

Valtiovarainministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle luotonostajia ja luotonhallinnoijia koskevaksi lainsäädännöksi ja laiksi arvopaperimarkkinalain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö kiinnittää vastuuministeriön huomiota siihen, että komissio on jo antanut perustellun lausunnon direktiivin täytäntöönpanosta. Jatkovalmistelu tulisi suorittaa kiireellisesti ja hallituksen esitys antaa niin nopeasti kuin suinkin mahdollista. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Uusi elinkeinolupa-edellytys

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen (3 luku) sisältyy esitys uudesta elinkeinolupaa koskevasta edellytyksestä.

Luonnoksessa todetaan, että

”Huomattavaa on myös se, että toimilupavaatimus perustuu tältä osin vailla liikkumavaraa oleviin NPL-direktiivin säännöksiin. Direktiivi määrittää yksityiskohtaisesti myös toimiluvan tarkemmat myöntämisedellytykset. Toimilupavaatimus ja muu esitykseen sisältyvä elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn soveltamisala on rajattu NPL-direktiivin soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin.” (HE-luonnos, s. 54)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa olisi syytä kuvata selkeämmin, missä määrin toimilupavaatimus tulee suoraan direktiivistä ja missä määrin asiaan liittyy kansallista liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että ”siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 46/2022 vp, kappale 6, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).” (PeVL 58/2022 vp, kappale 4)

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluita olisi syytä täsmentää sen osalta, jättääkö direktiivi elinkeinolupasäätelyn osalta liikkumavaraa vai ei ja jos jättää, ehdotettua toimilupavaatimusta tulisi arvioida tarkemmin suhteessa perustuslain 18 §:ään (kts. lain kirjoittajan oppaan jakso 4.2.13).

2. Hallinnolliset seuraamukset

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa sivuilla 54-55 on arvioitu esitysluonnokseen sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia ja rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevia kysymyksiä. Arviointia tulisi täsmentää siltä osin, sisältyykö direktiivin voimaansaattamiseen näiden osalta kansallista liikkumavaraa. Mikäli näihin sisältyy kansallista liikkumavaraa, tulisi sen käyttö perustella ja mikäli liikkumavaraa ei ole, tulisi myös se todeta.

Esitysluonnoksen sivulla 54 kuvataan, että esitysluonnokseen sisältyvät Finanssivalvonnan valvontavaltuudet merkitsisivät rajoituksia elinkeinovapauteen. Tarkastelussa on todettu, että koska Finanssivalvonnalle ei esitettäisi uudenlaisia toimivaltuuksia, vaan ainoastaan valvottavien piiri laajenisi, esityksen voidaan katsoa olevan tältä osin valtiosääntöisesti ongelmaton. Jatkovalmistelussa arviointia olisi syytä täydentää siten, että siitä ilmenisi, miten valvontavaltuuksia tulisi arvioida juuri tämän lainsäädännön asiayhteydessä. Vaikka kyse sinänsä on samanlaisista toimivaltuuksista, jollaisia Finanssivalvonnalla jo tällä hetkellä muussa valvontatoiminnassa on, nyt ehdotetussa sääntelyssä kyse on kuitenkin asiallisesti uusista elinkeinotoiminnan valvontatoimivaltuuksista. Tästä johtuen näitä valtuuksia tulisi perustella tämän sääntelyn näkökulmasta.

