

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. maí 2018

Varðar: Lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006 með síðari breytingum (sýndarfé og stafræn veski), 565. mál

Rafmyntaráð (kt. 440515-1340) fagnar því að í fyrsta skipti sé verið að fjalla um rafmyntir og bálkakeðjutækni í lagalegum skilningi í því frumvarpi sem hér er lagt fyrir. Jafnframt verður að segjast að það hefði verið heppilegra að skilgreina þessa byltingakenndu tækni og þau tækifæri í fjármálakerfinu sem hún býður upp á í fyrsta skipti, annarstaðar en í kaflanum undir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Öll umræða er hinsvegar af hinu góða og við vonumst til að þessi vinna sé byrjunin á stærra samtali um framtíðarstefnu stjórnvalda og stefnu lands og þjóðar í þessum málum.

Staðreyndin er sú að við stöndum frammi fyrir breyttri heimsmynd þegar kemur að fjármálakerfinu. Kerfi sem hafa hingað til verið rótgróin og stór partur af daglegu lífi fólks í landinu eiga nú undir högg að sækja því ný tækni og viðskiptamódel, eins og rafmyntir, táknvæðing (e. tokenization) og bálkakeðjutækni (e. blockchain) eru að ryðja sér til rúms. Það sem er áhugaverðast við þessi nýju módel er ekki bara sú tækni sem kemur þar fram heldur einnig breytt hugsun. Ný hugtök eins og *blint traust án þriðja aðila*, sem hingað til hefur verið óþekkt í mannkynssögunni spretta fram og bjóða upp á tækifæri til að endurbyggja trú almennings á fjármálakerfum sem hefur farið minnkandi á seinni árum og ekki síst í tengslum við „hrunið“. Því er mikilvægt að hugsa um þessa tækni og nýju módel á svipaðan hátt og var gert með internetið, það er að segja, að setja ekki of íþyngjandi regluverk áður en sýnt hefur verið fram á möguleikana sem þessi tækni getur haft í för með sér.

Við, Íslendingar, stöndum ekki ein frammi fyrir þessari áskorun en lagasetningar og innleiðingar tilskipana geta haft áhrif á samkeppnishæfni landa í þessu nýja vistkerfi. Lönd sem horfa til framtíðar munu vilja stíga létt til jarðar með löggjöf sem styður frekar en hamlar. Á þingi OECD um rafrænar eignir í París þann 15. - 16. maí síðastliðinn, sem Rafmyntaráð sótti ásamt skattrannsóknarstjóra og fulltrúa frá skrifstofu skattamála, kom skýrt fram að umbrot er að eiga sér stað í alþjóðlegri peningastefnu og milliríkjaviðskiptum. Til að mynda greiðir elsti seðlabanki heims, hinn sænski Riksbank, atkvæði hvort gefa eigi út e-krónu á bálkakeðjur í lok árs. Fleiri seðlabankar, líkt og seðlabankar Kanada og Japans, eru í sömu hugleiðingum. Ljóst má þykja að tækifærin eru mikil en að sama skapi þarf að girða fyrir notkun sem stangast á við lög. Í því ljósi fagnar Rafmyntaráð því að verið sé að setja á skilvirk lög sem taka á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Um Rafmyntaráð

Rafmyntaráð eru samtök sem snúa að því að efla innviði landsins í bálkakeðjutækni og rafmyntum. Samtökin samanstanda af hóp einstaklinga sem vill skapa góðan og jákvæðan jarðveg sem getur leitt til nýsköpunar á þessu sviði. Við viljum benda á það að samtökin eru ekki fjármögnuð af einstökum fyrirtækjum né þrýstihópum, heldur einungis af styrktarfé og félagsgjöldum. Jafnframt höfum við ekki tekið við neinum styrkjum frá ríkinu né sveitafélögum.

Samtökin eru stofnuð í kringum fjögur markmið, að móta heildstæða stefnu fyrir Ísland og standa þétt við bak stjórnvalda í allri þeirri vinnu, laða erlenda sérfræðinga og fyrirtæki til landsins, styðja við íslensku fyrirtækin eftir fremsta megni og upplýsa almenning um bæði kosti og galla sem bálkakeðjan og rafmyntir bjóða uppá.

Umsögn um ákveðnar greinar frumvarpsins

2.gr.

Skilgreining sýndarfjár

Við leggjum til að núverandi skilgreining á sýndarfé verði breytt. Skilgreiningin myndi þá breytast úr „Hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.“ og verða „Hvers konar stafrænt auðkenni (e. digital token) sem er hvorki rafeyrir í skilningu laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill og hefur peningaleg verðmæti eða er ígildi peninga...“

Eftir breytinguna væri 11. tölul. í 2. gr. því svona:

11. Sýndarfé: Hvers konar stafrænt auðkenni (e. digital token) sem er hvorki rafeyrir í skilningu laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill og hefur peningaleg verðmæti eða er ígildi peninga.

Ástæða breytingarinnar er sú að nauðsynlegt er að taka þau stafrænu auðkenni (e. digital token) út fyrir skilgreininguna, sem ekki hafa neitt peningalegt gildi, heldur eru sem dæmi einungis nýtt í vinnslu á bálkakeðjutækninni. Ef að þessi greinarmunur er ekki gerður er hætt á því að stafræn auðkenni falli undir skilgreininguna á sýndarfé, sem að hafa ekkert peningalegt verðmæti eða tákna ígildi peninga. Hugbúnaðarfyrirtæki gætu því fallið undir þessi lög vegna skilgreiningar á *þjónustuveitanda stafrænna veskja*, þó svo að þau bjóði einungis upp á hugbúnaðarlausn en ekki gjaldeyris skiptastöð né peninga- og verðmætasendingaþjónustu.

Dæmi um stafrænt auðkenni sem ekki ætti að falla undir skilgreiningu á sýndarfé eru stafræn auðkenni sem notuð eru í gagnaöryggistilgangi til geymslu mikilvægra skjala. Fyrirtæki veitir hugbúnaðarþjónustu skjala og stafrænna auðkenna í þeim tilgangi að rita skjölin á bálkarkeðjuna, til varðveislu og sönnunar um tilvist þeirra. Skjölin eru þá hýst á bjálkakeðju sem er opinn öllum og hægt er að lesa í eða eru dulkóðuð til að gera skjölin ólæsileg en sannanlega eru þau til á bálkarkeðjunni og lesanleg þeim sem hafa heimildir/auðkenni til þess. Ef þessi greinarmunur er ekki gerður gætu þessi skjöl, hvort sem þau eru dulkóðuð eða ekki, fallið undir skilgreiningu sýndarfjár.

Skilgreining á gjaldmiðlum

Við leggjum til að skilgreiningin á gjaldmiðli, sem bætist við sem 12. tölul. í 3. gr. laga verði endurskoðuð. Þó svo að engin tillaga að skilgreiningu fylgi langar okkur að benda á nokkra punkta hér að neðan.

Það má teljast merkilegt að í þessu frumvarpi um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka komi í fyrsta skipti fram skilgreining á hugtakinu „gjaldmiðli“, eins og fram kom í flutningsræðu hæstv. dómismálaráðherra, Sigríðar Á. Andersen, á frumvarpinu.

Eins og réttilega kemur fram í greinargerð um 2. gr. frumvarpsins að þá er eina skilgreiningin sem stendur í núverandi lögum í 3. gr. laga nr 22/1968 þó svo að einnig megi finna skilgreiningu á *innlendum- og erlendum gjaldeyri* í lögum um gjaldeyrismál 87/1992. Við viljum vekja athygli á því að í greinargerðinni er notast við enska hugtakið „fiat currency“ um lögin frá 1968, en sú skilgreining verður ekki til fyrr en 13. ágúst árið 1971, þ.e. eftir að þessi lög taka gildi. Þegar Richard Nixon bandaríkjaforseti aftengdi bandaríkjadal frá gulli og dróg þar af leiðandi Bandaríkin út úr Bretton Woods samkomulaginu. Það er því kjörið tækifæri að skilgreina gjaldmiðla betur samkvæmt lögum.

Það þykir heldur þunn skilgreiningin á gjaldmiðli sem bætist inn í 12. tölul. 3. gr. en þar kemur fram að gjaldmiðlar eru „*seðlar, mynt og aðrir gjaldmiðlar sem seðlabankar eða aðrir til þess bærir opinberir aðilar gefa út og er viðurkenndur lögmæltur gjaldmiðill*“. Það er margt sem má betur fara í þessari skilgreiningu en þar ber hæst að nefna að hugtaki er lýst með sjálfu sér, þ.e. orðið gjaldmiðill. Einnig kemur fram hugtakið *viðurkenndur lögmæltur gjaldmiðill*, sem á ensku nefnist „legal tender“ og er algjörlega óskilgreint í þessu frumvarpi og almennt í íslenskum lögum, nema átt sé við lögeyri sem kemur fram í 5. gr. 36/2001 í lögum um Seðlabanka Íslands. Ef skilgreina á jafn mikilvæga grunnstoð og gjaldmiðla er mikilvægt að gera það vel og ítarlega og má því kanna hvort að betri skilgreiningu megi finna fyrir þetta frumvarp. Einnig má skoða, þó svo að það falli eflaust utan sviðs þessa frumvarps, hvort ekki sé kominn tími á endurskoðun

lög um gjalmiðil Íslands 22/1968, en þau lög eru vægast sagt barn síns tíma. Því biðjum við ykkur að koma þeim skilaboðum áleiðis til þeirra nefndar sem er að vinna í hvítbók um fjármálakerfið sem skilar af sér skýrslu á komandi haustþingi.

Ýtarlegri skilgreining á veskjum

Gerð er athugasemd við að það vantar betri skilgreiningu á bæði *veski* og *stafrænu veski*.

Skilgreining á þjónustuveitanda stafrænna veskja

Við leggjum til að skilgreiningin á þjónustuveitendum stafrænna veskja verði breytt. Skilgreiningin myndi þá breytist úr „Einstaklingur eða lögaðili sem býður upp á vörsluþjónustu á auðkennum sýndarfjár, hvort sem er með hugbúnaði, kerfi eða annars konar miðli til að halda utan um, geyma og flytja sýndarfé.“ og verða „Einstaklingur eða lögaðili sem býður upp á vörsluþjónustu á auðkennum sýndarfjár, hvort sem er með hugbúnaði, kerfi eða annars konar miðli til að halda utan um, geyma og flytja sýndarfé, sem getur að eigin frumkvæði ráðstafað sýndarfénu.“

Ástæða breytingarinnar er sú að m.a. er hægt að búa til stafrænt veski sem einungis er hægt að aflæsa með mörgum rafrænum undirskriftum (e. multisignature wallet). Slíkt veski er því ekki í eigu eins vörsluaðila þó að hann hafi vald á einni undirskrift af mörgum, en samkvæmt tillögunni í frumvarpinu væri hann samt *þjónustuaðili stafræns veskis*.

4.gr.

Skráningarskylda

Lagt er til að tekið verði upp sandkassaregluverk (e. regulatory sandbox) til að hlífa sprotafyrirtækjum við letjandi og íþyngjandi fjárhagslegum bagga. Til vara leggjum við til að settar verði undanþágur frá gjaldi fyrir fyrirtæki undir ákveðinni stærð eða veltu.

Við viljum benda á að innan Evrópska efnahagssvæðisins er búið að koma upp fjölmörgum sandkössum (e. regulatory sandbox) þar sem nýsköpunarfyrirtæki innan fjármálageirans (e. FinTech) fá að starfa undir eftirliti eftirlitsstofnana en hafa frjálsum hendur, gegn kröfu um óhindrað umbeðið upplýsingaflæði, uns lögjafarvaldið hefur öðlast betri sýn inn í bæði þau tækifæri og hættur sem stafa af nýjum viðskiptaháttum. Þetta gerir það að verkum að eftirlitsstofnanir fá beina innsýn inn í heim breytinga en ekki er síður mikilvægt það tækifæri sem þessi fyrirtæki fá til að láta reyna á ný viðskiptamódel án íþyngjandi regluverks. Í þessu samhengi gerum við athugasemd við þá upphæð sem ætlast er til að fyrirtæki sem undir frumvarpinu flokkast sem *þjónustuveitendur stafrænna veskja* þurfa að reiða af hendi árlega

áður en að tilætluð starfsemi félagsins getur hafist. Til að sýna fram á hversu íþyngjandi þessi greiðslubaggi getur verið fyrir sprotafyrirtæki skulum við taka tvö dæmi.

Vel þekkt að srotafyrirtæki sækir um svokallaðan *Fræstykk* hjá Rannís, en hann er einungis veittur fyrirtækjum á frumstigi sem getur leitt af sér stærra þróunarverkefni. Hámarksupphæð í þessum styrktarflokki er 1.500 þ.kr. og telst hann vera ein helsta leiðin til að koma hugmynd af stað og er þessvegna mjög eftirsóttur. Fyrirtæki sem ætlar að fara út í nýsköpun í bálkakeðjugeiranum þarf því að reiða af hendi rétt tæpan helming fjárhæðarinnar til umsóknar á leyfi áður en nokkur önnur vinna, eða þjónusta hefur verið veitt.

Einnig eru dæmi um að fyrirtæki sækir um í nýsköpunarhraðlinum *Startup Reykjavík* en þar komast tíu fyrirtæki að. Hraðallinn, sem er á vegum Arionbanka veitir 2.400 þ.kr. innspýtingu í formi hlutafjár inn í fyrirtæki sem komast að, þannig að eigendur geti greitt sér laun og komið fyrirtækinu á laggirnar á meðan hraðlinum stendur. Segjum að eitt þeirra fyrirtækja sem komist inn ætli að byggja á bálkakeðjutækni (e. blockchain) til að veita þjónustu sína. Þetta félag þarf að reiða af hendi tæplega þriðjung þess fjármagns, sem þegar er takmarkað, á að styðja við félagið í gegnum hraðalinn, áður en að nokkur starfsemi hefst.

Í þessum dæmum sést skýrt að þessi upphæð getur verið íþyngjandi fjárhagslegur baggi fyrir fyrirtæki sem eru að byrja í ljósi þess að hér eru engin tækifæri fyrir nýsköpunarfyrirtæki til að komast undir sandkassa regluverk. Við viljum ítreka að Rafmyntaráð er ekki að hnýta í það að fyrirtæki falli undir eftirlitsskyldu Fjármálaeftirlitsins heldur einungis þær upphæðir sem reiða þarf að hendi áður en að sýnt hefur verið fram á gildi hugmyndarinnar í viðskiptalegu samhengi.

Einnig er gerð athugasemd við það að fyrirtæki hafi einungis mánuð, eftir að þetta frumvarp verður að lögum, til að skrá sig hjá FME. Það gæti reynst of knappur frestur fyrir fyrirtæki með lítið bolmagn.

Aðrar almennar athugasemdir

Neikvætt orðalag fyrir drifandi og hjartsýna sköpun

Það verður að segjast að það kremur frumkvöðlahjartað að lesa bæði stefnuræðu hæstv. dómsmálaráðherra og að lesa 2. gr. í greinargerð frumvarpsins þar sem sagt er orðrétt „... og hindra að tækniframfarir og frumkvöðlastarf sé misnotað til refsiverðrar starfsemi“. Frumkvöðlar vilja gera heiminn betri, og leysa vandamál fyrir fólk sem ekki hafa verið leyst áður. Það að segja að frumkvöðlastarf sé notað til refsiverðrar starfsemi missir þarf af leiðandi mjög marks og má segja að verið sé að hengja bakara fyrir smíð.

Um hraðbanka fyrir sýndarfé

Samkvæmt Europol eru sjálfsalar sem sýsla með bæði sýndarfé og reiðufé helsta áskorunin innan sýndarfjárgeirans þegar kemur að peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverkastarfsemi. Við viljum þó benda á að ekki þarf að beita bláköldu banni á slíkar sjálfsalabjónustur, þar sem hægt er að beita tækni sem passar upp á að þessari löggjöf sé fylgt. Til dæmis ættu sjálfsalar sem taka við debit og kreditkortum að sitja við annað borð en sjálfsalar sem taka við reiðufé, þar sem um ræðir rafeyrir sem er gefin út af eftirlitsskyldum stofnunum, sem hafa þá þegar sinnt athugun á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Að lokum

Við í Rafmyntaráði erum þess fullviss að við Íslendingar sem þjóð, þurfum að taka höndum saman og móta okkur skýra stefnu um þær miklu breytingar sem þessi tækni felur í sér. Við erum tilbúin að taka þátt í þeirri stefnuvinnu og veita aðstoð sé hennar leitað. Við þökkum aftur fyrir það tækifæri að senda álit okkar á frumvarp um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverkastarfsemi. Jafnframt erum við tilbúin að koma og ræða þessi mál frekar við nefndina og svara þeim spurningum sem hún kann að hafa sé þess óskað.

Virðingafyllst,
f.h. Rafmyntaráðs
Kristján Ingi Mikaelsson
Framkvæmdastjóri Rafmyntaráðs