

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista sekä eräiksi muiksi laeiksi

Laatinut:

Patrik Elias Johansson

Patrik.e.johansson@outlook.com

+35840 7649 036

1. Taustaa

Hallitus on 18.04.2024 antanut eduskunnalle esityksen laiksi kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptomarkkinoista sekä eräiksi muiksi laeiksi. Esityksen pääsisältö käsittelee Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 2023/1114 kryptovarojen markkinoista (Markets in Crypto Assets Regulation - MICAR) eli niin sanottua kryptovaramarkkina-asetusta ja sen tarkoitus on antaa sitä koskevia kansallisia täydentäviä säännöksiä.

Lisäksi perustuen MICAR asetukseen, HE:ssa ehdotetaan muutettavaksi lukuisia jo voimassa olevia lakeja sekä korjata neljännen ja viidennen rahanpesudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita.

Lausunto jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä kiinnitetään huomiota erityisesti ehdotettuun lakiin kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista ja annetaan siihen liittyen joitain huomioita. Lisäksi lausunnossa otetaan lyhyesti kantaa rikoslakiin sisällytettävistä muutoksista koskien kryptovarojen lisäämistä arvopaperirikosten joukkoon.

2. Laki kryptovarapalveluiden tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista

2.1. Soveltamisala

Lain soveltamisalan osalta herää kysymys siitä, että miten lakia tullaan soveltamaan pykälän 1 momentissa tarkoitetun toimijan harjoittamaan muuhun toimintaan?

Mikäli Suomalainen taho on rekisteröitynyt kryptovarapalveluiden tarjoajaksi esimerkiksi tarjoamalla kryptovaroihin liittyvää neuvontaa (MICA 3 artikla 16-kohta) ja tarjoaa liiketoimintansa yhteydessä jotakin muuta, täysin kryptovaroihin liittymätöntä palvelua, on allekirjoittaneelle toistaiseksi epäselvää miten tuota kryptovaroihin liittymätöntä palvelua säännellään ja/tai kohdellaan?

Hallituksen esityksen mukaan *“Kansallisesti on mahdollista antaa kryptovarapalveluntarjoajille ja sähköisen rahan tokeneiden sekä omaisuusreferenssitokeneiden liikkeeseenlaskijoille oikeus harjoittaa myös muuta toimintaa, jotta toimijat voivat tarjota asiakkailleen laajan valikoiman palveluja. Arviointia*

tällaisen toiminnan sallittavuuden laajuudesta tulee tehdä suhteessa MiCAan, muuhun unionin oikeuteen, jossa säännellään eri toimialoista ja kansalliseen oikeuteen. MiCAn 109 artikla edellyttää, että siitä toiminnasta, jota toimija voi harjoittaa muuna toimintana, säädetään unionin oikeudessa tai kansallisessa laissa.

Ehdotuksessa edellä mainittua kansallista liikkumavaraa on otettu käyttöön määriteltässä kansallisesti omaisuusreferenssitokenien ja sähkörahatokenien liikkeeseenlaskijoille ja kryptovarapalvelun tarjoajille sallittua liiketoimintaa. Sallittua liiketoimintaa ei määritellä esityksessä tyhjentävästi. Muu liiketoiminta olisi sallittua, jos se ei vaaranna asiakkaiden etuja ja jos muu liiketoiminta, toiminta ja riskienhallinta on mahdollista järjestää luotettavasti. Finanssivalvonta voisi rajoittaa muun liiketoiminnan harjoittamista tai edellyttää, että muuta liiketoimintaa ei harjoiteta, jos edellä mainittuja edellytyksiä ei voida täyttää.”

Ehdotetun lain 2-luvun 4§:ssä mainitaan erikseen, että Finanssivalvonnalla on oikeus rajoittaa muun liiketoiminnan harjoittamista tai kieltää sen, jos kryptovarapalvelun tarjoajan tai omaisuusreferenssitokenin liikkeeseenlaskijan toimintaa ja riskienhallintaa ei ole mahdollista järjestää riittävän luotettavasti.

Epäselväksi jää miten Finanssivalvonta suhtautuu sellaiseen muuhun liiketoimintaan, joka ei suoranaisesti liity kryptovarapalveluiden tarjoamiseen ja tähän olisi hyvä saada selkeyttävä kannanotto.

2.1. Kryptovaran kuvaus

MICA-asetuksen resitaalissa 24 todetaan seuraavaa:

”Kryptovarojen mahdollisille yksityisille haltijoille olisi heidän suojansa varmistamiseksi tiedotettava niiden kryptovarojen ominaisuuksista, toiminnoista ja riskeistä, joita he aikovat ostaa. Tarjoajien tai kaupankäynnin kohteeksi ottamista hakevien henkilöiden, jotka tarjoavat yleisölle muita kryptovaroja kuin omaisuusreferenssitokeneita tai sähkörahatokeneita tai hakevat tällaisten kryptovarojen ottamista kaupankäynnin kohteeksi unionissa, olisi laadittava, annettava toimivaltaiselle viranomaiselleen tiedoksi ja julkaistava tietoasiakirja, jossa annetaan pakollisia tietoja, jäljempänä ’kryptovaran kuvaus’. Kryptovaran kuvauksessa olisi oltava yleistä tietoa liikkeeseenlaskijasta, tarjoajasta tai kaupankäynnin kohteeksi ottamista hakevasta henkilöstä, hankitulla pääomalla toteutettavasta hankkeesta, kryptovarojen tarjoamisesta yleisölle tai niiden ottamisesta kaupankäynnin kohteeksi, kryptovaroihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, tällaisten kryptovarojen yhteydessä käytetystä perustana olevasta teknologiasta ja niihin liittyvistä riskeistä.”

Tällaisen kryptovaran kuvauksen (ns. whitepaper) julkaiseminen on jo varsin vakiintunut tapa kryptosektorilla mutta toistaiseksi kuvaukset ovat vaihdelleet hyvin merkittävästi riippuen tekijöistään ja niiden sisällölle ei aiemmin ole asetettu mitään vaatimuksia. Kuvauksen julkaiseminen on käytännössä ollut kryptovarojen liikkeellelaskijoiden vapaaehtoisesti julkaisema dokumentti, jonka tarkoitus on toimia informatiivisena tietopakettina niille, jotka ovat mahdollisesti kiinnostuneita kyseisestä kryptovarasta joko sijoitusmielessä tai muussa tarkoituksessa.

MICA-asetus asettaa kuvaukselle tietyt ehdot ja määrittelee mitä tietoja kuvauksessa tulee antaa. Tämä on hyvin tervetullut kehitysaskel kuvauksien yhtenäistämiseksi ja sille, ettei kuvauksissa voida sanoa mitä tahansa vaan sisällön tulee vastata MICA:ssa määrättyä.

MICA-asetuksen 8 artiklan mukaan kryptovaran kuvaus tulee antaa tiedoksi kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle mutta toimivaltaiset viranomaiset eivät saa vaatia, että kryptovaran kuvaus hyväksytään ennen sen julkaisemista.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä todetaan tähän liittyen seuraavaa:

“15 §.Kryptovaran kuvauksen muuttaminen tai täydentäminen. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Finanssivalvonta voisi vaatia tarjoajia, kryptovarojen kaupankäynnin kohteeksi ottamista hakevia henkilöitä taikka omaisuusreferenssitokenien tai sähkörahatokenien liikkeeseenlaskijoita muuttamaan kryptovaran kuvaustaan tai tekemään lisämuutoksia muutettuun kryptovaran kuvaukseen, jos kryptovaran kuvaus tai muutettu kryptovaran kuvaus ei sisällä EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 6, 19 tai 51 artiklassa vaadittuja tietoja. Ehdotus perustuisi EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 94 artiklan 1 kohdan i alakohtaan, joka on täysharmonisoitu toimivaltasäännös ilman kansallista liikkumavaraa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että Finanssivalvonta voisi varmistaakseen rahoitusvakauden tai kryptovarojen haltijoiden, erityisesti yksityisten haltijoiden, etujen suojaamiseksi vaatia tarjoajia, kryptovarojen kaupankäynnin kohteeksi ottamista hakevia henkilöitä taikka omaisuusreferenssitokenien tai sähkörahatokenien liikkeeseenlaskijoita sisällyttämään kryptovaran kuvauksiinsa lisätietoja. Ehdotus perustuisi EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 94 artiklan 1 kohdan k alakohtaan, joka on täysharmonisoitu toimivaltasäännös ilman kansallista liikkumavaraa.”

Koska kryptovaran kuvaus tulee olemaan merkittävässä roolissa kryptovarojen kehittämisen ja liikkeeseenlaskun kannalta, olisi tärkeää määritellä mitä tässä pykälässä mainitut ”lisätiedot” voivat olla. Tällä hetkellä näitä lisätietoja ei olla määritelty missään ja laki jättää auki sen mitä näillä lisätiedoilla käytännössä tarkoitetaan. Kryptovara-alalla toimivien tahojen oikeusvarmuuden kannalta olisi hyvä jos Finanssivalvonta ilmoittaisi mitä näillä lisätiedoilla tarkoitetaan, jotta alan toimijat voisivat ottaa ne huomioon ja kuvauksen laatimisvaiheessa. Täten minimoitaisiin myös Finanssivalvonnan tulevaa työtaakkaa kuvausten käsittelyn kanssa.

