

Blockchain Forum Finland Ry:n asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle HE 167/2018 vp

Tämä on Blockchain Forum Finland Ry:n asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esitykseksi (HE 167/2018 vp) eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntomme kohde on rajattu asiantuntijuutemme mukaisesti lohkoketju- ja hajautettuja tietokantateknologioita koskeviin näkökohtiin, erityisesti HE 167/2018 esityksen virtuaalivaluuttoja koskeviin kohtiin.

Lausunnon yhteenveto

EU:n viidennen rahanpesudirektiivin pohjalta laadittujen kansallisten lakien ja lakimuutosten tarkoituksena on estää rikollinen toiminta, rikollisen toiminnan rahoittaminen ja rahanpesu. Me allekirjoittaneet emme näe hallituksen esityksen HE 167/2018 johtavan tällaisten tavoitteiden saavuttamiseen kokonaisuudessaan virtuaalivaluuttojen osalta tai estävän lakien tarkoittamaa toimintaa virtuaalivaluutoilla samalla kun pidämme toimivaa lohkoketjuja koskevaa lainsäädäntöä ja regulaatiota tarpeellisena ja tervetulleena niin virtuaalivaluuttoja koskien kuin laajemmin. Lisäksi hallituksen esityksen HE 167/2018 toteuttaminen tarkoittaisi käsityksemme mukaan nyt vastuullisesti toimivien virtuaalivaluutan tarjoajien, etenkin pienten yritysten toimintaedellytysten heikkenemistä. Emme koe hallituksen esityksen HE 167/2018 muotoista lainsäädäntöä ja regulaatiota toimivaksi EU:n viidennen rahanpesudirektiivin toteuttamisessa tai laajemmin.

Blockchain Forum Finland Ry pyrkii toiminnallaan edistämään tietämystä lohkoketjuteknologioista ja hajautetuista tietokantateknologioista kokoamalla ja jakamalla tietoa, tukemalla näiden teknologioiden koulutusta, tutkimusta ja vastuullista käyttöä, välittämällä tietoa teknologioiden soveltamisesta ja käytöstä, tästä saaduista kokemuksista ja teknologioiden johtamisesta sekä edistämällä edellytysten tasapuolista luomista ja kehittämistä yhteistyössä niin näitä teknologioita käyttävien toimialojen kanssa kuin myös lainsäätäjien ja regulaattorin kanssa. Olemme siksi tyytyväisiä siitä, että Blockchain Forum Ry:ltä on pyydetty asiassa asiantuntijalausunto.

Virtuaalivaluutta toimijoinen on yksi lohkoketjuteknologioiden soveltamisen toimiala. Näkemyksemme mukaan hallituksen esityksen HE 167/2018 valmistelussa ei ole kuultu riittävästi tämän toimialan asiantuntijoita etukäteen. Kuvaamme lausunrossamme ensin hallituksen esityksen HE 167/2018 ongelmalliset lähtökohdat vaikutuksineen virtuaalivaluutta toimialalle. Koska pidämme toimivaa lainsäädäntöä ja regulaatiota tarpeellisena esitämme tämän jälkeen, kuinka käsityksemme mukaan EU:n viidennen rahanpesudirektiivin tavoitteet on mahdollista ratkaista huomioiden samalla toimialan kasvu ja kehitysvaihe. Emme näe tarvetta tai syytä hallituksen esityksen HE 167/2018 tarkoittamille kansallisille lisille ja laajennuksille EU:n viidennen rahanpesudirektiiviin sellaisina kuin ne on kirjattu hallituksen esittämään lakiin virtuaalivaluutan tarjoajista.

Yhteenvedon lopuksi ilmaisemme huolestamme siitä, että hallituksen esityksen toteuttaminen vaarantaa tai monimutkaistaa myös tekoälyn ja/tai robotiikan ja/tai asioiden internetin ja/tai pelialan ja/tai muiden teknologioiden ympärille rakentuvia liiketoimintoja ja prosessien automatisointia mahdollisten virtuaalivaluuttaan liittyvien kytkösten seurauksena. Hallituksen esitykseen HE 167/2018 sisältyy niin ikään merkittävä riski useiden kannattavien ja vakiintuneiden toimijoiden siirtymisestä EU:n ja ETA alueen sisällä toiseen maahan tai EU:n ja ETA alueen ulkopuolelle.

