Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

VM2020-00261

# LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON SELVITYKSESTÄ E 67/2020 VP KOMISSION TIEDONANTO TOIMINTASUUNNITELMASTA KOSKIEN KOKONAISVALTAISTA EU:N TOIMINTAPOLITIIKKAA RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESSÄ

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Etelä-Suomen aluehallintoviraston (jäljempänä *aluehallintovirasto*) lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä E 67/2020 vp, joka koskee komission tiedonantoa toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Asiaa on käsitelty valtiovarainministeriön muistiossa VM2020-00261. Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa erityisesti EU:n tasoisen valvontajärjestelmän toteuttamisesta ja sen suhteesta kansallisiin valvojiin.

Muistiossa esitetyt kannanotot vastaavat pääosin aluehallintoviraston käsityksiä käsillä olevasta asiasta sikäli kuin se aluehallintovirastoa koskettaa. Aluehallintovirasto kannattaa EU-tasoisen valvonnan toteuttamista ja riippumattoman valvontaviranomaisen perustamista valvonnan järjestämiseksi. Aluehallintovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota valvontavaltuuden soveltamisalaan, suhteeseen kansallisiin valvojiin nähden ja kansallisten valvojien resurssien turvaamiseen.

## 1 Valvontavaltuuden soveltamisala

Lausuttavana olevassa muistiossa esitetyn Suomen kannan mukaan EU-tasoista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan valvontatehtävää hoitaisi parhaiten uusi riippumaton valvontaviranomainen, jolla olisi suorat valvontavaltuudet, jolloin korjaavien toimien ja seuraamusten määrääminen olisi mahdollista. Valvonnan tulisi perustua riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon rajat ylittävät näkökohdat. Suomen kannan mukaan tällaisen lähestymistavan olisi katettava ainakin kaikkein suurimmat ja rajat ylittävät rahoitussektorin toimijat. Myös pienemmät kansalliset toimijat voisivat kuulua soveltamisalaan, jos niiden katsotaan olevan erityisen riskialttiita. Valvontajärjestelmää koskevassa uudistuksessa on huomioitava edelleen nykyisen kaltaisen asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamallin jatkamisen mahdollisuus erityisesti EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa.

Aluehallintovirasto kannattaa sanotun kaltaisen uuden EU-tasoisen valvontaviranomaisen perustamista, jolle annettaisiin suorat valtuudet valvoa jäsenmaiden ilmoitusvelvollisia. Perustettavan valvontaviranomaisen valvontavaltuuden laajuus tulisi kuitenkin määritellä täsmällisesti.

Aluehallintovirasto valvoo laajaa ja epäyhteneväistä ilmoitusvelvollisten joukkoa, josta vain pieni osa toimii rahoitussektorilla. Siten perustettavan valvontaviranomaisen valvontavaltuus koskisi hyvin harvaa aluehallintoviraston valvomaa ilmoitusvelvollista, mikäli valvonnan piiriin kuuluisivat vain suurimmat ja rajat ylittävät rahoitussektorin toimijat. Jokseenkin tulkinnanvaraisena voidaan kuitenkin pitää muistion kohtaa *”Myös pienemmät kansalliset toimijat voisivat kuulua soveltamisalaan, jos niiden katsotaan olevan erityisen riskialttiita.”*

Aluehallintovirasto ehdottaa edellä kuvatun kohdan täsmentämistä. Lauseesta jää epäselväksi se, ehdotetaanko soveltamisalaan kuuluvaksi nimenomaan pienempiä, mutta riskialttiita kansallisia rahoitussektorin toimijoita vai minkä tahansa sektorin erityisen riskialttiita toimijoita. Suomen kannassa esitetty huomio asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamallin jatkamisesta viittaisi siihen, että uuden valvontaviranomaisen toimivalta voisi ulottua muihinkin kuin rahoitussektorin toimijoihin.

Aluehallintovirasto pitää perusteltuna perustettavan EU-valvontaviranomaisen valvontavaltuuden rajaamista pelkkiin rahoitussektorin toimijoihin. Unionintasoisen valvonnan tulisi perustua riskiperusteisuuteen, eikä valvonnan ulottamista aluehallintoviraston muihin valvottaviin katsota tarpeelliseksi. Aluehallintovirastolla on runsaasti sellaisia valvottavia, joihin sovelletaan rahanpesulakia, mutta joiden harjoittama liiketoiminta on tosiasiassa hyvin vaatimatonta ja aluehallintoviraston arvion mukaan matalariskistä. Ylikansallisen valvontavaltuuden ulottamista tällaisiin toimijoihin edes lähtökohtaisesti ei voida pitää perusteltuna. Vaikka aluehallintovirasto kannattaa perustettavalle valvontaviranomaiselle myönnettäviä laajoja toimivaltuuksia, ei valvontavaltuutta tulisi kuitenkaan ulottaa koskemaan tarpeettoman laajaa valvottavien joukkoa. Soveltamisalan rajaaminen vain rahoitussektorin toimijoihin tuntuisi loogiselta erityisesti silloin, jos valvojaksi tulisi Euroopan pankkiviranomainen EBA.

