

Asia: VN/24092/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n kryptovara-asetuksen ja maksun tiedot -asetuksen täytäntöönpanosta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot hallituksen esitykseen

-

Laki kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista

1. Näkemykset kansallisen lain nojalla sallittuun liiketoimintaan

-

2. Näkemykset EU:n kryptovara-asetuksen 143 artiklan mukaisen siirtymäajan soveltamisesta

-

3. Näkemykset toimijoiden salassapito- ja vahingonkorvausvelvoitteisiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi säännöksiä, joissa säädettäisiin EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Esitysluonnoksessa on tehty selkoa yleisen tietosuojasetuksen kansallisesta liikkumavara-asetuksesta ja sen käyttämisestä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Esitysluonnoksessa on myös arvioitu liikkumavaran käyttöä säädettäväksi esitetyn kryptovarapalvelujen tarjoajien ja kryptovaramarkkinoista annetun lain tiedonluovutussäännösten osalta. Oikeusministeriö katsoo, että esitettyjen säännösten perusteluita koskien yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran käyttöä olisi vielä joiltain osin arvioitava ja täydennettävä jatkovalmistelussa.

Ehdotuksen 6 §:n mukaisessa kryptovarapalveluiden tarjoamiseen liittyvässä salassapitovelvollisuudessa vaikuttaisi olevan muiden tietojen ohella myös henkilötietojen käsittelyyn sovellettavasta säännöksestä. Henkilötietojen osalta oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää, onko 6 §:n mukaisessa suostumuksessa kyse yleisen tietosuojasetuksen mukaisesta suostumuksesta vai niin sanotusta suojatoimisuostumuksesta sekä huomioida valmistelussa tarvittaessa relevantti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että suostumusta voidaan käyttää henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaa täydentävänä suojatoimena (PeVL 20/2020 vp, s. 6-8). Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, mutta pitänyt tällaista sääntelytapaa kuitenkin ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunta on pitänyt oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. Valiokunta on lisäksi katsonut, että sääntelyssä on myös varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoituksen ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen. (PevL 20/2020 vp, PeVL 30/2010 vp, s. 6/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II.)

Esitetyn kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain säännöskohtaisissa perusteluissa yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä on arvioitu vain esitetyn 8 § osalta. Kuitenkin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa liikkumavaran käyttöä koskeva valtiosääntöoikeudellinen arvio kattaa yleisemmin kyseiseen lakiehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka koskevat salassapitoa ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Salassa pidettävät tiedot voisivat esityksen mukaan sisältää henkilötietoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä sisältyy myös esityksen 7 §:ään ja esittää, että liikkumavaran käyttöä koskevaan arvioon vähintään viitattaisiin myös kyseisen säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluiden sekä esitettyä 8 §:ää koskevien säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tiedonluovutussäännöksiin sovellettava henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyn 7 § kohdalla esitetty 6 artiklan 1 kohdan c alakohta vaikuttaisi olevan soveltuva käsittelyn oikeusperuste, sillä esitetyn säännöksen mukaan salassapidettävien tietojen luovuttaminen viranomaisille olisi säännöksen mukaisten toimijoiden velvollisuus.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitetyn 8 §:n mukaan salassapidettäviä tietoja voidaan luovuttaa säännöksessä eritellyille tahoille, minkä johdosta 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ei vaikuttaisi olevan soveltuva käsittelyn oikeusperuste kyseisen säännöksen soveltamiseen liittyvälle henkilötietojen käsittelylle. Säännös ei velvoita tiedon luovuttamiseen ja rekisterinpitäjälle jää harkinnanvaraa säännöksen soveltamisen sekä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn osalta. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä ja soveltuvaa käsittelyn oikeusperustetta olisi vielä arvioitava esitetyn 8 §:n osalta.

Perusteluiden valossa esitetyn säännöksen suhde tietosuoja-asetukseen jää epäselväksi ja suhdetta tulisi jatkovalmistelussa selventää.