Lausunnon yksityiskohtainen osa

Hallituksen esityksen HE 167/2018 ongelmalliset näkökohdat virtuaalivaluuttoja ja virtuaalivaluuttojen tarjoajia koskien ovat:

1. **Virtuaalivaluutan liikkeellelaskija** (laki virtuaalivaluutan tarjoajista §1 ja §2 vaikutuksineen).
Hallituksen esityksessä virtuaalivaluutoilla ajatellaan olevan tunnistettavissa oleva asiakas/käyttäjä, jonka tuntee virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskija, kaupankäyntiin soveltuvan verkkopalvelun tarjoaja, virtuaalivaluutan/valuuttojen kauppapaikka, virtuaalivaluutan vaihtopalvelua tarjoava sekä lompakkopalveluja tarjoava toimija. Näin ehkä tai varmaan on ostettaessa virtuaalivaluutta laillisella valuutalla tai myytäessä/vaihdettaessa virtuaalivaluutta lailliseksi valuutaksi. Tässä välissä taloudelliselta merkitykselliseltään tärkeimmät virtuaalivaluutat kuten bitcoin, ether, tms. voivat vaihtaa haltijaa anonyymisti monta kertaa ja siirtyä kokonaan uudelle anonyymille haltijalle virtuaalivaluutalla tehtävän transaktion seurauksena. Mainituille virtuaalivaluutoille on tunnusomaista se, ettei niillä ole arvopaperikaupalle tyypillisiä kauppapaikkoja, osapuolet tuntevia välittäjiä tai varallisuuden haltijoita. Bitcoinilla, etherillä tms. toteutettavissa transaktioissa osapuolet ovat toisilleen tuntemattomia. Bitcoineja, ethereitä tms. ei säilytetä perinteisen rahan tavoin pankkitileillä tai arvo-osuuksien tavoin arvo-osuustileillä tähän toimintaan luvan saaneen juridisen henkilön ylläpitämässä tilijärjestelmässä. Bitcoinin, etherin tms. haltijat säilyttävät virtuaalivaluutta omilla tietoteknisillä laitteellaan kuten tietokoneilla tai älypuhelimilla muiden siitä tietämättä. Virtuaalivaluutta käyttäviä tai niiden haltijoita ei ehdoteta rekisteröitäväksi eikä se enää olisi mahdollistakaan. Juuri näiden seikkojen vuoksi ehdotettu kansallinen lainsäädäntö ei varmista sille asetettujen rikollisen toiminnan ehkäisemisen ja rahanpesun ehkäisemisen tavoitteiden saavuttamista. On mahdollista, että hallituksen esitys rajaa uusien yritysten mahdollisuuksia kansainväliseen joukkorahoitukseen sekä peliteollisuuden virtuaalivaluuttojen kehittämistä. EU:n viidennessä direktiivissä sen soveltamisala eli toimijoiden rekisteröinti on rajattu vaihtotapahtumiin (=vaihto perinteisestä valuutasta virtuaalivaluuttaan tai päinvastoin), Suomessa lain soveltamisalaa on laajennettu virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijoihin ja kauppapaikkoihin. Tämä on yllä kerrotun perusteella seurauksiltaan selkeästi ongelmallisin kohta hallituksen esityksessä HE 167/2018.
2. **Asiakkaan tunteminen ja asiakasvarojen säilyttäminen** (laki virtuaalivaluutan tarjoajista §13 ja §12 sekä lain muut vastaavat kohdat vaikutuksineen). Kohdassa 1 kuvattujen virtuaalivaluuttojen ominaisuuksien vuoksi tunnistettavissa olevasta asiakkuudesta voidaan periaatteessa puhua vain ostettaessa virtuaalivaluutta perinteisellä valuutalla, myytäessä virtuaalivaluutta perinteiseksi valuutaksi ja joissakin tapauksissa uuden virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskun yhteydessä. Merkittävimpien virtuaalivaluuttojen kuten bitcoin ja ether globaalin ja anonyymin luonteen vuoksi tämäkin on tehtävissä näiden virtuaalivaluuttojen vertaisverkossa anonyymisti. Edellä mainittuja tapahtumia lukuun ottamatta virtuaalivaluutoilla toteutettavat transaktiot eli virtuaalivaluutan siirrot ovat suoraan kahden osapuolen (ostaja ja myyjä) välisiä suoria tapahtumia, jotka eivät kulje yhdenkään hallituksen esityksen HE 167/2018 tarkoittaman virtuaalivaluutan tarjoajan kautta. Asiakasvarojen säilyttäminen on niin ikään epätyypillistä toimialalle. Asiakkaan tunteminen ja asiakasvarojen säilyttäminen ehdotetuilla tavoilla on siten mahdollista poikkeustapauksissa. Lausumme käsityksemme samasta koskien bitcoinien liikkeeseenlaskua kohdassa 5.
3. **Lainsäädännön teknologia-agnostisuus** (laki virtuaalivaluutan tarjoajista vaikutuksineen kokonaisuudessaan). Käsityksemme mukaan lainsäädännön ja regulaation tulisi olla riippumatonta - teknologia-agnostista - valitusta teknologiasta. Hallituksen esitys sisältää yksityiskohtaisia kuvauksia eräistä lohkoketju- ja virtuaalivaluuttasovelluksista. Hallituksen esitystä tulisi muokata ja rajata siten, että yksittäisiin teknologioihin, virtuaalivaluuttoihin tai sovelluksiin ei oteta kantaa, vaan