Esitysluonnokseen sisältyy säännösehdotus (3. lakiehdotus, 40 §) eräiden luotonostajista ja luotonhallinnoijista annetun lain mukaisten velvollisuuksien rikkomisen sanktioinnista rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamusmaksulla. Uusia sanktioitavia tekoja olisi lähemmäs kaksikymmentä. Säätämisyjärjestysjaksossa on tuotu esiin joitain hallinnollisten seuraamusmaksujen arvioinnin kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Säätämisyjärjestysjaksosta tulisi ilmetä esitysluonnoksessa esitettyä selvemmin, miten tähän esitykseen sisältyvän esityksen uudesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta katsotaan olevan perustuslain kannalta asianmukainen: Perusteluissa tulee tehdä selkoa siitä, miltä osin direktiivi edellyttää juuri näiden tekosten sanktiointia ehdotetulla tavalla ja ehdotetun suuruisin seuraamusmaksuin. Mikäli direktiivi puolestaan jättää liikkumavaraa seuraamusmaksusäätelyssä, tulee esityksessä tehdä selkoa mm. siitä, että kunkin teon sanktiointi on välttämätöntä ja viimesijaista, hyväksyttävän tarpeen perusteella sekä oikeasuhtaista. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota Lainkirjoittajan oppaan osioon 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet ja tarkentaa sen perusteella hallinnollista seuraamusmaksuesitystä koskevaa säätämisyjärjestysjakson arviointia.

3. Käsittelyaikaa koskeva säännösehdotus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin toimilupahakemuksen käsittelyajasta. Säännösehdotuksen 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan on käsiteltävä toimilupahakemus 90 päivän kuluessa siitä, kun kaikki hakemuksen käsittelemiseksi tarpeelliset selvitykset ja tiedot ovat sen käytettävissä. Säännösehdotuksen 3 momentin mukaan toimilupahakemus, jota ei ole käsitelty 2 momentissa säädetyssä ajassa, katsotaan hylätyksi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on

käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsitteilyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Koska vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä johtuu jo perustuslaista sekä hallintolaista, kansalliseen hallintoasian käsittelyä koskevaan määräaikäsääntelyyn erityislajeissa on suhtauduttava pidättyväisesti. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä tunnistaa esitysluonnokseen sisältyvän käsittelyaikäsääntelyn suhde viivytyksettömän käsittelyn vaatimukseen.

Lisäksi on syytä tunnistaa se, että oikeus hakea muutosta kohdistuu perustuslain 21 §:n ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan asiassa tehtyyn päätökseen. Ehdotettu sääntely, jossa muutoksenhakumahdollisuus liitetään päätöksen tekemättä jättämiseen määräajassa, poikkeaa näistä lähtökohdista. Niin kutsuttua viivästysvalitusta muutoksenhakua koskeva yleislainsäädäntö ei lähtökohtaisesti tunne, vaikka EU-lainsäädännön johdosta tällaista sääntelyä on omaksuttu joihinkin erityislakeihin. Suomessa oikeussuojakeinona onkin viivästys-tilanteissa kanteleminen ylimmille laillisuusvalvojille tai hallintolain 8 a luvun mukainen hallintokantelu toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Esitysluonnoksessa on kyse direktiivin täytäntöönpanosta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tehty jossain määrin selkoa direktiivin 7 artiklan 4 ja 5 kohtien osalta siitä, että liikkumavara on hyvin kapea. Kyseistä säännösehdotusta koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että toimilupahakemus, jota ei ole käsitelty ehdotetun 90 päivän käsittelyajan kuluessa, katsottaisiin hylätyksi. Säännös olisi tarpeen sen vuoksi, että NPL-direktiivin 7 artiklan 5 kohta edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta tilanteissa, joissa toimilupahakemusta ei ole käsitelty säädetyssä ajassa.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kuitenkaan tehty selkoa siitä, olisiko direktiivin velvoite mahdollista säätää jotenkin paremmin Suomen oikeusjärjestyksen kannalta yhteen sovitettavissa olevalla tavalla esimerkiksi nojautumalla kantelumahdollisuuteen. Arviointia liikkumavaraa ja sen käytöstä kansallisen järjestelmän kannalta yhteensopivalla tavalla, tulee täsmentää jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksen 14 §:n muotoiluun. Määräajan kiinnittämistä juuri toimilupahakemuksen käsittelyyn eikä päätöksen antamiseen olisi syytä arvioida vielä jatkovalmistelussa. Direktiivin tarkoituksena vaikuttaisi olevan kyse enemmänkin siitä, että asiassa tulee tehdä päätös määräajassa, eikä niinkään käsittelyn määräajasta. Mikäli direktiivi edellyttää nimenomaan muutoksenhakuoikeuden mahdollistamista tilanteissa, jossa päätöstä ei ole tehty määräajassa, olisi tällaisesta muutoksenhakuoikeudesta syytä säätää selkeästi erikseen lain muutoksenhakupykälässä (ks. esim. raideliikennelain 188 § ja ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain 24 §).