Edellä mainittuja säännöksiä koskevassa liikkumavara-arviossa on asianmukaisesti tuotu esiin, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Oikeusministeriä katsoo, että jatkovalmistelussa perusteluihin tulisi myös sisällyttää arviointi siitä, olisivatko ehdotettavat henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaisia ja oikeasuhteisia niillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Ehdotetussa 7 §:ssä säädettäisiin 6 §:ssä salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen luovuttamisesta eräille viranomaisille. Sinänsä viranomaisen tiedonsaantioikeudesta tulisi säätää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti siten, että tietosisällöt rajataan joko välttämättömään tai tiettyihin tarpeellisiin tietosisältöihin (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.4.), mutta vaikuttaa siltä, että ehdotettu sääntely vastaa pankkisalaisuudesta luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyä. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa jää epäselväksi, missä määrin niissä on ollut tarkoitus arvioida ja viitata perustuslakivaliokunnan viranomaisten väliseen salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan lausuntokäytäntöön ja missä määrin perusteluissa on ollut tarkoitus arvioida muutoin yksityiselämän suojan rajoitusedellytyksiä.

Jotta ehdotetuista 7 ja 8 §:stä ilmenisi salassapidon murtava vaikutus, olisi molempiin säännöksiin syytä lisätä maininta ”salassapitosäännösten estämättä”.

Perusteluissa (s. 49) todetaan, että asetuksen mukaisia mukaisia toimijoita ei koske velvollisuus kuulua tuomioistuimen ulkopuoliseen asiakkaalle maksuttomasti toimivaan riidanratkaisuelimeen. Asia voidaan kuitenkin saattaa Kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi, jos kyseessä on elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välinen kulutushyödykesopimusta koskeva riita.

4. Näkemykset viranomaisen valvontavaltuuksiin

-

5. Muut huomiot, jotka koskevat ehdotettua kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annettua lakia

Esityksessä ehdotetaan muutoksia rangaistussäätelyyn. Esitysluonnokseen sisältyvään lakiin kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista (LE 1), jolla kumottaisiin laki virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019), sisältyisi kryptovararikosta koskeva rangaistussäännös (28 §), jonka 1 momentin mukaan ”(j)oka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tarjoaa yleisölle omaisuusreferenssitokeneita tai ottaa omaisuusreferenssitokeneita kaupankäynnin kohteeksi ilman EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 16 artiklan 1 kohdan alakohdassa a tarkoitettua toimilupaa tai kryptovarapalveluja ilman EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 59 artiklan 1 kohdan alakohdassa a tarkoitettua toimilupaa, taikka toimii Finanssivalvonnasta annetun lain 26 §:ssä tarkoitettun

toimiluvan perumista tai 27 §:ssä tarkoitetun toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamista koskevan päätöksen vastaisesti, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, kryptovararikoksesta sakkoon tai enintään yhdeksi vuodeksi vankeuteen.”

Pykälän toiseen momenttiin sisältyvän viittaussäännöksen mukaan kryptovaramarkkinarikoksista säädetään rikoslain 51 a luvussa.

Ehdotettavan lain kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista 28 §:n 1 momentin mukainen kryptovararikosta koskeva rangaistussäännös on blankotyyppinen rangaistussäännös, jolloin sen muotoilussa tulevat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytysten toteuttamiseksi sovellettavaksi sellaisia rangaistussäännöksiä koskevat periaatteet, joihin perustuslakivaliokunta on viitannut jo mietinnössään 25/1994 vp. Siltä osin kun tunnusmerkistö rakentuu kryptovaramarkkina-asetuksen säännösten varaan, näitä periaatteita voidaan erityisesti sen vaatimuksen osalta, että rikostunnusmerkistön perustan muodostavasta aineellisen normiston sisältävästä normikokonaisuudesta tulee käydä ilmi normiston rikkomisen rangaistavuus (nk. takaisinkytkentävaatimus), soveltaa vain rajoitetusti. Valmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, että rangaistavan menettelyn sisällöstä ja alasta saa tällaistenkin rikostunnusmerkistöjen osalta asianmukaisesti riittävän käsityksen.