keskitytään rahanpesun ja rikollisen toiminnan estämiseen, mikä on historiallisesti aina ollut teknologiariippumatonta.

4. **Virtuaalivaluuttojen määritelmä** (laki virtuaalivaluutan tarjoajista erityisesti §2 vaikutuksineen). Ei ole olemassa yhtä tai yhteen tarkoitukseen soveltuvaa virtuaalivaluuttoa. Virtuaalivaluutan määritelmä ja etenkin käyttötarkoitusten määritelmät puuttuvat hallituksen esityksestä HE 167/2018. Mikäli virtuaalivaluutoilla viitataan kryptovaluuttoihin, tulisi tämä määritellä. Lisäksi kryptovaluuttoja ovat Bitcoinin lisäksi eri käyttötarkoituksiin tarkoitettut tokenit (esimerkiksi utility token, security token ja stablecoin), joten myös lakiesityksen ja regulaation tulisi käsitellä virtuaalivaluuttoja kohdennetummin käyttötarkoituksen perusteella. Lohkoketjuja käytetään virtuaalivaluuttojen lisäksi fyysisen ja/tai digitaalisen omaisuuden ”arvopaperistamiseen” eli muuttamiseksi tokeneiksi (”tokenisointi”). Toiminnan kryptografiseen varmentamiseen sekä omaisuuden muuntamiseen tarvitaan tokeneita, josta hallituksen esityksessä HE 167/2018 käytetään yleistermiä virtuaalivaluutta. Hallituksen esitys HE 167/2018 sisältää merkittäviä riskejä tai rajoitteita usean eri toimialojen digitalisoimiselle, kun omaisuuden muunto tokeneiksi / virtuaalivaluutoiksi voi mahdollisesti tulla rahanpesulain ja regulaation piiriin. Tokeneilla tapahtuvan omaisuuserien arvopaperistamisen motiivi on kustannussäästöjen, toiminnan ketteryden ja uudenlaisen liiketoiminnan kehittämisen tavoittelu, tyypillisesti kansainvälisesti kilpailluilla markkinoilla.
5. **Bitcoinin ”liikkeellelasku”** (laki virtuaalivaluutan tarjoajista erityisesti §1 ja §2 vaikutuksineen). Esimerkiksi bitcoineja ”lasketaan liikkeelle” palkkioksi lohkojen ja niihin sisältyvien tapahtuvien validoinnista (tiivisteen arvo lasketaan tapahtumien sisällöstä). Bitcoinin osalta tämä on hallitseva virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskutapa. Kuka tahansa voi ryhtyä ns. louhijaksi. Hallituksen esityksen HE 167/2018 seurauksena saattaa olla se, että jokaisen Suomessa olevan tulisi rekisteröityä virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijaksi, vaikkei vastaavaa velvoitetta ole muualla. Ne virtuaalivaluuttayhteisöt, jotka toimivat vastaavalla tavalla tulevat saman velvoitteen alaiseiksi.
6. **Virtuaalivaluutan tarjoajalla ei ole rekisteröintivelvollisuutta, mikäli verkko on suljettu** eli siinä virtuaalivaluuttoa käyttävät tunnistetaan. Lisämääreenä on se, ettei tällaista virtuaalivaluuttoa voi muuttaa lailliseksi valuutaksi suoraan tai epäsuorasti muiden virtuaalivaluuttojen kautta. Emme tunnista tällaiselle virtuaalivaluutalle (tokenille) käyttötarkoitusta. Lisämääreen seurauksena kyse on toimimisesta leikkivaluutalla, jota ei voi ostaa tai vaihtaa perinteiseen rahaan ilman, että leikkivaluutan liikkeeseenlaskija muuttuu virtuaalivaluutan tarjoajaksi. Käsityksemme mukaan hallituksen esityksen HE 167/2018 mukainen suljettu verkko on hypoteettinen.
7. **Virtuaalivaluutan tarjoajien maksut.** Hallituksen esityksen HE 167/2018 mukaan virtuaalivaluutan tarjoajille tulee 5600 euron rekisteröintimaksu ja 2140 euron vuotuinen valvontamaksu. Valvovana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä on Finanssivalvonta. Aloittavia yrityksiä tulisi tukea, mutta nyt esityksen mukaiset maksut ovat selvä taloudellinen este pienille yrityksille, jotka haluavat käyttää virtuaalivaluuttoja mikromaksujen hoitamiseen muiden maksuratkaisujen ja -palveluiden korkeiden kustannusten vuoksi.
8. **Asiakasvarojen säilyttäminen** (laki virtuaalivaluutan tarjoajista §11 vaikutuksineen). Hallituksen esityksen HE 167/2018 mukaan virtuaalivaluutan tarjoajan on säilytettävä hallinnassaan olevat asiakasvarat keskuspankkiin, talletuspankkiin, toimiluvan saaneeseen luottolaitokseen tai vähäriskisiin arvopapereihin tai muihin sijoituskohteisiin. Olemme edellä kuvanneet käsityksemme olevan, että virtuaalivaluutoissa olevien varojen säilyttäminen palveluna toisen lukuun talletusten, arvo-osuuksien tms. tavoin on poikkeuksellista. Lisäksi useat talletuspankit ovat sulkeneet tarjoajien pankkitilejä kuluneena vuonna. Näissä tilanteissa keskuspankki, talletuspankit ja luottolaitokset tulee velvoittaa ottamaan säilytettävät varat vastaan siinä virtuaalivaluutassa, jossa asiakasvarat on annettu säilytettäväksi, jottei markkinahintojen muutoksesta johtuva hintariski siirry asiakasvarojen säilyttäjälle vaan säilyy asiakkaalla. Käsityksemme mukaan hallituksen

