

22.1.2024

POL-2023-179483

Valtiovarainministeriö

Keskusrikospoliisin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n kryptovaramarkkina -asetuksen ja maksun tiedot -asetuksen täytäntöönpanosta - VN/24092/2023

Tausta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n kryptovaramarkkina -asetuksen (*MiCA*) ja varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetun asetuksen (jäljempänä maksun tiedot -asetus tai TFR) täytäntöönpanosta.

Maksun tiedot -asetus on osa Euroopan komission 20.7.2021 julkaisemaa lainsäädäntöehdotuspakettia, jolla pyritään vahvistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia EU:n sääntöjä. Asetuksen soveltaminen mahdollistaa sen, että kryptovarojen siirtoja voidaan jatkossa jäljittää samoin kuin perinteisten varojen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista ja kumottavaksi voimassa oleva laki virtuaalivaluutan tarjoajista.

Ehdotuksessa ehdotetaan lisäksi muutattaviksi Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia ja rikoslakia.

Teknisiä muutoksia ehdotetaan luottolaitoslakiin, sijoituspalvelulakiin, lakiin arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta, sijoitusrahastolakiin, lakiin vaihtoehtorahastojen hoitajista, lakiin kaupankäynnistä rahoitusvälineillä, lakiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, rahankeräyslakiin, arpa-jaislakiin ja markkinaoikeudesta annettuun lakiin.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen ja maksun tiedot -asetuksen edellyttämät kansalliset toimenpiteet. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. MiCAN ja TFR:n toimeenpanon kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 30.12.2024.

Keskusrikospoliisin lausunto

Keskusrikospoliisi lausuu esityksestä siltä osin kuin se liittyy Keskusrikospoliisin vastuualueeseen.

Yleisesti esityksestä ja kryptovaroista rikostorjunnan näkökulmasta

Keskusrikospoliisi katsoo yleisesti, että hallituksen esityksen luonnos on sisällöllisesti asianmukainen ja osittain ehdotetut muutokset ovat teknisluonteisia. Esityksen mukaisen asetusten täytäntöönpanon odotetaan tehostavan rahanpesun, sen esirikosten ja terrorismin rahoituksen torjuntaa, ja parantavan viranomaisten mahdollisuuksia torjua kryptovaraliitännäistä rikolli-

22.1.2024

POL-2023-179483

suutta EU:n alueella. Asetusten vaikuttavuus on riippuvainen siitä, millaiseksi käytännön toteutus muotoutuu. Tältä osin tulisi kiinnittää huomiota valvonnan riittävyteen, sääntelyn käytännön toteutukseen, esitetyn sääntelykehikon asettamiin mahdollisiin epätoivottuihin kannustimiin sekä valvonnan tehokkuuteen.

Esityksen vaikutukset Rahanpesun selvittelykeskukseen

Esityksen kappaleessa 4.2.3.3 (s. 62) on kuvattu asianmukaisesti arvioidut vaikutukset Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukseen siltä osin kuin sääntelyn kiristymisellä EU:n alueella arvioidaan olevan resurssi- ja teknologiavaikutuksia. Vaikutukset Tulliin on kuvattu kappaleessa 4.2.3.2, jossa on myös arvioitu sääntelyn tiukentumisen vaikutuksia rikostorjuntaan. Samankaltaisia vaikutuksia voidaan arvioida olevan yleisesti kryptovaroihin liittyvään esitutkintaan ja esitutkintaviranomaisiin.

Kryptovaratoimiala toimii rajat ylittävästi. Yksittäiselle kuluttajalle kryptovarapalvelun kotimaa ei ole merkittävä tekijä. Vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen sekä kryptovaraliitännäisen rikollisuuden torjunta tehostuu niiden palveluiden osalta, jotka ovat uuden sääntelyn kohteena, on riski, että toimijoita siirtyy lisääntyneen sääntelyn seurauksena käyttämään sellaisia palveluita, joita asetusten mukainen velvoittavuus ei koske. Tällaisen kokonaisuuden muodostavat kryptovarapalvelut, jotka sijoittuvat EU-alueen ulkopuolelle. Tältä osin on vaarana mahdollinen markkinoiden jakaantumisen syveneminen ja että muodostuu "kryptovaraparatiiseja", joihin sijoittuneilta toimijoilta EU:n jäsenvaltioiden esitutkintaviranomaisten on vaikeaa tai lähes mahdotonta saada välttämätöntä tietoa.

Toinen mahdollinen seuraus on, että keskitettyjen kryptovarapalveluiden sijaan toiminta siirtyy erilaisiin hajautettuihin palveluihin. Tällaiset palvelut voivat olla suoraan hajautettuun tilikirjaan tallennettuja autonomisesti toimivia ohjelmia tai alustoja, jotka mahdollistavat esimerkiksi kryptovaran muuttamisen toiseksi ilman kryptovara-asetuksen velvoitteita asiakkaan tuntemiseen tai maksun tietoihin liittyen.

Keskusrikospoliisi pitää mahdollisena, että sääntelyn kiristyminen lisää menetelmiä ja palveluita, joiden tarkoituksena on häivyttää kryptovarojen alkuperä. Tällaisia erittäin suuren rahanpesun riskin palveluita ovat muun muassa erilaiset sekoittajapalvelut ("mikserit") ja yksityisyysvaluutat. On epävarmaa, miten kryptovarapalvelu voi arvioida luotettavasti kryptovarojen alkuperää tilanteessa, jossa palvelun käyttäjä vastaanottaa varallisuutta esimerkiksi mikserin kautta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä kryptovaraliitännäisen rikollisuuden torjunnassa kryptovaratoimiala asettaa viranomaistoiminnalle haasteita, jotka liittyvät erityisesti hajautetun tilikirjan teknologian perusluonteeseen, joka tekee varainsiirroista nopeita, globaaleja ja usein peruuttamattomia, yhdistettynä hajautetun tilikirjan tyypilliseen pseudoanonyymiin luonteeseen. Kryptovarojen käytön yleistessä lisääntyy myös niiden aiheuttamat riskit. Esitutkintaviranomaisten kannalta esimerkiksi rikoksen uhreilta anastettujen varojen takaisin saaminen, rikoshyödyn poisottaminen ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuminen edellyttää kansainvälisen tiedonvaihdon tehostamista, kryptovarojen jäljittämiseen erikoistunutta henkilöstöä ja tarpeeseen soveltuvia tietojärjestelmiä. Asetusten ollessa EU:n laajuisia

22.1.2024

POL-2023-179483

tarvitaan myös EU:n laajuudessa toimivia järjestelmiä muun muassa maksun tiedot -asetuksen tietojen välittämiseen.

Laki kryptovarapalvelun tarjoajista ja -markkinoista

MiCA:n myötä kryptovarapalvelujen tarjoaminen edellyttää MiCA:n 59 artiklan mukaan pääsääntöisesti toimilupaa, kun tällä hetkellä kryptovarapalveluja voi tarjota rekisteröitymällä Finanssivalvontaan virtuaalivaluutan tarjoajaksi. Keskusrikospoliisi katsoo, että ehdotettu toimilupaedellytys on asianmukainen ja osaltaan estää kryptovaramarkkinoihin liittyviä väärinkäytöksiä.

Keskusrikospoliisi katsoo, että esityksessä on säädetty valvovalle viranomaiselle Finanssivalvonnalle asianmukaiset toimivaltuudet valvontaan ja hallinnollisten seuraamusten antamiseen.

Ehdotetun lain 28 § kryptovararikoksen rangaistusteikko (enintään yksi vuosi vankeutta) mahdollistaa riittävässä määrin pakkokeinojen käytön, mikä on välttämätöntä, jotta kryptovarojen tarjoaminen toimiluvatta voidaan tehokkaasti estää, paljastaa ja tutkia esitutkintaviranomaisten toimesta.

Rikoslaki

Rikoslain 17 luvun 16c § ja 37 luvun 15 § tehtävät muutokset ovat teknisluonteisia ja siten asianmukaisia.

Rikoslakiin lisättävä uusi 51 a luku kryptovaramarkkinarikoksista on tarpeellinen varmistamaan, että silloinkin kun kryptovaraa ei katsota rahoitusvälineeksi, jolloin sovelletaan rikoslain 51 luvun säännöksiä, on kryptovaroihin liittyvän sisäpiiritiedon väärinkäyttö tai ilmaiseminen kryptovaramarkkinoilla, markkinoiden manipulointi sekä markkinoita koskeva tiedottamisrikos säädetty rangaistaviksi. Ehdotettu 51 a luku noudattaa tunnusmerkistöiltään ja rangaistusasteikoltaan 51 luvussa säädettyjä arvopaperimarkkinarikoksia.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki

Lain 1 luvun 2 ja 4 §, 3 luvun 2 ja 12 §, 7 luvun 1 § sekä 8 luvun 1, 2 ja 3 § ehdotetut muutokset ovat teknisiä taikka sisällöllisesti muutoin asianmukaisia ja EU sääntelyn velvoittamia.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä kryptovaraliitännäisen rikollisuuden torjunnan kannalta valvonnan käytännön toteutus ja laajuus sekä valvonnan riittävyys ovat keskeisessä asemassa. Verrattuna perinteiseen rahoitussektoriin, kryptovaroihin liittyvät riskit ovat kohonneella tasolla, erityisesti varojen lähteen luotettavassa tunnistamisessa. Merkittävän riskin tuovat isännöimättömiin osoitteisiin kytkeytyvät transaktiot. Isännöimättömien osoitteiden käyttö toimii erityisesti maksun tiedot -asetuksen tavoitteita vastaan, koska kryptovarapalveluiden käytännön kyky tunnistaa isännöimättömiä osoitteita on rajallinen. Maksun tiedot -asetuksen vaatimukset toteutuvat täysimääräisinä vain, kun varojen siirron osapuolina on kaksi kryptovarapalvelua. Tältä osin kiinnitetään huomiota tarpeeseen varmistaa hallituksen esityksen mukaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luvun 12a §:n mukaisten sisäisten toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvontatoimien toteutumisen tehokas valvonta. Erityisesti kyseisen pykälän tehostettujen menettelyjen sekä isännöimättömien osoitteiden tunnistamisen menetelmien varmentaminen ovat lain tarkoituksen toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa.

22.1.2024

POL-2023-179483

Poliisineuvos
Keskusrikospoliisin päällikkö



Robin Lardot

Rikostarkastaja
Rahanpesun selvittelykeskuksen päällikkö



Jaakko Christensen

Jakelu

Tiedoksi

Poliisihallitus