Siltä osin kuin säännöksessä viitataan Finanssivalvonnasta annetun lain 26 ja 27 §:ssä tarkoitetun päätöksen vastaiseen toimintaan, ehdotettavasta säännöksestä ei ilmene, että rangaistavuus rajoittuisi kryptovaroihin liittyviin päätöksiin. Säännöstä on aihetta täsmentää ainakin tältä osin. On myös aiheellista arvioida, miten blankotyyppisiä rangaistussäännöksiä koskevat edellytykset toteutuvat ehdotetussa sääntelyssä.

Ehdotettavan rangaistussäännöksen välttämättömyyttä on perusteltua arvioida kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta ottaen myös huomioon, että kumottavassa laissa virtuaalivaluutan tarjoajista ei ole ollut ehdotetun kaltaista rangaistussäännöstä. Säännöstä on perusteltua arvioida myös rikosoikeudellisen keskittämisperiaatteen kannalta, jonka mukaan vankeusuhkaiset rangaistussäännökset tulisi lähtökohtaisesti sijoittaa rikoslakiin.

Teknisinä seikkoina oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rikosnimike tulee kursivoida ja sana vankeuteen sijoittaa ennen mainintaa rangaistusasteikkoon sisältyvästä enimmäisrangaistuksen määrästä (sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi).

Esitetyn kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetussa laissa säädettäisiin Finanssivalvonnan tehtävistä, jotka koskevat olennaisten tietojen julkistamista (11 §) sekä tietojen yleiseen tietoon saattamista (12 §). Oikeusministeriö katsoo, että esityksen perusteluissa olisi tarpeen selventää, liittyisikö kyseisten säännösten soveltamiseen henkilötietojen käsittelyä ja julkaisemista. Siinä tapauksessa, jos säännökset kattavat myös henkilötietojen julkaisemista, olisi

niitä arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran kannalta. Lisäksi olisi tarvittaessa huomioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että henkilötietojen sekä yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, että tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaiseen seikkaan, ettei Internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tule voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 35/2020 vp, s. 4, PeVL 2/2018 vp, s. 7, PeVL 17/2016 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II).

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että yllä arvioitujen säännösten lisäksi myös muilla esitykseen sisältyvillä säännösehdotuksilla vaikutettaisiin annettavan tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä ja kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida ja kuvata myös näiltä osin yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä säännösehdotusten perusteluissa. Tällaisia säännöksiä ovat Finanssivalvonnasta annettuun lakiin esitetyt Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeuksia koskevat 20 a§, 21 § ja 37f, Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ään esitetty sääntely koskien tietoja luovuttamista työsuojeluviranomaisille sekä rahanpesulain 3 lukuun säädettäväksi esitetty 12 a §, joka koskee isännöimättömään osoitteeseen liittyvää tehostettua tuntemismenettelyä.

Oikeusministeriö esittää seuraavaksi myös erinäisiä säännöskohtaisia huomioita.

2 § Valvonta ja yhteistyö muiden viranomaisten kanssa

Ehdotetussa 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että ”Erillistä säännöstä yhteistyöstä Rahoitusvakausviraston kanssa ei tarvita, koska yhteistyötä on kuvattu MiCA:ssa riittävällä tarkkuudella.” Säännös vaikuttaa kuuluvan pikemminkin perustelutekstiin, ja se tulisikin joko poistaa pykälästä tai muotoilla informatiiviseksi viittaukseksi.

5 § Muutoksenhaku

Pykälässä säädettäisiin oikeussuojakeinosta viranomaisen passiivisuustilanteessa. Tällainen sääntely on lähtökohtaisesti vierasta kansallisessa sääntelyssä, jossa muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ovat päätökset, joilla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 6 §). Eräissä laeissa on EU-sääntelystä johtuen kuitenkin säädetty valitusoikeudesta viranomaisen passiivisuustilanteissa. EU-asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa (tai sen puuttumista) olisi syytä tuoda selkeästi esiin säännösehdotuksen perusteluissa.