4. Esityksen suhde maksukyvyttömyyslainsäädäntöön

Luotonhallinnoijista ja luotonostajista annetun lain 19 §:n 2 momentiksi ehdotettu säännös ei ole direktiivin tarkoituksen mukainen eikä sitä tulisi sisällyttää hallituksen esitykseen. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan säännöksen tarkoitus ilmenee paremmin sen englanninkielisestä kuin suomenkielisestä muotoilusta. Kyse ei ole luotonhallinnoijan velkojien maksunsaantijärjestyksestä vaan siitä, että velallisten ja luotonostajien varat tulee luotonhallinnoijan maksukyvyttö-

myysmenettelyssä pitää erillään luotonhallintojen varoista. Voimassa oleva maksukyvyttömyyslainsäädäntö yhdessä lakiin ehdotettujen muiden varojen erillään pitämistä koskevien säännösten kanssa täyttää jo direktiivin säännöksen vaatimukset eikä se tarvitse erillisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Konkurssilain (120/2004) 5 luvun 6 §:ssa säädetään, että sivullisen omaisuus ei kuulu konkursipesään. Ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 9 § sisältää vastaavan säännöksen. Yrityssaneerausta ja yksityishenkilön velkajärjestelyä taas ei ole konkurssin tavalla tarkoitettu siihen, että velallisen varat käytetään velkojen maksuun. Selvää myös näissä menettelyissä kuitenkin on, että mahdollisten menettelyn kustannusten kattamiseen käytettäisiin velallisen (eli tämän säännöksen kontekstissa luotonhallintojen), ei sivullisen varoja.

Lisäksi ehdotettu lain 13 §:n 2 momentin 2 kohta on epätarkka, koska myös konkurssimenettely on maksukyvyttömyysmenettely. Yrityssaneeraus ja yksityishenkilön velkajärjestely taas maksukyvyttömyysmenettelyinä tähtäävät velallisen uuden alun varmistamiseen ja liiketoiminnan jatkamiseen. Sen vuoksi olisi harkittava, ovatko muut maksukyvyttömyysmenettelyt kuin konkurssi sellaisia, että henkilöä ei olisi pidettävä momentissa tarkoitettulla tavalla luotettavana ja hyvämaineisena (vrt. myös perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/2018) 4 §). Jos päädytään kuitenkin siihen, että direktiivin velvoitteen täyttämiseksi kohdan tulisi kattaa kaikki maksukyvyttömyysmenettelyt, tulisi lainkohdassa tai vähintään perusteluissa selventää, mistä menettelyistä on kyse (konkurssi, yrityssaneeraus ja yksityishenkilön velkajärjestely).

5. Huomioita sakko- ja rikosrekistereihin liittyen

Esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi uusi laki luotonostajista ja luotonhallinnoijista. Ehdotetun lain mukaan luotonhallintotoiminta edellyttäisi Finanssivalvonnan myöntämää toimilupaa (1. lakiehdotuksen 12 §). Toimiluvan myöntämisedellytyksistä säädettäisiin ehdotetun lain 13 §:ssä, jonka 1 momentin 1 kohdan mukaan luvanhakijan hallitukseen tai muuhun vastaavaan päättävään elimeen ja toimivaan johtoon kuuluvien henkilöiden, sekä henkilöiden joilla on EU:n vakavaraisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan 36 alakohdassa tarkoitettu huomattava omistusosuus hakijassa, olisi oltava luotettavia ja hyvämaineisia. Ehdotetussa saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin luotettavuutta ja hyvämaineisuutta koskevista vaatimuksista. Ehdotuksen mukaan henkilöä ei pidettäisi luotettavana ja hyvämaineisena, jos hänestä on *rikosrekisterilaissa tarkoitetussa rikosrekisterissä tai sakon täytäntöönpanosta annetuissa laissa tarkoitetussa sakokrekisterissä merkintä sellaisen rikoksen johdosta määrätystä rangaistuksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan sopimaton harjoittamaan luotonhallintotoimintaa, paitsi jos rikoksia on hakijan hallituksen tai muuhun vastaavaan päättävään elimeen ja toimivaan johtoon kuuluvan henkilön osalta pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisinä.*