esityksen HE 167/2018 mukainen asiakasvarojen säilyttäminen muussa kuin asiakkaan käyttämässä virtuaalivaluutassa on hypoteettista.

9. **Teollisuuden alojen epätasa-arvo.** Hallituksen esitys He 167/2018 asettaa eri teollisuuden alat epätasa-arvoiseen asemaan. Esityksessä peliteollisuus, jossa perinteisesti on käytetty virtuaalivaluuttoja sekä ns. tokeneita, on rajattu esityksen ulkopuolelle. Lohkoketjuun rakennettu liiketoimintaverkosto, jonka sisällä käytetään vain ko. verkoston virtuaalivaluutaa ("utility token") käyttäytyy täysin samankaltaisesti kuin pelin sisällä käytetty virtuaalivaluutta. Tulemme näkemään lähitulevaisuudessa pelejä, joissa nykyisten virtuaalivaluuttojen sijaan käytetään ns. kryptovaluuttoja. Uskomme, että tämä tarjoaa myös paremman kuluttajansuojan, koska tällöin pelin sisällä oleva arvo tai valuutta on mahdollista vaihtaa toiseen virtuaalivaluuttaan ja lopulta euroiksi tai muuksi perinteiseksi valuutaksi.

Käsityksemme mukaan parhaat tulokset saavutetaan seuraavilla toimilla:

1. **Kansalliset lisät.** Poistetaan hallituksen esityksen kansalliset lisät krypto-kryptovaihdoista sekä virtuaalivaluuttojen liikkeellelaskusta. Emme näe syytä rajoittaa jo lähtökohtaisesti globaalia kilpailua EU:n direktiiviä tiukemmalla sääntelyllä Suomessa. Arvo, virtuaalivaluutat ja hajautetut (lohkaketju)teknologiat eivät noudata teknologian tai liiketoiminnan osalta kansallisvaltioiden rajoja. Näin ollen, kansalliset lisät asettavat suomalaiset yritykset EU:n kotimarkkinassa heikompaan asemaan kilpailijoihin verrattuna puhumattakaan globaalista kilpailusta. Haluaisimme nähdä Suomen tukevan uutta digitaalista liiketoimintaa, jolla uskomme olevan positiivisia sosioekonomisia vaikutuksia.
2. **Virtuaalivaluutan vaihtaminen perinteiseen valuuttaan.** Keskitytään transaktioihin, joilla virtuaalivaluutaa vaihdetaan valuuttaan. Tällöin on mahdollista selvittää, mistä vaihdon kohteena oleva virtuaalivaluutta on peräisin ja onko siitä maksettu arvonlisäverot ja tullit tilanteissa, joissa huolen aiheena on rajat ylittävä kaupallinen toiminta. Monissa tilanteissa virtuaalivaluutta käyttäytyy kuin käteinen raha, jota ei myöskään valvota kuin vaihtotilanteissa ja tallennus- tai nostotapahtumissa. Tämä pätee erityisesti Bitcoinin ja Etherin kaltaisiin kryptovaluuttoihin. Toisaalta ns. utility tokenit eli verkostorahakkeet on rinnastettavissa pelialalla käytettäviin pelien sisäisiin virtuaalivaluuttoihin.
3. **ICOjen tarjousesitteet.** Keskitytään valvomaan, että ICOjen tarjousesitteet ovat huolellisesti laadittuja, kuvaavat käyttötarkoituksen, riskit ja muut tiedot kattavasti sekä rekisteröidään liikkeeseen lasketun virtuaalivaluutan määrä ja sen kurssissa tapahtuvat muutokset. Uskomme, että jo olemassa oleva joukkorahoituslaki sekä arvopaperimarkkinalainsäädäntö ovat riittäviä tähän tarkoitukseen.
4. **Lohkoketjuverkoston ylläpito ja salaus.** Tiedetään ja huomioidaan periaatteet, joilla verkkoa ylläpitävät toimijat saavat korvauksena virtuaalivaluutaa. Tällöin on yhdessä kurssitietojen avulla mahdollista seurata liikkeellä olevan virtuaalivaluutan kantaa.
5. **Virtuaalinen testaaminen ja yritysten tukeminen.** Keskitytään liikkeellelaskijoiden sekä yritysten tukemiseen rakentamalla joko virtuaalinen tai fyysinen sandbox uusien liiketoimintaideoiden testaamiseen. EU:n komissio on ottanut kannustavan lähtökohdan virtuaalisen toiminnan testaamisen mahdollistamiseen EU:n jäsenmaissa. Toivoisimme näkevämme virtuaalisen sandboxin kehittymisen Suomessa ei pelkästään lohkoketjuihin ja virtuaalivaluuttoihin liittyen vaan edistääksemme koko fintech-toimialan kehittymistä sekä laajemmin
6. **Whistleblow.** Pyritään luomaan toimintamalli ns. whistleblow ja rahanpesun ilmoitusmenettelyjen helpoudelle.
7. **Sijoittajansuoja.** Hallituksen esityksen eräänä lähtökohtana on sijoittajansuojan lisääminen. Äskettäin tehdyn kyselyn perusteella suomalainen uskoo rikastuvansa lottoamalla tai perinnöllä. Näin ollen, tällä ymmärryksellä sijoittaminen perinteisellä markkinalla on aivan yhtä riskistä kuin

virtuaalivaluuttoihin. Näemme, että jo olemassa olevien lakien kannanotot – esimerkiksi joukkorahoituslaki – riittävät kattamaan sijoittajansuojan myös virtuaalivaluuttojen Liikkeeseen laskuissa.

Lopuksi toteamme asiantuntijuusalueemme perusteella, että hallituksen esityksessä HE 167/2018 ei kiinnitetä huomiota siihen, että ehdotetut keskitetyt rekisterit on mahdollista toteuttaa lohkoketjuteknologioiden avulla moneen paikkaan kopioituna samansisältöisenä rekisterinä. Tämä tarjoaa paremman tietosuojan kuin yksi ja yhden hallinnonalan ylläpitämä keskitetty rekisteri. Lohkoketjuteknologiaa on mahdollista käyttää myös siten, että kopioidut rekisterit sisältävät tiivistetyn tiedon varsinaiseen rekisteriin tallennetuista tiedoista sekä avaimet varsinaisen rekisterin tiedon katseluun oikeutetuille (juridisille) henkilöille.

Toivomme kunnioittavammin, että hallituksen esityksen HE 167/2018 lähtökohtainen oletusarvo lohkoketjujen ja virtuaalivaluuttojen rikollisesti toiminnasta nähtäisiin mieluummin liiketoimintahyötyjen ja -mahdollisuuksien lähteenä niin nykyisille kuin uusillekin suomalaisille yrityksille samalla kun rakennetaan suojaa taloudellista rikollisuutta ja rahanpesua vastaan. Ymmärryksen ja tietotaidon lisäämisessä autamme mielellämme käytettävissämme olevin keinoin.

Blockchain Forum Finland Ry:n hallituksen puolesta,



Markus Lehtonen

Hallituksen puheenjohtaja

Tomi Dahlberg

Hallituksen jäsen

Teemu Jäntti

Toiminnantarkastaja