Pykälän otsikkoa ("Muutoksenhaku") olisi syytä jatkovalmistelussa täsmentää. Tällainen otsikko vakiintuneesti viittaa lain nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhakusääntelyyn, kun nyt kyse on tästä poikkeavasta tilanteesta, jossa viranomainen ei ole tehnyt päätöstä. Lisäksi laista puuttuu varsinainen muutoksenhakusäännös (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.13.2), eikä oikeusturvasääntelyä ole käsitelty esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Valvonta- ja määräyksenantovaltuudet (4 luku)

Lain 4 luku on otsikoitu "Valvonta- ja määräyksenantovaltuudet". Kuitenkin esitysluonnoksen osiossa 8 todetaan, että esityksessä ei ehdoteta lakia alemman asteista sääntelyä, eikä viranomaisten määräyksenantovaltuuksia ole käsitelty luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Otsikkoa tulisikin jatkovalmistelussa täsmentää siten, että se vastaa paremmin luvun sisältöä sekä eroa viranomaisten määräysten ja päätösten välillä. (Ks. Lainkirjoittajan opas 13.8.2: "Selvyyden vuoksi sanaparia määrätä/määräys tulee käyttää, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (= normipäätöksestä), ja sanaparia päättää/päätös, kun on kysymys hallintopäätöksen tekemisestä.")

Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita lisättäväksi 1. lakiehdotukseen selkeyttävä viittaussäännös siitä, että valvontatoimivaltuuksista säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa (mm. tarkastusoikeudet) siten, että viranomaistoimivaltuuksia koskeva sääntely muodostuu selkeäksi ja helposti ymmärrettäväksi.

Kryptovarapalvelujen tarjoamisen keskeyttäminen tai kieltäminen (10 §)

Finanssivalvonta voisi 10 §:n 2 ja 3 momentin nojalla keskeyttää tai kieltää kryptovarapalvelujen tarjoamisen määräämättömäksi ajaksi. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään määrääjasta keskeytykselle (30 peräkkäistä pankkipäivää). Kyse on perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden kannalta merkittävästä sääntelystä. Sääntelyä tulisi 2 momentin osalta täsmentää säätämällä keskeytyksen pituudesta tai siitä, että se on tarkoitettu olevan voimassa toistaiseksi tai määrääjäksi ja tätä koskevista edellytyksistä.

Edelleen 3 momentti vaikuttaa mahdollistavan palvelujen tarjoamisen kieltämisen. Ilmeisesti kieltämisellä tarkoitetaan toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa. Tällaiseen 2 momenttia merkittävämmiin toimijaan puuttuvaan toimivaltuuteen ei ole kuitenkaan liitetty minkäänlaisia edellytyksiä. Ehdotettua sääntelyä on jatkovalmistelussa asetuksen mahdollistamissa rajoissa täsmennettävä siten, että kieltämisen edellytyksistä säädettäisiin asianmukaisesti pykälässä (ks. jäljempänä 17-19 §:stä todettu). Sääntelyä tulisi selkeyttää myös siten, että kieltämisen ja keskeyttämisen erot olisivat selvät ja selvää olisi lisäksi, onko kyse määräaikaisesta vai toistaiseksi voimassaolevasta rajoituksesta.

Yleiseen tietoon saattaminen (12 §)

Pykälän 1 momentin mukaan Finanssivalvonta voi julkaista tiedon siitä, että tarjoaja ei noudata velvoitteitaan. Säännös jää epämääräiseksi sen jättäessä täsmentämättä, mistä velvoitteista on kyse. Lisäksi vaikuttaa, että 1 ja 2 momentti olisivat osin päällekkäisiä. Sääntelystä ei myöskään ilmene, mikä ero 1 momentin säännöksellä ”voi julkaista tiedon” ja 2 momentin säännöksellä ”voi saattaa yleiseen tietoon” on (ks. myös pykälän otsikko Yleiseen tietoon saattaminen – vrt. myös 11 §:ssä käytetty käsite julkistaminen).