Aluehallintovirasto kiinnittää huomiota myös erityisen riskialttiiden toimijoiden määrittelyyn. Kansallisesti tai EU-tasolla ei saisi syntyä epäselvyyttä siitä, kuuluuko tietty ilmoitusvelvollinen myös EU-tasoisen valvontaviranomaisen valvottaviin. Tiettyä ilmoitusvelvollista koskevan valvontaviranomaisen toimivaltuuden ei tulisi perustua subjektiiviseen arviointiin toimijan riskisyydestä, vaan soveltamisalaan kuuluvat ilmoitusvelvolliset tulisi määritellä täsmällisesti.

## 2 Keskinäinen toimivalta valvonnassa

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan EU-tasoiselle valvojalle voidaan myöntää oikeus ottaa kansallisella valvojalla oleva valvonta-asia käsiteltäväkseen, mutta tällaisissa tapauksissa tulisi valvojien keskinäinen toimivalta määritellä tarkasti. Mikäli valvonta-asia siirtyisi EU-valvontaviranomaiselle, päättyisi asian käsittely siltä osin aluehallintovirastossa. Kriteerit valvonta-asian siirtymiselle EU-valvontaviranomaiselle tulisi määritellä täsmällisesti etukäteen, mukaan lukien, voiko kansallinen valvoja oma-aloitteisesti siirtää valvonta-asian EU-tasolle sekä miten toimitaan mahdollisissa tapauksissa, joissa EU-valvontaviranomaisella ja kansallisella valvojalla on eriävät näkemykset valvonta-asian siirron tarpeellisuudesta. Tulisi myös selvittää, onko EU-

valvontaviranomaisella asian käsittelyyn otettuaan velvollisuus ratkaista se, vai voiko valvontaviranomainen ja millaisissa tilanteissa palauttaa asian takaisin kansallisen valvojan ratkaistavaksi.

Valvontamenettely ja sitä seuraava mahdollinen hallinnollinen seuraamus ovat raskaita prosesseja valvottavalle kohteelle. Ne bis in idem sekä lis pendens periaatteiden mukaisesti sama valvonta-asia ei voi olla vireillä sekä kansallisella että EU-tasoisella valvontaviranomaisella. Eri tason valvojat eivät myöskään myöhemmin voisi ottaa käsiteltäväkseen asiaa, jonka toinen valvoja on jo ratkaissut ja mahdollisesti määrännyt hallinnollisen seuraamuksen. Tästä syystä tulee varmistua, että käsittelyyn ottamisen ja seuraamusten määräämisen edellytykset EU-tason valvojassa ovat tarkasti määritelty etukäteen sekä yhteneväiset eri maiden valvottavien välillä.

## 3 Kansallisten valvojien resurssien turvaaminen

Toisena seikkana aluehallintovirasto kiinnittää huomiota kansallisten valvontaviranomaisten resurssien turvaamiseen.

EU-tasoisen valvontaviranomaisen perustamisessa on kyse täydentävästä valvonnasta, joka kohdistuu jo kansallisten valvontaviranomaisten valvottavina oleviin tahoihin. Kansainvälisen valvontaviranomaisen suorittama valvonta merkitsisi näiden toimijoiden osalta päällekkäistä valvontaa kansallisen valvojan suorittaman valvonnan kanssa; valvontatehtävää ei siis siirrettäisi eikä sitä tulisikaan siirtää kokonaisuudessaan vain EU-tasoisen valvontaviranomaisen vastuulle.

Koska kansallisten valvontaviranomaisten valvottavien piiri säilyisi samana eikä uuden valvontaviranomaisen perustaminen osaksikaan vähennä kotimaisten valvojien työtaakkaa, kansallisten valvontaviranomaisten ennestäänkin tiukkoja resursseja ei tule supistaa EU-tasoisen valvojan perustamisen vuoksi. Viranomaisresurssien turvaaminen sisältyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan, ja kun kansallisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvien viranomaisresurssien riittävyyttä tulevaisuudessa arvioidaan, EU-tasoisen valvojan olemassaoloa ei tule arvioida kansallisen valvonnan tarvetta pienentävänä tekijänä, vaan vähintään jo olemassa olevat viranomaisresurssit tulee turvata jatkossakin.

Elinkeinovalvontayksikön päällikkö Marko Peltonen

Ylitarkastaja Asta Mykkänen

Tämä asiakirja ESAVI/24440/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/24440/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Mykkänen Asta 09.09.2020 13:05

Ratkaisija Peltonen Marko 09.09.2020 13:14