Rikosrekisteritietojen luovuttamisesta säädetään rikosrekisterilaissa (770/1993), jonka mukaan tietoja rikosrekisteristä saa luovuttaa siten kuin rikosrekisterilaissa säädetään (3 §). Rikosrekisteritietojen luovuttaminen edellyttää aina, että luovutusperusteesta on säädetty rikosrekisterilaissa. Voimassa olevassa rikosrekisterilaissa on säännöksiä tietojen luovuttamisesta sekä nimetyille viranomaisille että tiettyjä viranomaistehtäviä varten (4 ja 4 a §) ja henkilölle itselleen (6, 6 a ja 6 b §).

Sakkorekisteritietojen luovuttamisesta säädetään sakon täytäntöönpanolain (672/2002) 50 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan *Oikeusrekisterikeskus saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Tietoja ei saa luovuttaa enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta.* Sakkorekisterin tietojen luovuttaminen vaatii siten nimenomaisen säännöksen oikeudesta tietojen saantiin ja siitä tulee riittävän selvästi käydä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Tietojen luovuttamista koskevassa säännöksessä tulee yksilöidä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.

Sekä rikosrekisterin että sakkorekisterin rekisterinpitäjänä toimii Oikeusrekisterikeskus.

Esityksessä (s. 14) viitataan voimassa olevaan Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008), jonka 20 §:n 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaissa. Saman pykälän 1 momentti koskee Finanssivalvonnan oikeutta saada tietoja sakkorekisteristä, mutta tätä ei esityksessä mainita. Kuitenkin ehdotetun lain luotonostajia ja luotonhallinnoijista 13 § koskisi myös sakkorekisteritietojen tarkastamista.

Ehdotetun lain luotonostajia ja luotonhallinnoijista 13 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 37-39) todetaan, että *toimiluvan hakija vastaisi tarvittavien selvitysten toimittamisesta lupahakemuksen käsittelyä varten ja että Finanssivalvonta voisi julkaista tarvittavaa ohjeistusta siitä, mitä liitteitä toimilupahakemukseen olisi liitettävä.* Esityksen perusteella jääkin epäselväksi, onko kuitenkin tarkoitus, että Finanssivalvonta tarkastaisi ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen henkilöiden rikos- ja sakkorekisteritiedot?

Tiedonhallintalain (906/2019) 20 §:ssä säädetään lähtökohdasta, jonka mukaan viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Oikeusrekisterikeskuksella on laajaa tiedonvaihtoa Finanssivalvonnan kanssa jo tällä hetkellä rikos- ja sakkorekisterirajapinnan kautta, ja tätäkin tarkoitusta varten tiedonvaihto olisi ehdottomasti tarkoituksenmukaisinta toteuttaa rajapinnan kautta viranomaisten välillä. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä tulisi tältä osin täsmentää. Lisäksi jos Finanssivalvonnan on tarkoitus tarkastaa rikosrekisteritiedot, niin selkeyden vuoksi esityksessä olisi hyvä tuoda esiin, mihin rikosrekisterilaissa säädettyyn luovutusperusteeseen Finanssivalvonnan tiedonsaanti perustuisi.