2.2 Kryptovarakuvausten ”tarkastus” hyväksymisen sijasta?

Koska nykyisellään kryptovaran kuvaus tulee tehdä ja antaa toimivaltaiselle viranomaiselle tiedoksi, mutta toimivaltaisella viranomaisella ei ole oikeutta hyväksyä sitä tai estää sen julkaisua esimerkiksi puutteellisten tietojen perusteella herää ajatus siitä, voitaisiinko lakiin kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista sisällyttää Finanssivalvonnan valtuus ”tarkastaa” tai ohjeistaa ns. whitepaperin tekemisessä?

ESMA:n whitepaper ohjeen (ESMA75-453128700-438) liitteenä olevat vakiolomakkeet muistuttavat ns. esiteasetuksen (prospectus regulation) nojalla annetun delegoidun asetuksen ((EU) 2019/980)

liiteluettelona olevia vakiolomakkeita ja näyttäisi siltä, että näiden välinen selkeä ero on, että whitepaperiin pitää laittaa MiCA:n nojalla seuraava lausuma:

“Mikään Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ei ole hyväksynyt tätä kryptovaran kuvausta. Kryptovaran liikkeeseenlaskija on yksin vastuussa tämän kryptovaran kuvauksen sisällöstä.”

Prospectus esitteeseen merkataan tyypillisesti esim. “a) [rekisteröintiasiakirjan/esitteen] on hyväksynyt [toimivaltaisen viranomaisen nimi], joka on asetuksessa (EU) 2017/1129 tarkoitettu toimivaltainen viranomainen; b) [toimivaltaisen viranomaisen nimi] hyväksyy tämän [rekisteröintiasiakirjan/esitteen] vain siltä osin, että se täyttää asetuksen (EU) 2017/1129 mukaiset kattavuutta, ymmärrettävyyttä ja johdonmukaisuutta koskevat vaatimukset; c) tätä hyväksyntää ei tule pitää osoituksena sen liikkeeseenlaskijan hyväksynnästä, jota tämä [rekisteröintiasiakirja/esite] koskee.”

Koska MiCA 111(6) artikla sallii toimivaltaiselle viranomaiselle myönnettäväksi “muita valtuuksia” voisi olla tarkoituksenmukaista esittää kansalliseen lakiin säädettäväksi FiVA:lle oikeus toimia ns. “tarkastusapuna” whitepapereiden yhteydessä?

Voitaisiinko johdonmukaisuuden vuoksi käyttää apuna tällaisen kansallisen “avustus”valtuuden säätämisessä esim. esiteasetuksen 20(7) artiklaa?

Esiteasetus 20(7) artikla:

“Toimivaltaisten viranomaisten on annettava verkkosivustoillaan tarkastamis- ja hyväksymisprosessia koskevia ohjeita esitteiden tehokkaan ja oikea-aikaisen hyväksymisen varmistamiseksi. Näihin ohjeisiin on sisällyttävä yhteystiedot hyväksyntöjä varten. Liikkeeseenlaskijalla, tarjoajalla, säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteeksi ottamista hakevalla henkilöllä tai esitteen laatimisesta vastuussa olevalla henkilöllä on oltava mahdollisuus suoraan viestiä ja olla vuorovaikutuksessa toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön kanssa koko esitteen hyväksymisprosessin ajan.”

Katson suotavaksi, että Finanssivalvonnalle annettaisiin tällainen mahdollisuus tarkastaa kryptovarojen kuvauksia, koska se todennäköisesti vaikuttaisi positiivisesti Suomessa julkaistujen kuvausten laatuun ja se mahdollistaisi tiiviimmän yhteistyön (ja yhteisymmärryksen) kuvausten tekijöiden ja Finanssivalvonnan välillä. Ehdotan seuraavaa lisäystä hallituksen esitykseen:

“Laki kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista 15a § - Kryptovaran kuvauksen tarkastaminen

Finanssivalvonta voi kryptovaran kuvausta laativan tarjoajan, kryptovarojen kaupankäynnin kohteeksi ottamista hakevan henkilön taikka omaisuusreferenssitokenien tai sähkörahatokenien liikkeeseenlaskijan esittämästä kirjallisesta pyynnöstä tarkastaa valmisteilla olevan kryptovaran kuvauksen EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 6, 19 tai 51 artiklassa vaadittuja tietoja koskevien ilmeisten puutteiden varalta.