Toiminnan määrääminen lopetettavaksi (14 §)

Finanssivalvonta voisi määrätä toiminnan lopetettavaksi ilman ennakkovaroitusta, jos on syytä olettaa, että henkilö tarjoaa kryptovarapalveluja ilman toimilupaa. Onko ehdotetulla säännöksellä tarkoitus poiketa myös kuulemisvelvoitteesta? Vastaava huomio koskee myös ehdotettua 20 §:ää.

Markkinointiviestinnän keskeyttäminen, kieltäminen tai lopettaminen (17 §), Toimivaltuudet keskeyttää tai kieltää kryptovarojen tarjoaminen tai kaupankäynnin kohteeksi ottaminen (18 §) sekä Toimivaltuudet keskeyttää tai kieltää kaupankäynti kryptovaroilla (19 §)

Ehdotetussa 17 §:ssä säädettäisiin markkinointiviestinnän keskeyttämisestä, kieltämisestä ja lopettamisesta. Pykälän ensimmäinen ja toinen momentti vaikuttavat olevan osin päällekkäisiä niiden molempien koskiessa keskeyttämistä, jos on perusteltu syy epäillä, että asetusta on rikottu.

Ehdotettua sääntelyä tulisikin täsmentää selkeyttämällä käytettyjä käsitteitä, poistamalla mahdolliset päällekkäisyydet sekä säätämällä tarkemmin, milloin ja millä edellytyksillä keskeyttäminen, lopettaminen tai kieltäminen tehdään ja sovelletaanko kaikkiin tilanteisiin 2. momentissa säädettyä määräaikaa. Lisäksi pysyvä kieltäminen on sidottava hyvin olennaisiin ja vakaviin rikkomuksiin, jotta se olisi oikeasuhtainen. (ks. tarkemmin esimerkiksi Lainkirjoittajan opas osio 4.3.12 PL 18 §:stä). Epäselväksi jää myös, mitkä näiden toimenpiteiden erot ovat.

Vastaavat huomiot kuin edellä 17 §:stä ja 10 §:stä on sääntelyn täsmentämisen osalta todettu, koskevat myös 18 ja 19 §:iin ehdotettuja toimivaltuuksia. Toiminnan keskeyttämistä, kieltämistä ja lopettamista tulee arvioida sääätämisyjärjestysperusteluissa – jotka kaiken kaikkiaan vaikuttavat vielä jonkin verran keskeneräisiltä – erityisesti perustuslain 18 §:n kannalta. Myös esimerkiksi toimilupavelvoitetta ja ilmoitusmenettelyä (2. LE) koskevia sääätämisyjärjestysperusteluita ja arviointia perustuslain 18 §:n ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön osalta olisi syytä täsmentää selostamalla, miltä osin sääntely perustuu suoraan sovellettavaan EU-asetukseen ja miltä osin asetus jättää kansallista liikkumavaraa. Jos kansallista liikkumavaraa on, tulee selostaa, miten tätä on käytetty perustuslain edellyttämällä tavalla.

Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen (21 §)

Lain 21 §:ssä mahdollistettaisiin, että Finanssivalvonta voisi ulkoistaa asetusta ja lakia koskevien tarkastukset ja tutkimukset tilintarkastajalle tai muulle ulkopuoliselle asiantuntijalle. Vaikka sääntely vaikuttaa perustuvan asetukseen ja noudattelevan Finanssivalvonnasta annetun lain vastaavaa sääntelyä, ehdotusta tulee esityksen sääätämisyjärjestysperusteluissa arvioida suhteessa perustuslain 124 §:ään – erityisesti selostaa kansallinen liikkumavara ja se, miten sitä on perustuslaki huomioiden käytetty (mm. tarkoituksenmukaisuusvaatimus, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantumattomuus, virkavastuu).

Verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvät toimivaltuudet (22 §)

Pykälän 3 momentissa poikettaisiin kuulemisvelvollisuudesta, jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Perusteluiden valossa säännös ei perustu asetuksen edellyttämään sääntelyyn. Epäselväksi jää, minkä vuoksi tällainen hallintolain kanssa osin päällekkäinen sääntely olisi välttämätön ja onko ajatuksena säätää tyhjentävästi kuulematta jättämisen perusteista siten, ettei hallintolain muut kuulematta jättämisen perusteet tulisi sovellettavaksi. (ks. HL 34 §). Vähintäänkin esityksen perusteluja tulisi näiltä osin täydentää.