Jos rikos- ja sakkorekisteritietojen luovutus ei tapahtuisikaan viranomaisten välillä, vaan siten että edellä mainitut henkilöt pyytäisivät Oikeusrekisterikeskukselta itseään koskevan otteen, niin esitystä tulee täydentää tarvittavilla säännösmuutosehdotuksilla ja perusteluilla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan voimassa oleva rikosrekisterilaki ei mahdollista rikosrekisteriotteen luovuttamista henkilölle nyt ehdotettavaan tarkoitukseen.

Finanssivalvonnasta annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan *Finanssivalvonnalla on oikeus saada sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitettu sakkorekisteristä tiedot, jotka ovat tarpeen valvottavan tai tämän lain 5 §:n 24 kohdassa tarkoitettun muun finanssimarkkinoilla toimivan omistajan, hallituksen jäsenen, toimitusjohtajan tai palveluksessa olevan laissa säädetyn luotettavuuden selvittämiseksi.* Säännöksen henkilöpiiri kattaa omistajan, halli-

tuksen jäsenen, toimitusjohtajan ja palveluksessa olevan henkilön. Ehdotuksen mukaan sakkorekisteritietoja tarkastettaisiin toimiluvan hakijan hallitukseen tai muuhun vastaavaan päättävään elimeen ja toimivaan johtoon kuuluvista henkilöistä ja henkilöistä joilla on EU:n vakavaraisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan 36 alakohdassa tarkoitettu huomattava omistusosuus hakijassa. Esityksessä ei arvioida tai perustella sitä, kattaako voimassa oleva sakkorekisteritietoja koskeva Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeuden henkilöpiiri myös kaikki esitetyssä 13 §:ssä tarkoitettut henkilöt. Oikeusministeriö katsoo, että perusteluja tulisi tältä osin täydentää ja tarvittaessa täydentää esitystä säännösmuutosehdotuksella.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan lupaharkinnassa olisi merkitystä sellaisen rikoksen johdosta määrättyllä rangaistuksella, jonka voidaan katsoa osoittavan henkilön olevan sopimaton harjoittamaan luotonhallinnointitoimintaa, paitsi jos rikoksia on pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisinä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rikos- ja sakkorekisterimerkintöjen vaikutuksen luvan myöntämiseen arvioi aina luvan myöntävä viranomainen, ei Oikeusrekisterikeskus.

6. Tietojen luovuttaminen ETA-maihin

Ehdotuksen mukaan laissa luotonostajista ja luotonhallinnoijista 25 §:n 1 momentissa säädettäisiin yhteistyöstä ETA-valtion toimivaltaisen viranomaisen kanssa: *Finanssivalvonnan on tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava yhteistyössä, vaihdettava tietoja ja sovitettava valvontatoimia yhteen muiden ETA-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.* Lain 26 §:n 1 momentissa säädettäisiin Finanssivalvonnan tehtävästä valvoa ETA-luotonhallinnoijan Suomessa olevan sivuliikkeen toimintaa sekä luotonhallinnointipalvelujen tarjoamista Suomessa, jota harjoitetaan sivuliikettä perustamatta. Ehdotetun momentin mukaan Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeuteen sovellettaisiin tällöin, mitä Finanssivalvonnasta annetun lain 3 luvussa säädetään valvottavaa koskevasta Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta. Momentin mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi Finanssivalvonnan tulisi tehdä ehdotetun 25 §:n mukaisesti tarpeellista yhteistyötä kotivaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi, että jos Finanssivalvonta katsoo, että ETA-luotonhallinnoija rikkoo ehdotettua lakia tai muuta luotonhallinnointitoimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä, sen olisi toimitettava kotivaltion toimivaltaiselle viranomaiselle asiaa koskevat tiedot ja pyydetävä sitä toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet. Lain 29 §:ssä säädettäisiin Finanssivalvonnan velvollisuudesta toimittaa kotivaltion toimivaltaiselle viranomaiselle asiaa koskevat tiedot ja pyydetävä sitä toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet, jos se katsoo, että toisessa ETA-valtiossa luotonhallinnointitoimintoja suorittava luotonhallinnoija rikkoo luotonhallinnointitoimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä tai luottoon tai luottosopimukseen sovellettavia velvoitteita, ja kyseessä oleva luotto on myönnetty Suomessa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rikos- tai sakkorekisterin tietoja ei saa luovuttaa edelleen. Rikosrekisteritietojen osalta tästä säädetään rikosrekisterilain 11 §:ssä. Rikos- ja sakkorekisterin tietoja voidaan luovuttaa toisiin EU-jäsenvaltioihin vain siten, kuin laissa rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012) säädetään. Tietojen luovuttamisesta toisiin valtioihin vastaa rekisterinpitäjänä ja EU-rikosrekisteritiedonvaihdon (ECRIS-tiedonvaihto) keskusviranomaisena Oikeusrekisterikeskus. Tietojen pyytämisestä ja luovuttamisesta ECRIS-tiedonvaihdon kautta tulee säätää erikseen.

Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, edellyttäisivätkö edellä käsitellyt toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvät tiedontoimittamisvelvoitteet (erityisesti 25 §:n 1

momentti, 26 §:n 3 momentti ja 29 §) salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Mikäli kyse olisi salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta, olisi jatkovalmistelussa arvioitava, olisiko voimassaolevassa lainsäädännössä kyseisen yhteistyön suorittamiseen soveltuvat tiedonluovutussäädökset vai tulisiko yhteistyön tekemiseen liittyvästä salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta säätää erikseen.

7. Vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa tai vaikutuksissa viranomaisen toimintaan ei mainita mahdollisia vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee selvittää mahdolliset vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle yhteistyössä sen kanssa.

8. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa esitetään säännöksiä, joissa olisi kyse EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Esitysluonnoksen säätämisympäristö on asianmukaisesti arvioitu esitystä suhteessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esityksen perusteluita olisi täydennettävä yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaraa koskevalla arviolla, jotta säätämisympäristössä esiin tuotu kansallisen liikkumavaran käyttöä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi huomioiduksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käytön osalta.

Esitysluonnoksen perusteella henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vaikuttaisi sisältyvän ainakin esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 13, 16, 20 ja 21 §:ään, joita olisi arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran valossa.

Liikkumavaran käytön osalta esityksen perusteluissa olisi tehtävä selkoa siitä, liittyisikö esitettävien säännöksen soveltamiseen henkilötietojen käsittelyä sekä määriteltävä, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin liikkumavaran käytön on arvioitu perustuvan. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään. Edellä mainitut oikeasuhtaisuusarvio sekä sääntelyn välttämättömyyttä koskevat seikat tulisi arvioida ja perustella hallituksen esityksen perusteluissa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin hakijan johtoon kuuluvien henkilöiden ja huomattavia omistusosuuksia hakijasta omistavien luotettavuutta ja hyvämaineisuutta koskevista vaatimuksista. Säännöksen perusteella luotettavuuteen ja hyvämaineisuuteen selvittäminen edellyttäisi esimerkiksi rikosrekisterin ja sakkorekisterin tietojen käsittelyä. Edellä mainittu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaraa koskevien huomioiden lisäksi jatkovalmistelussa esityksen perusteluihin olisi sisällytettävä arvio siitä, käsiteltäisiinkö kyseisen säännöksen nojalla yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisia rikostuomioihin tai rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi olisi tuotava esiin, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisia suoja-toimia käsittelyyn sovellettaisiin.

