



Eduskunnan talousvaliokunta  
TaV@eduskunta.fi

## **HE 167/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja laki virtuaalivaluutan tarjoajista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia. Pääosin ehdotetuilla uudistuksilla pantaisiin täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (ns. viides rahanpesudirektiivi).

Esitämme asiantuntijalausuntomme asiassa seuraavaa.

### **Esitys laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä**

Lakiesityksellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä on tarkoitus edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä sekä tehostaa viranomaisten tiedustelujen oikeaa kohdentumista.

Esityksen mukaan luottolaitoksen olisi ylläpidettävä sähköistä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmää, esim. teknistä rajapintaa, kun taas maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien olisi toimitettava tiedonhakujärjestelmää vastaavat tiedot sähköiseen rekisteriin.

Finanssivalvonta kannattaa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän toteuttamista suoran tiedonhakujärjestelmän ja keskitetyn sähköisen rekisterin yhdistelmänä ja pitää hyvänä tiedustelujen automatisoinnin kautta saavutettavaa toiminnan tehostamista.

### **Esitys laiksi virtuaalivaluutan tarjoajista**

Virtuaalivaluutan tarjoajia koskevassa lakiesityksessä ehdotetaan, että virtuaalivaluutan tarjoajien olisi rekisteröidyttävä Finanssivalvonnan



ylläpitämään rekisteriin. Laissa säädettäisiin myös rekisteristä poistamisesta ja muista virtuaalivaluutan toiminnalle asetettavista edellytyksistä, kuten asiakasvarojen suojaamisesta. Virtuaalivaluutan tarjoajat olisivat Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettuja muita finanssimarkkinoilla toimivia ja niiltä perittäisiin valvontamaksu.

Lain soveltamisalasta ei tulisi tehdä direktiiviä laajempaa

Lakiehdotus on monelta osin viidennen rahanpesudirektiivin minimivaatimuksia laajempi. Rahanpesudirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot rekisteröivät virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelut ja lompakkopalvelun tarjoajat. Direktiivistä poiketen lakiehdotuksessa on päädytty ehdottamaan, että lain soveltamisalan piiriin kuuluvat myös virtuaalivaluuttojen liikkeenlaskijat. Samoin lakiehdotuksen määritelmä virtuaalivaluutan vaihtopalvelulle on laajempi kuin direktiivissä käsittäen myös vaihdot virtuaalivaluutasta toiseen.

Finanssivalvonta ei kannata näitä kansallisia soveltamisalan laajennuksia ja poikkeamia yleiseurooppalaisista sääntelyratkaisuista. Virtuaalivaluuttoihin liittyviä kysymyksiä pohditaan tällä hetkellä laajasti Euroopassa niin eurooppalaisten valvontaviranomaisten kuin Euroopan Komission toimesta. Finanssivalvonta kannattaa eurooppalaisten sääntelyratkaisujen odottamista kansallisten ratkaisujen sijaan.

Tie virtuaalivaluutan tarjoajien toiminnan saamiselle rekisteröintivaatimusten edellyttämälle tasolle on pitkä

Ehdotuksen mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan sen, joka lain voimaan tullessa harjoittaa tämän lain mukaan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa, saa jatkaa toimintaansa Suomessa ilman rekisteröintiä 1 päivään heinäkuuta 2019.

Lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa (s. 61) todetaan, että osa virtuaalivaluutan tarjoajista saattaa täyttää jo ehdotetut vaatimukset. Esityksestä ei selviä, mihin tämä arvio perustuu. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan virtuaalivaluutan tarjoajat joutuvat tekemään merkittäviä muutoksia asiakkaan tunnistamisen prosesseihin ja menetelmiin, jotta ne saadaan tasolle, mikä voidaan hyväksyä rekisteröintivaiheessa. Virtuaalivaluutan tarjoajilla on runsaasti ulkomaalaisia asiakkaita, mikä vaikeuttaa tunnistusprosessia, kun käytössä ei ole esimerkiksi vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä.

Finanssivalvonta ei pidä todennäköisenä sitä, että kaikki virtuaalivaluutan tarjoajat pystyvät saattamaan menetelmiään rekisteröinnin vaatimusten edellyttämälle tasolle siirtymäajan puitteissa.

Rekisteröinnin myötä ei saa syntyä väärää kuvaa virtuaalivaluutan luotavuudesta tai toimivuudesta



Finanssivalvonta on havainnut käytännön valvontatyössään, että virtuaalivaluutan tarjoajat pyrkivät tällä hetkellä vahvasti valvonnan piiriin. Toimijat yrittävät tunnistaa ja ottaa käyttöön liiketoimintamalleja, joiden kautta he pääsisivät valvonnan alaisuuteen. Valvonnan piiriin pääsemisen ansiosta toimijat saavat itselleen luotettavuutta. Valvojan hyväksyntää tullaan varmasti käyttämään myös argumenttina palvelujen markkinoinnissa kuluttajille.

Esityksen perusteluissa (s. 68) todetaan, että virtuaalivaluuttojen tarjoajien toiminnan tullessa lainsäädännön piiriin, lisää tämä avoimuutta ja luotettavuutta toimijoita kohtaan. Finanssivalvonta ilmaisee huolensa siitä, että rekisteröinnin piiriin tuleminen saattaa luoda mielikuvaa siitä, että virtuaalivaluutat olisivat sen myötä turvallisempi sijoitus.

Finanssivalvonta huomauttaa, että lakiehdotuksessa esitetyt vaatimukset ovat verrattain kevyitä. Toimijoilta ei esimerkiksi edellytetä erityistä riskienhallintaa tai -arviota, aseteta tietoturva vaatimuksia tai pääomavaatimuksia. Virtuaalivaluuttojen arvonmuodostus myöskin pysyy sääntelyn ulkopuolella ja virtuaalivaluutat ovat edelleen riskialttiita spekulatiivisia sijoituskohteita. Markkinointia koskeva pykäläluonnos ei tuo sisällöllisesti mitään uusia vaatimuksia siihen, mitä jokaisen elinkeinonharjoittajan tulee tuotteiden ja palveluiden markkinoinnissa kuluttajansuojalain 2 luvun perusteella noudattaa.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä sitä, että virtuaalivaluutan tarjoajat eivät käyttäisi valvojalta saatavaa rekisteröintiä väärin hyödykseen markkinoinnissa antaen esimerkiksi virheellisen kuvan siitä, että toiminta olisi laajalti valvonnan piirissä.

#### Asiakasvarojen säilyttäminen

Esityksen 11 §:ssä säädetään asiakasvarojen säilyttämisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan virtuaalivaluutan tarjoajan on suojattava palvelunkäyttäjiltä tai toiselta palveluntarjoajalta virtuaalivaluuttojen vaihtamiseksi vastaanotetut varat ja virtuaalivaluutat.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että sääntely jättää melko avoimeksi sen, mikä olisi asiakkaan virtuaalivaluuttojen osalta luotettava tapa säilyttää niitä. Virtuaalivaluuttojen säilytysratkaisut poikkeavat merkittävästi perinteisiin finanssipalveluihin liittyvistä säilytysratkaisuista. Niitä voidaan säilyttää osittain ratkaisuissa, jotka eivät ole kytköksissä verkkoon (ns. cold wallet) tai verkkoon kytköksissä olevilla ratkaisuilla (hot wallet). Ehdotus jättää avoimeksi, mikä olisi riittävän luotettavaa.

Finanssivalvonta ehdottaa, että lakiehdotukseen lisätään Finanssivalvonnalle määräyksenantovaltuus, jonka nojalla Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä asiakasvarojen säilyttämisestä ja suojaamisesta.