Finanssivalvonnan suorittama tarkastus ei rinnastu missään muodossa toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntään, eikä Finanssivalvonta voi kieltää liikkeellelaskijaa julkaisemasta edes sellaista kuvausta, jonka se toteaa olevan ilmeisen puutteellinen. Tarkastusta on pidettävä

kryptovaran kuvauksen tehokkaan laatimisen apuvälineenä, eikä hallinnollisena hyväksymismenettelynä, sen kuitenkaan rajoittamatta 15 §:n soveltamista.

Finanssivalvonta viestii tarkastamismahdollisuudesta verkkosivuillaan, jossa määritellään tarkemmin, mitä kyseinen tarkastaminen pitää sisällään. Finanssivalvonta antaa tarkastuksen yhteydessä tekemänsä huomiot kryptovaran kuvauksen sisällöstä ja sen mahdollisista ilmeisistä puutteista kirjallisesti tarkastuksen hakijalle kolmen kuukauden kuluttua tarkastushakemuksen jättämisestä, ellei viivästymiselle ole perusteltavissa olevaa syytä. Finanssivalvonta voi myös jättää käsittelemättä kryptovaran kuvausta koskevan tarkastushakemuksen, jos tarkastuksen suorittaminen todetaan perustellusta syystä tarpeettomaksi.”

2.3 Laki kryptovarapalveluiden tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista 21§ - Ulkoisten asiantuntijoiden käyttäminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että Finanssivalvonta voi ulkoistaa EU:n kryptovaramarkkina-asetusta, sen nojalla annettuja säännöksiä ja tätä lakia koskevat tarkastukset tai tutkimukset tilintarkastajille tai asiantuntijoille.

Katsoakseni tämä on suotavaa sillä Suomessa on tällä hetkellä hyvin vähän kryptovaramarkkinoihin syvällisesti perehtyneitä asiantuntijoita ja näistä asiantuntijoista hyvin harva on viranomaisilla töissä. Täten uskon, että Finanssivalvonnalla tulee olemaan haasteita lisääntyvien kryptovara-asioden kanssa ja on mahdollista, että Finanssivalvonta tarvitsee tietyissä asioissa ulkopuolista asiantuntija-apua. Tämän mahdollistaminen lakiperusteisesti lisää kryptovara-alan toimijoiden oikeusvarmuutta, koska esimerkiksi hyvin teknisten asioiden selvittämisessä voitaisiin käyttää kotimaasta löytyvää huippuosaamista.

2.3 Kryptovara- ja kryptovaramarkkinarikokset

Kryptovaroja on alusta asti leimannut niiden käyttö osana rikollista toimintaa. Toistaiseksi tiettyjen kryptovarapalveluiden tai kryptovarojen tarjoamista ilman asianmukaisia lupia ei olla sanktioitu juurikaan. Ehdotettu 28§ kryptovararikoksista on täten erittäin tervetullut lisäys, joka todennäköisesti vähentää sellaisten toimijoiden määrää jotka tosiasiassa tarjoavat kryptovarapalveluita tai laskevat liikkeelle pykälässä mainittuja kryptovaroja ilman toimilupia.

Kryptovarot ovat kehittyneet merkittävästi vuoteen 2009 verrattuna ja tällä hetkellä suuret kansainväliset pankit ja rahoituslaitokset ovat ilmoittaneet aikomuksensa hyödyntää kryptoteknologiaa erilaisten finanssi-instrumenttien liikkeeseenlaskussa. Kokeiluja, joissa esimerkiksi osakkeita tai arvopapereita muutetaan krypto-tokeneiksi on jo olemassa ja tätä vastoin katsottuna näyttää siltä, että tulevaisuudessa monet kryptovarot rinnastuvat suoraan arvopapereihin. Näin ollen hallituksen esityksen tarkoitus sisällyttää rikoslain 51-lukuun (arvopaperirikoksista) myös kryptovarot on perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

Erityisenä huomiona mainittakoon, että erilaiset markkinamanipulaatiotilanteet ovat olleet hyvin yleisiä kryptosektorilla ja esimerkiksi sosiaalisen median vaikuttajat mainostavat erilaisia kryptoja kanavillaan.

Tämä on johtanut tilanteisiin missä tiettyjen kryptovarojen arvoa on manipuloitu ja/tai kuluttajia on harhaanjoitettu sijoittamaan kryptohuijauksiin. Ulottamalla markkinamanipulaation kriminalisoinnin myös kryptovaroihin tulee todennäköisesti vaikuttamaan siihen, ettei kryptoja voi markkinoida miten tahansa ilman seuraamuksia ja uskoakseni tällä on positiivinen vaikutus koko alan kannalta.

Patrik Elias Johansson