Pykälän 4 momentin mukaan Finanssivalvonta voisi asettaa 1 tai 2 momentin mukaisten päätösten noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan uhkasakkolakia. Uhkasakkolain 24 §:n mukaan haettaessa muutosta uhkasakon asettamista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Tämä merkitsee sitä, että toisin kuin Finanssivalvonnasta annetussa laissa, jossa uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen (FivaL 73 §), ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisista uhkasakoista muutosta haettaisiin hakemuksella markkinaoikeudesta. Perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että tämä ei liene ollut tarkoituksena. Lisäksi ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että väliaikaisen päätöksen tehosteeksi asetetun uhkasakon asettamis- tai tuomitsemispäätökseen ei olisi ilmeisesti lainkaan

muutoksenhakumahdollisuutta. Toisaalta 2 momentin mukaisten väliaikaisten päätösten osalta ei myöskään ole säädetty muutoksenhakukieltoa, minkä vuoksi oikeustila tältä osin jää pykälän perusteella epäselväksi.

Muutoksenhakusääntelyä, erityisesti uhkasakkojen ja väliaikaisten päätösten muutoksenhaun osalta, on tarkasteltava jatkovalmistelussa sekä valmisteltava tarvittavat säännökset.

Seuraamusmaksu 26 §

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusista rangaistusluontoisista hallinnollisista seuraamusmaksuista eräiden MiCA-asetuksen säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksuja koskeva sääntely on muotoiltu vastaavaan tapaan kuin voimassaolevassa Finanssivalvonnasta annetussa laissa omaksuttu seuraamusmaksuja koskeva sääntely eli seuraamussääntelyn kokonaisuus muodostuu näiden kahden lain säännösten perusteella. Todettakoon, että omaksuttu sääntelytapa, jossa sanktiointisäännös ei ole kirjoitettu aineellista veloitetta koskevan lainsäädännön yhteyteen ja tavanomaiseen muotoon (lakiviittaus ja teon luonnehdinta sen yksilöimiseksi, ks. Lainkirjoittajan opas osio 12.10.4) ei ole selkein ja suositeltavin tapa.

Seuraamusmaksusääntelyä on käsitelty esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ainoastaan PL 81 §:n (vero vai maksu) kannalta. Koska kyse on uudesta perusoikeusrajoituksesta, johon liittyy erityisiä oikeusturvavaatimuksia, tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua uutta seuraamusmaksusääntelyä tarkastella laajemmin (ks. Lainkirjoittajan opas osio 12.10). Keskeistä on selostaa asetuksen mahdollisesti jättämä kansallinen liikkumavara ja se, miten sitä on perustuslain mukaisesti käytetty. Esimerkiksi maksujen suuruutta ei ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa, ja toisaalta perusteluissa mainittu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on merkityksellinen myös hallinnollisten seuraamusmaksujen kohdalla. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että seuraamusmaksu määrätään myös sille, joka laiminlyö tai rikkoo edellä 1 momentissa tarkoitettujen säännösten nojalla annettuja komission asetusten ja päätösten säännöksiä. Säännöksen perusteluista ei selkeästi ilmene, edellyttääkö asetusta tällaista sääntelyä. Kansallinen liikkumavara sekä laillisuusperiaatteen toteutuminen tulisi näiltä osin arvioida.

Seuraamuksia koskevassa 27 §:ssä säädettäisiin viittaussäännöksellä siitä, että hallinnollisten seuraamusten määräämisestä, julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa ja EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen VII osastossa. Viitatussa Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa säädetään kuitenkin myös mm. enimmäismäärästä ja vanhentumisesta. Vaikuttaa siten siltä, että pykälään omaksuttu viittaussäännös tulisi olla laajempi.