#### Muita yksittäisiä huomioita



Virtuaalivaluutta on määritelty esityksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa digitaalisessa muodossa olevaksi arvoksi, jota keskuspankki tai muu viranomainen ei ole laskenut liikkeeseen ja joka ei ole laillinen maksuväline. Tämän lisäksi edellytetään, että henkilö voi käyttää sitä maksuvälineenä. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että maksuväline-termin käyttö jälkimmäisessä yhteydessä voi olla ongelmallista ja tietyissä tilanteissa käytettynä sekoitettavissa maksupalvelulaissa määriteltyyn maksuvälineen käsitteeseen. Finanssivalvonta pitäisi parempana, että maksuvälineen sijasta käytettäisiin direktiivin mukaista termiä vaihdantaväline. Tällä tavalla korostettaisiin sitä, että on olemassa sekä laillisia maksuvälineitä että muita vaihdannan välineitä, kuten virtuaalivaluuttoja. Myös eurooppalaisessa keskustelussa on haluttu välttää maksuväline-termin käyttöä virtuaalivaluuttojen määrittelyjen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa määriteltäisiin virtuaalivaluutan tarjoaja, joka voi olla virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskija, virtuaalivaluutan vaihtopalvelu ja sen markkinapaikka sekä lompakkopalvelun tarjoaja. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että markkinapaikkaa ei ole määritelty erikseen. Selkeyden vuoksi myös markkinapaikka tulisi määritellä.

Virtuaalivaluutat voivat vaihdella ominaisuuksiltaan suuresti. Virtuaalivaluutoille ei ole virallista luokitusta, mutta jakoa kolmeen luokkaan voidaan kuitenkin pitää jokseenkin vakiintuneena alalla.<sup>1</sup> Markkinoilla on havaittu myös hybridimalleja, joissa yhdistyy useita eri ominaisuuksia. Finanssivalvonta on käyttänyt seuraavaa luokitusta:

1. *Maksuvälineen kaltaiset virtuaalivaluutat (payment coin)*, jotka on alun perin suunniteltu vaihtoehdoiksi perinteisille valuutoille ja jotka on tarkoitettu käytettäväksi maksuvälineinä muuallakin kuin niiden liikkeeseenlaskijan palveluissa. Tunnetuin maksuvälineen kaltainen virtuaalivaluutta on Bitcoin.
2. *Tietyn hyödykkeen maksamiseen käyvät virtuaalivaluutat (utility coin)*, joilla voidaan maksaa niiden liikkeeseenlaskijan tuotteita tai palveluita. Yleensä tuotteet tai palvelut ovat vasta aikaisessa kehitysvaiheessa, kun niiden maksamiseen käyvä virtuaalivaluutta lasketaan liikkeelle.
3. *Rahoitusvälineen kaltaiset virtuaalivaluutat*, joilla on arvopaperin ominaisuuksia, kuten ääni- tai omistusoikeuksia tai tuotto-odotuksia.

Finanssivalvonta korostaa, että selkeyden vuoksi lain soveltamisala kohdassa tulisi mainita, että kaupankäynnistä rahoitusvälineillä säädetään rahoitusmarkkinalainsäädännössä. Tarkoituksena on selventää muun mu-

<sup>1</sup> Esimerkiksi FMA Sveitsi, <https://www.finma.ch/en/news/2018/02/20180216-mm-ico-wegleitung/> ja Zetsche et al. 2017, The ICO Gold Rush: It's a scam, it's a bubble, it's a super challenge for regulators



assa sitä, että virtuaalivaluutan tarjoajista annetun lain mukainen rekisteröinti oikeuttaa kaupankäynnin vain virtuaalivaluutoilla eikä rahoitusmarkkinalainsäädännössä tarkoitetuilla rahoitusvälineillä.

### **Esitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta**

Lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (ResL) 3 luvun 1 §:än 3 momenttia on ehdotettu muutettavaksi siten, että sinne on lisätty velvoitteita noudattaa asiakkaan tuntemisen toimia muutoinkin kuin riskiperusteisesti. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan jää epäselväksi, millaisia tilanteita momentissa tarkoitetaan. Näin ollen momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen kuvata näitä lakisääteisiin velvoitteisiin liittyviä tilanteita, joissa asiakkaan tuntemista olisi noudatettava sekä missä laajuudessa asiakkaan tuntemista olisi noudatettava.

ResL:n 3 luvun 4 §:n 1 momentin osalta Finanssivalvonta toivoo, että momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa avattaisiin sitä, mitä tietoja ilmoitusvelvollisen tulisi mahdollisesti hankkia tosiasiallisesta edunsaajasta 3 luvun 3 §:n 2 momentin 6 kohdassa mainittujen tietojen lisäksi.

ResL:n 7 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan jos ilmoitusvelvollinen harjoittaa pääasiallisena liiketoimenaan toimintaa, jota valvoo 1 momentin nojalla useampi toimivaltainen viranomainen, toimivaltaiset viranomaiset voivat sopia tämän lain mukaisen valvontatehtävän siirrosta kokonaisuudessaan yhdelle näistä toimivaltaisista viranomaisista. Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista ehdotukseen. Finanssivalvonta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että viranomaisten tekemä sopimus määrittäisi samalla sen, mikä viranomainen on toimivaltainen käyttämään lain 7 luvussa säädettyjä valvontavaltuuksia ja määräämään lain 8 luvussa tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen. Oikeusvarmuuden lisäämiseksi Finanssivalvonta ehdottaa, että ehdotetussa säännöksessä todetaan, että sopimuksen tekemisen jälkeen vain tehtävän vastaanottanut valvontaviranomainen on toimivaltainen käyttämään laissa säädettyjä valvonta- ja seuraamusvaltuuksia. Lakiteknisenä huomiona Finanssivalvonta esittää, että yksittäiseen toimenpiteeseen viitattaava termi ”liiketoimenaan” korvataan säännöksessä yleisemmällä termillä ”liiketoimintanaan”.

Finanssivalvonta katsoo, että hallinnollisia seuraamuksia koskevaan ResL:n 8 luvun 1 ja 3 §:n 1 momentteihin tulisi lisätä kohta, jonka mukaan ilmoitusvelvolliselle voidaan määrätä rike- tai seuraamusmaksu, jos sen lukuun Suomessa toimiva keskitetty yhteyspiste laiminlyö tai rikkoo ResL:n 3 luvun 14 §:ssä tai ko. pykälässä viitatussa komission asetuksessa säädettyjen vaatimusten ja tehtävien noudattamisen. Finanssivalvonta katsoo lisäksi, että kyseisiin 8 luvun säännöksiin tulisi myös lisätä viittaukset ResL:n 2 luvun 3 §:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisen riskiarvion laatimatta tai päivittämättä jättämiseen sekä riskiarviolle pykälässä säädettyjen muiden vaatimusten noudattamatta jättämiseen. Riskiarvion tekemisessä ja sen ajan tasalla pitämisessä on kyse ilmoitusvelvollisen sisäisen valvonnan ja myös Finanssivalvonnan harjoittaman valvonnan



kannalta keskeisestä asiasta, jonka rikkomisen tulisi olla rike- ja seuraamusmaksun alainen.

ResL:n 9 luvun 3 §:ään ehdotetaan uutta 3 momenttia, jonka mukaan valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen on toimittava yhteistyössä sellaisten toisten ETA-valtioiden ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaisten ja muiden tahojen kanssa, jotka hoitavat tätä lakia vastaavia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontatehtäviä. Ehdotukseen liittyy Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 15 kohdan muutosehdotus, jonka mukaan Finanssivalvonnan oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja laajennetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontatehtäviä hoitaviin ETA-valtioiden valvontaviranomaisiin ja muihin toimielimiin. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että esitykseen ei näyttäisi kuitenkaan liittyvän säännösehdoituksia, joiden nojalla myös muut ResL:n tarkoittamat valvontaviranomaiset ja asianajajayhdistys voisivat luovuttaa kansainvälisen yhteistyön edellyttämiä salassa pidettäviä tietoja ulkomaisille valvontaviranomaisille ja muille tahoille. Kansallisen tietojenvaihdon osalta lain 9 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään, että valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta muualla laissa säädetään, viipymättä annettava toisilleen hallussaan olevat tiedot asioista, jotka ovat välttämättömiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi. Finanssivalvonta katsoo, että vastaava säännös on tarpeen myös kansainvälisen yhteistyön osalta.

Finanssivalvonta katsoo, että ehdotetun ResL 9 luvun 3 §:n 4 momentin tulisi kattaa myös Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaiset ja muut tahot (vrt. 3 momentti).

FINANSSIVALVONTA

  
Jyri Helenius  
apulaisjohtaja

  
Sanna Atrila  
lakimies