoituslaitosten vakavaraisuusvalvontaa ja rahanpesun torjuntaa koskevan unionin kehyksen lujittamisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 62/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on 12.9.2018 antanut lainsäädäntöehdotuksen (COM(2018) 646 final) ja tiedonannon (COM(2018) 645 final) rahoituslaitosten vakavaraisuusvalvontaa ja rahanpesun torjuntaa koskevan unionin kehyksen lujittamisesta.

Komissio ehdottaa muutoksia syksyllä 2017 antamaansa ehdotukseen Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuksesta ja täsmennyksiä rahanpesudirektiiviin.

Sääntelyehdotuksen mukaan finanssisektoriin liittyvän rahanpesun torjuntaa koskevaa toimivaltaa keskitettäisiin 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.

Komissio on esitellyt ehdotuksen ja tiedonannon ECOFIN-neuvostolle 2.10.2018. Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä 26.9.2018 ja se jatkuu syksyn aikana.

Finanssivalvontajärjestelmän tarkistusta koskevaa ehdotusta on käsitelty neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä syksystä 2017 alkaen. Neuvottelut ovat edenneet työryhmässä suhteellisen hitaasti, mutta syksyllä 2018 neuvoston puheenjohtajavaltio Itävalta on pyrkinyt luomaan kompromissiehdotuksen, joka merkitsisi komission alkuperäistä ehdotusta vähäisempiä muutoksia Euroopan finanssivalvontajärjestelmää koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn.

Suomen 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 päättänyt 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 voimaansaatettava 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.

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.

Pääasiallinen sisältö

Lainsäädännön muutosehdotus

Komission muutosehdotukset kohdistuvat Euroopan finanssivalvontajärjestelmän (European System of Financial Supervision, ESFS) tarkistuksen (U 62/2017 vp) osalta Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annettuun asetukseen (EBA-asetus, 1093/2010).

Muutosehdotuksen mukaan rahoitussektoriin eli finanssialan toimijoihin liittyvää rahanpesun torjuntaa koskevaa toimivaltaa keskitettäisiin Euroopan pankkiviranomaiselle. EBA:n toimeksiantoa vahvistettaisiin, jotta varmistetaan rahanpesun riskien tosiasiallinen ja johdonmukainen viranomaisvalvonta sekä viranomaisten yhteistyö ja tietojenvaihto. Sääntelymuutoksilla mahdollistettaisiin tehokkaampi tietojen kerääminen rahanpesun torjunnasta sekä riskeistä ja suuntauksista sekä tietojen saatavuus ja vaihtaminen valvontaviranomaisten välillä. Muutosehdotuksilla varmistettaisiin, että rahanpesua koskevien sääntöjen rikkominen tutkitaan jäsenvaltioissa johdonmukaisesti.

Asetuksen uudessa 9 a artiklassa säädettäisiin EBA:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvistä erityistehtävistä, kuten tietojen keräämisestä toimivaltaisilta viranomaisilta, yhteisten standardien laatimisesta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi, markkinakehityksen seuraamisesta sekä rahanpesulle ja terrorismin rahoitukselle altistavien haavoittuvuuksien seuraamisesta. EBA perustaisi kerätyistä tiedoista koostuvan keskustietokannan, edistäisi valvontaprosessien lähentymistä ja suorittaisi toimivaltaisia viranomaisia koskevia riskiarviointoja.

Sääntelymuutosten perusteella EBA voisi pyytää kansallisia valvontaviranomaisia tutkimaan mahdollisia merkittäviä rikkomuksia ja harkitsemaan kohdennettuja toimia, kuten seuraamuksia.

Asetuksen uudessa 9 b artiklassa säädettäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseen liittyvästä tutkintapyyntöstä. EBA voisi, jos sillä on viitteitä olennaisista rikkomuksista, pyytää toimivaltaisia viranomaisia tutkimaan finanssialan toimijan suorittamat unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn mahdolliset rikkomukset sekä harkitsemaan seuraamusten määräämistä kyseiselle toimijalle rikkomusten johdosta. Toimivaltaisen viranomaisen olisi noudatettava kaikkia sille esitettyjä pyyntöjä ja ilmoitettava pankkiviranomaiselle toimista, jotka se on toteuttanut tai aikoo toteuttaa noudattaakseen pyyntöä.

Muutoksilla edistettäisiin sitä, että kansalliset valvontaviranomaiset noudattavat EU:n sääntöjä ja toimivat yhteistyössä vakavaraisuusvalvojien kanssa. EBA:n toimivaltaa vahvistettaisiin siten, että jos kansalliset viranomaiset eivät ryhdy toimenpiteisiin, pankkiviranomainen voisi asetuksen 17 artiklan perusteella viimeisenä keinona osoittaa päätöksiä suoraan yksittäisille finanssialan toimijoille.

Lisäksi muutoksilla pyritään helpottamaan yhteistyötä kolmansien maiden kanssa rajat ylittävissä rahanpesun torjuntaan liittyvissä asioissa.

EBA:aan perustettaisiin uusi pysyvä komitea, joka kokoaisi yhteen rahanpesun ja terrorismin torjunnan valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset. Uusi komitea korvaisi nykyisen Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomiteassa perustetun rahanpesun torjuntaa käsittelevän alakomitean.

Rahanpesudirektiiviin (2015/849) ehdotettavat muutokset liittyvät EBA:n roolin vahvistamiseen. Direktiivin muutoksilla yksittäisiä Euroopan finanssivalvontaviranomaisten sekä komission lähinnä raportteihin ja ilmoituksiin liittyviä tehtäviä siirrettäisiin pankkiviranomaiselle.

Tiedonanto

Komission tiedonannossa unionin vakavaraisuusvalvontaa ja rahanpesun torjuntaa koskevan kehyksen lujittamisesta rahoituslaitosten osalta painotetaan EU-toimien ja lainsäädäntömuutosten tarvetta mutta samalla nostetaan esille olemassa olevien valvontavälineiden täysimääräinen hyödyntäminen.

Tiedonannon mukaan vahva ja uskottava järjestelmä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi on välttämätön sekä pankki- että pääomamarkkinaunionin toiminnan kannalta. Rahanpesun torjunnan tehostaminen on tärkeää rahoituslaitosten riskien vähentämisen kannalta.

Vaikka rahanpesusäätelyä on viime vuosina useamman kerran muutettu, komission mukaan rahanpesun torjunta edellyttää EU-lainsäädännön muutoksia.

Komission strategian mukaan tarkoituksena on parantaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötä vakavaraisuuden valvonnasta ja rahanpesun torjunnasta vastaavien viranomaisten välillä.

Komissio lisäksi kehottaa Euroopan finanssivalvontaviranomaisia ja erityisesti EBA:aa antamaan ohjeita, joilla edistetään vakavaraisuuden valvoja sisällyttämään rahanpesun torjuntaan liittyvät näkökohdat välineisiinsä ja lähentämään valvontaa.

Euroopan keskuspankkia pankkivalvojana kehoitetaan laatimaan tietojenvaihtoa koskeva monenvälinen yhteisymmärryspöytäkirja rahanpesun torjunnan valvojien kanssa 10.1.2019 mennessä, kuten viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä (2018/843) edellytetään.

Komissio tulee kesään 2019 mennessä julkistettavassa viidennen rahanpesudirektiivin 65 artiklan perusteella laadittavassa raportissa arvioimaan rahanpesusäätelyyn liittyviä pidemmän aikavälin muutoksia, kuten rahanpesudirektiivin muuttamista asetukseksi sekä keskitetympää EU:n rahanpesuvalvontaa ja mahdollisen erillisen EU:n viranomaisen perustamista.

Komissio katsoo, että asetus direktiivin sijasta tarjoaisi mahdollisuuden luoda yhdenmukaisempi säätelykehys rahanpesun torjuntaa varten.

Komission mielestä uuden EU:n viranomaisen tai muun viranomaisvaihtoehdon avulla voitaisiin varmistaa korkealaatuinen ja johdonmukainen rahanpesun torjunnan valvonta, saumaton tiedonvaihto ja optimaalinen yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten välillä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla (tavallinen lainsäätämisjärjestys).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta ehdotuksen osalta on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Muutosehdotuksen käsittely Euroopan parlamentissa ei ole vielä alkanut eikä ehdotukselle ole nimitetty esittelijöitä.

Vireillä olevan Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuksen esittelijöinä parlamentissa toimivat Othmar Karas (PPE, AT) ja Pervenche Berès (S&D, FR).

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö
EU-ministerivaliokunta 28.9.2018 (ECOFIN-neuvosto 2.10.2018, perusmuistio)

Ehdotus ja tiedonanto sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 1 – 8.10.2018.

Eduskuntakäsittely

U 62/2017 vp, TaVL 53/2017 vp, SuVEK 135/2017 vp

Suuri valiokunta 28.9.2018 (ECOFIN-neuvosto 2.10.2018)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Muutettavaksi ehdotetuista seikoista ja toimivaltuuksista säädetään kansallisesti Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

Asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio ei ole muutosehdotuksen yhteydessä laatinut vaikutusarviota tai järjestänyt julkista kuulemistä, koska sen mielestä sääntelymuutoksilla on kiireellistä estää rahanpesutapausten vahingollisuus Euroopan pankkijärjestelmälle.

Muutosehdotuksen välittömät suorat vaikutukset EU-budjettiin ovat vähäiset.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta kuuluu puheenjohtaja Junckerin komission ensisijaisiin tavoitteisiin, ja se on olennainen osa pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin puitteissa toteutettua riskien vähentämistä koskevaa ohjelmaa.

Neljäs rahanpesun vastainen direktiivi (2015/849) tuli voimaan kesäkuussa 2015. Viides rahanpesun vastainen direktiivi tuli voimaan heinäkuussa 2018, ja se on määrä saattaa

osaksi kansallista lainsäädäntöä tammikuuhun 2020 mennessä. Viidennellä direktiivillä lisätään finanssivalvojen valvontayhteistyötä ja tietojenvaihtoa, jota komissio ehdottaa nyt tehostettavan.

Komissio katsoo, että aiemmat sääntelymuutokset ovat lujittaneet EU:n sääntelykehystä, kuten rahanpesun torjunnan ja vakavaraisuuden valvojen välistä yhteistyötä koskevia sääntöjä. Lainsäädäntökehyksen vahvistumisesta huolimatta eräät viimeaikaiset rahanpesutapaukset eurooppalaisissa pankeissa ovat kuitenkin aiheuttaneet huolta rahoituslaitosten vakavaraisuutta koskevien sääntöjen ja rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen niveltämisestä.

Neuvosto, valtiovarainministerit ja euroryhmän puheenjohtaja sekä Euroopan keskuspankin edustajat ovat viime aikoina ilmaisseet huolensa rahanpesun torjunnasta. Rahanpesun torjunta ja riskien vähentäminen nostetaan esille myös kesäkuussa 2018 annetussa Ranskan ja Saksan niin sanotussa Mesebergin julkilausumassa ja etenemissuunnitelmassa.

Euroopan komissio perusti toukokuussa 2018 työryhmän, jossa ovat mukana Euroopan finanssivalvontaviranomaiset, Euroopan keskuspankki ja rahanpesun torjuntaa käsittelevän alakomitean puheenjohtaja. Työryhmä julkaisi elokuussa 2018 suosituksensa toimiksi, joilla voitaisiin varmistaa saumaton yhteistyö rahanpesun torjunnan ja vakavaraisuuden valvontaviranomaisten välillä Euroopan unionissa.

ECOFIN-neuvoston on joulukuussa 2018 tarkoitus hyväksyä päätelmät rahanpesun torjuntaan tehostamiseen liittyvistä lyhyen ja pidemmän tähtäimen toimenpiteistä.

Asiakirjat

Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1094/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010, eurooppalaisista riskipääomarahastoista annetun asetuksen (EU) N:o 345/2013, eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista annetun asetuksen (EU) N:o 346/2013, rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, eurooppalaisista pitkäaikaissijoitusrahastoista annetun asetuksen (EU) 2015/760, rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä annetun asetuksen (EU) 2016/1011, arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla ottamisen yhteydessä julkaistavasta esitteestä annetun asetuksen (EU) 2017/1129 ja rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta, COM(2018) 646 final, 12.9.2018

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle Euroopan keskuspankille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Unionin vakavaraisuusvalvontaa ja rahanpesun torjuntaa koskevan sääntelykehyksen lujittaminen rahoituslaitoksia varten, COM(2018) 645 final, 12.9.2018

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, finanssineuvos Jyrki Knuutinen, 02955 30270
VM/RMO, hallitussihteeri Katri Aho, 02955 30214
(Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus)
VM/RMO, finanssis sihteeri Tiina Heinonen, 02955 30512
(Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus)
etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2018/1533, EU/2017/1471

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