Seuraamusmaksut pantaisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 43 a §:n nojalla täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään. Epäselväksi jää, milloin

seuraamusmaksun täytäntöönpano vanhenee (vrt. määräämisoikeuden vanhentuminen), ja tästä tulisikin jatkovalmistelussa tehdä selkoa.

Näkemykset Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksiin

Lain 28 §:n 1 momenttiin lisättäisiin Finanssivalvonnalle uusi toimivalta pysyvästi kieltää henkilöä toimimasta omaisuusreferenssitokenin liikkeeseenlaskijan tai kryptovarapalvelun tarjoajan ylimmässä hallintoelimestä. Kyse on merkittävästä henkilön perusoikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta, jota ei kuitenkaan ole laissa sidottu mihinkään edellytyksiin, vaan säännöksen perusteella Finanssivalvonnalla on rajoittamaton harkintavalta tällaisen päätöksen tekemiseen (ks. myös yllä vastaavasti kieltopäätöksistä todettu). Säännöstä on täsmennettävä säätämällä niistä edellytyksistä, jolloin tällainen päätös on mahdollista tehdä. Lisäksi tällainen pysyvä kieltäminen on sidottava hyvin olennaisiin ja vakaviin rikkomuksiin, jotta se olisi oikeasuhtainen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitava ehdotusta huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. tarkemmin esim. Lainkirjoittajan opas, osio 4.2.13).

Pykälän toisen momentin mukaan Finanssivalvonta voi määrääjäksi kieltää tiettyjä toimijoita ”jonka katsotaan olevan vastuussa rikkomisesta” hoitamasta johtotehtäviä kryptovarapalvelun tarjoajissa. Myös tätä säännöstä tulee jatkovalmistelussa täsmentää. Muotoilu ”katsotaan olevan vastuussa” ei vaikuta olevan tarpeeksi täsmällinen sen viitatessa nykytilaan tai tulevaisuuteen (vrt. voimassa oleva Finanssivalvonnasta annetun lain 28 §, jossa käytetään muotoiluja ”on rikkonut”). Lisäksi säännöksessä ei ole täsmennetty, mistä rikkomisesta on kyse (vrt. jälleen voimassaolevan lain 28 §:n muotoilut, esim. ”jos tämä on rikkonut tai laiminlyönyt arvopaperistamisasetuksen 32 artiklan 1 kohdassa mainittuja säännöksiä.”). Säännöksen täsmennyksen lisäksi ehdotusta on käsiteltävä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Näkemykset rikoslain muutoksiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös muutoksia ja täydennyksiä rikoslakiin. Teknisluontoista muutosta merkitsisi ensinnäkin se, että rikoslain 17 luvun rahankeräysrikosta koskevan 16 c §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että virtuaalivaluutta-tunnusmerkin asemesta käytettäisiin tunnusmerkkiä kryptovaroja. Vastaavasti maksuvälinerikoksia koskevan rikoslain 37 luvun 15 §:n määritelmänsäännöksessä hyödynnettäisiin virtuaalivaluutan määritelmän sijaan kryptovaran määritelmää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että rikoslakia täydennettäisiin uudella kryptovaramarkkinarikoksia koskevalla 51 a luvulla. Ehdotettu uusi luku muistuttaisi rakenteeltaan ja sääntelytavaltaan varsin läheisesti rikoslain nykyistä arvopaperimarkkinarikoksia koskevaa 51 lukua. Sääntelyehdotusta perusteellaan esitysluonnoksen s. 44-45, 52-53 ja 79-81.

Perustelujen s. 52 ilmenee, että rangaistussäännökset perustuvat MiCA asetuksen 111 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa jäsenvaltioille jätettyyn liikkumavaraan säätää hallinnollisten seuraamusten ohella rikosoikeudellisia seuraamuksia. Rangaistussäännökset säädettäisiin MiCA:n 88–91 artiklan mukaisista teoista. S. 79-81 ehdotettavan rikoslain 51 a luvun säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan usean rangaistussäännöksen yhteydessä, että säännös perustuu MiCA 111

artiklassa jäsenvaltioille säädettyyn mahdollisuuteen säätää markkinoiden väärinkäyttöä koskevien asetuksen säännösten rikkomisesta rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tulkinnanvaraiseksi jää, mikä liikkumavara on ollut ja miten sitä on käytetty esimerkiksi valittaessa rikosoikeudellisen ja hallinnollisen sanktiosääntelyn välillä, sikäli kun sanktiointi on ylipäättään ollut välttämätöntä, miten sääntelyehdotuksessa on sovellettu kriminalisointiperiaatteita ja miten sääntelyssä on pyritty välttämään sanktiointia useamman sanktiojärjestelmän piirissä ja voiko sääntelymallista seurata ne bis in idem –kieltoon liittyviä ongelmia.

Perustelujen s. 53 todetaan, että uudet rangaistussäännökset ovat perusteltuja ottaen huomioon, että kryptovara voidaan katsoa rahoitusvälineeksi, jolloin tekoihin voidaan soveltaa rikoslain 51 lukua. Koska rajanvetoa sen välillä, milloin kryptovara on katsottava rahoitusvälineeksi, ei esitysluonnoksen mukaan voida aina pitää selvänä, on rikoslainkäytön ennakoitavuuden vuoksi perusteltua, että teon rikosoikeudellinen arviointi ei ole riippuvainen siitä, luokitellaanko kryptovara rahoitusvälineeksi vai ei. Instrumentin oikeudellisen luonteen arviointi voi usein olla jälkikäteistä, eikä tekijä ole siitä välttämättä teon hetkellä selvillä. Kryptovarojen kaupankäyntialustalla tapahtuva taloudellinen toiminta ei esitysluonnoksen mukaan myöskään periaatteellisella tasolla eroa siitä, millaisesta toiminnasta on kysymys säännellyllä markkinalla tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä kaupankäynnin kohteena olevien rahoitusvälineiden kaupankäynnissä. Siten teon moitittavuudessa ei pitäisi esitysluonnoksen mukaan olla eroa sillä, syyllistytäänkö markkinoiden väärinkäyttöön kryptovara- vai rahoitusvälinemarkkinoilla.

Esitysluonnos herättää kysymyksen erityisesti siitä, miksi olisi syytä lisätä rikoslakiin kokonainen luku kryptovarojen markkinointirikoksista sen sijaan että, sikäli kuin rangaistussäännökset olisivat kriminalisointiperiaatteet huomioon ottaen selvästi välttämättömiä, ne integroitaisiin rakenteellisesti ja sääntelyavaltaan hyvin samankaltaiseen rikoslain 51 lukuun. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna ehdotetun luvun lisäämistä rikoslakiin.

Myös näiden rangaistussäännösten tulee toisaalta täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Tätä on tarkasteltu esityksen perustuslainmukaisuuden ja säätämisyjärjestyksen arvioinnin yhteydessä s. 92-93. Sääntelyehdotuksen laillisuusperiaatetta koskevat haasteet liittyvät rangaistussääntelyn blankotyyppisyyteen, siihen, että kielletyn toiminnan rajojen sääntely on asetuksessa jätetty hyvin yleiselle tasolle esimerkiksi säätämällä sisäpiiritiedon ilmaiseminen laittomaksi silloin, kun se ei tapahdu osana tiedon ilmaisevan henkilön työn, ammatin tai tehtävien tavanomaista suorittamista, sekä rangaistussääntelyyn sisältyviin melko avoimiin tunnusmerkkeihin. Perusteluissa kiinnitetään näiltä osin huomiota kyseisellä erityisalalla toimivien henkilöiden selonottovelvollisuuteen normistosta, suojeltaviin oikeushyviin ja tehokkuuteen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka erityisaloilla toimivilla voi olla korostettu selonottovelvollisuus sääntelyn sisällöstä, tämä velvollisuus ei poista lainsäätäjältä velvollisuutta säätää tarkkarajaista rikoslainsäädäntöä.

Ehdotettuja valvontamaksuja koskevat näkemykset

-

Muita muutosehdotuksia koskevat näkemykset

-

Hinkkanen Ville
Oikeusministeriö

Höyhtyä Julia
Oikeusministeriö