Jatkovalmistelussa olisi lisäksi huomioitava, että tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisissa rikostuomioita ja rikoksia koskevissa tiedoissa on kyse ns. valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisista henkilötiedoista (ks. esim. PeVL 51/2018 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyyn on katsottu liittyvän henkilön perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta merkittäviä riskejä, minkä vuoksi niitä on suojeltava erityisen tarkasti. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt arkaluonteisten tietojen osalta, tietosuoja-sääntelyn sallimissa puitteissa, lakitasoista sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin luotonhallinnointia koskevien tietojen säilyttämisestä. Kyseisen säännösehdotuksen mukaan luotonhallinnoijan on säilytettävä luotonostajan ja velallisten kanssa käyty yhteydenpito viiden vuoden ajan luotonhallinnointisopimuksen päättymisestä. Esityksen perusteluihin olisi kyseisen säännöksen osalta sisällytettävä arvio säilytysvelvollisuuden alaisten tietojen tietosisällöstä. Arviossa olisi tuotava esiin, sisältyisikö tietoihin arkaluonteisia tietoja tai esimerkiksi luottotietoja.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei luottotietoja sellaisenaan voida pitää yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuina erityisinä henkilötietoina, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty tai valtiosääntöisesti arkaluonteisina tietoina. Joihinkin luottotietoihin voi kuitenkin sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia, salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi henkilön toiminnasta yksityiselämässä ja taloudellisesta asemasta. Luottotietojen käsittelyyn saattaa siten perustuslakivaliokunnan mukaan liittyä erityisiä riskejä, ja tietojen käsittelyn laintasoinen yksityiskohtainen sääntely on tietosuoja-asetuksen puitteissa välttämätöntä (PeVL 8/2022 vp, kappale 7 ja PeVL 28/2022 vp, kappale 5–6).

Lisäksi kyseistä säännöstä koskevassa liikkumavara-arvioissa olisi edellä selostetun yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisten edellytysten lisäksi arvioitava säännöstä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen tietojen minimoinnin periaatteen sekä 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen säilytyksen rajoittamisen periaatteen kannalta.

Esitettävää sääntelyä olisi lisäksi soveltuvilta osin arvioitava arkaluonteisten tietojen säilyttämistä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL

13/2017 vp). Valiokunta on arkaluonteisten tietojen osalta pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

9. Suhteita velallisiin koskevat yleiset periaatteet. (1. lakiehdotuksen 6 §)

Esitysluonnoksen 6 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

- ”Ehdotettu pykälä soveltuisi kuitenkin erääntyneen saatavan perinnän ohella kaikkeen ehdotetun lain mukaiseen toimintaan ja olisi siten soveltamisalaltaan laajempi.”

Oikeusministeriö katsoo, että viitattu säännöskohtaisten perustelujen kohta voitaisiin muotoilla esim. seuraavasti, jos ei voida suoraan puhua erääntymättömistä saatavista:

- ”Ehdotettu pykälä soveltuisi kuitenkin erääntyneen saatavan perinnän ohella myös erääntymättömien saatavien perintään.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jossain määrin epäselväksi jää, onko tarkoituksena, että jos kyse on direktiivin alaan kuuluvasta erääntyneestä saatavasta, niin tällöinkin sovelletaan yksinomaan ehdotetun 6 §:n säännöksiä (eikä siis esim. rinnakkain po. 6 §:ää ja perintälain 4 §:ää), vai onko tällöin tarkoitus soveltaa ensisijaisesti 6 §:n säännöksiä ja sen lisäksi soveltuvin/täydentävin osin perintälain 4 §:ää. Se, voidaanko perintälain 4 §:n säännöksiä soveltaa täydentävästi riippuu siitä, mahdollistaako direktiivi tällaisen tulkinnan.

10. Siirtymäsäännöksiin liittyvät huomiot

Jatkovalmistelussa tulisi pohtia tarkemmin siirtymäsäännöksiä: Eräät ehdotetun lain säännökset ovat sellaisia, että niitä voidaan/tulisi soveltaa perintään tai maksusuorituksiin, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen siitä riippumatta, milloin siirto on tapahtunut. Ainakin lain 6 § ja maksusuoja sekä varojen hallussapitoa koskevat säännökset ovat tällaisia. Tämän pohdinta on ennistä tärkeämpää, koska Suomi on myöhässä direktiivin täytäntöönpanossa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/19967/2024-OM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: