

Asia: VN/24092/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot hallituksen esitykseen

Tietosuojavaltuutetun toimisto kannattaa ehdotettua sääntelyä kryptovaramarkkina-asetuksen ja maksun tiedot -asetuksen

täytäntöönpanosta. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää myös hyvänä, että asetusten täytäntöönpanossa kansallisesti on huomioitu yleisen

tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 sääntely.

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

Ehdotettavan kryptovarapalvelun tarjoajista ja -markkinoista annetun lain 3 luvun säännökset lähtisivät liikkeelle siitä, että ehdotettavan 3 luvun 6

§:ssä säädettäisiin yleisestä salassapitovelvollisuudesta kryptovarapalvelun tarjoajille. Salassapitovelvollisuus koskisi muun

muassa asiakkaiden taloudellista asemaa tai henkilökohtaisia oloja.

Jäljempänä lain 3 luvun 8 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen muusta luovuttamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan, jollei yleisestä tietosuoja-asetuksesta muuta johdu, kryptovarapalvelun tarjoaja voi luovuttaa 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja samaan konserniin, konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluvalla yhteisöllä asiakaspalvelua ja muuta asiakassuhteen hoitamista, markkinointia sekä konsernin, konsolidointiryhmän tai yhteenliittymän riskienhallintaa varten, jos tietojen vastaanottajaa koskee tässä laissa säädetty tai vastaava salassapitovelvollisuus. Lisäksi 3 luvun 8 §:n 2 momentissa

säädetään, että ehdotetussa laissa tarkoitetut toimijat voivat luovuttaa asiakasrekisterissään olevia markkinointia sekä asiakaspalvelua ja

muuta asiakassuhteen hoitamista varten tarpeellisia tietoja sellaiselle taholle, joka kuuluu samaan taloudelliseen yhteenliittymään, jos tietojen

vastaanottajaa koskee tässä laissa säädetty tai sitä vastaava salassapitovelvollisuus. Lisäksi 8 §:ssä säädetään, että tämä ei koske

tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen luovuttamista.

Ehdotetun 3 luvun 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (HE s. 66 –67) todetaan, että ehdotettavasta säännöksestä ilmenee tietosuoja-asetuksen olevan aina ensisijainen suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja tietojen luovuttamisessa olisi aina varmistettava, että henkilötietojen käsittely ja luovutus ovat tietosuoja-asetuksen mukaisia. Perusteluiden mukaan säännöksissä täsmennettäisiin, mihin käyttötarkoituksiin tietoja voitaisiin luovuttaa. Lisäksi perusteluissa

todetaan, että säädettävä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ja tietojen

luovuttaminen on rajattu samaan konserniin, konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluvaan yhteisöön, jotta tiedonluovutuksesta olisi

säädetty yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti.

Kansallinen tietosuoja-asetusta edeltävä konsernin sisäistä käsittelyä koskeva sääntelytapa

Käsityksemme mukaan ehdotettavassa kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain sääntelyssä ja sen perusteluissa

ei määritettäisi niitä käyttötarkoituksia, joita varten kryptovarapalvelun tarjoajat voivat kerätä asiakkaiden henkilötietoja omien asiakkuuksiensa

hoitamista varten. Ehdotetun kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain 3 luvun 8 §:ssä määritettäisiin

kuitenkin, mihin käyttötarkoituksiin ja millä ehdoin tietoja olisi sallittua luovuttaa samaan konserniin tai yhteenliittymään kuuluvalla yritykselle.

Siten tietosuojan näkökulmasta ehdotetussa nykymuotoisessa 3 luvun 8 §:ssä määritettäisiin kerättyjen henkilötietojen käsittely muihin kuin

niiden alkuperäisiin käyttötarkoituksiin saman konsernin sisällä. Käsittely muihin kuin alkuperäisiin tietojen käyttötarkoituksiin, eli

asiakaspalveluun, markkinointiin tai riskienhallintaan hyväksyttäisiin sillä ehdolla, että tietojen vastaanottajaa koskee sama salassapitovelvollisuus, kuin tiedon luovuttajaa.

Tiedostamme, että ehdotettava 3 luvun 8 §:n säännös vastaa osittain muotoilultaan voimassa olevan luottolaitostoiminnasta annetun lain

(610/2014) 15 luvun 15 §:n sääntelyä siltä osin kuin kyse on pankkisalaisuudesta ja siihen säädetyistä poikkeuksista konsernin sisäisesti. Tältä osin on huomioitava kuitenkin, että luottolaitoksille säädetty salassapitovelvollisuus ja siihen säädetyt poikkeukset on pidettävä erillään tietosuojasääntelystä, sen peruseriaatteista ja suojamekanismeista. Pankkisalaisuussääntelyä ei ole annettu tietosuojasetuksen kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi tai sen liikkumavaran nojalla, eikä siinä siten ole säädetty käsittelytarkoituksen muutoksesta. Huomio on kiinnittynyt pankkisalaisuuteen tämän alan toimijoille tarkoitettuna velvoitteena.

Näkemyksemme mukaan ehdotettava kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain 3 luvun 8 §:n ehdotettu muotoilu ja

sen säännöskohtaiset perustelut eivät noudata yleisen tietosuojasetuksen sääntelyä. Tietosuojasetuksen kansallinen liikkumavara ei

mahdollista tällaista sääntelyä. Esitetyllä tavalla ei ole mahdollista kietoa toisiinsa tietosuojasääntelyä ja tästä erillistä tietyn alan toimijoita

koskevaa salassapitosääntelyä. Tällaiseen salassapitosääntelyyn nojautuen ei ole myöskään mahdollista sallia kerättyjen henkilötietojen

käsittelyä muihin kuin niiden alkuperäisiin käyttötarkoituksiin. Ehdotettava sääntely olisi yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen sekä 6 artiklan 4 kohdan vastaista.

Esityksessä annettuun muotoiluun on saattanut vaikuttaa vanhentunut tietosuojalainsäädäntö. Ennen yleistä tietosuojasetusta ja tietosuojalakia voimassa olleen, nyttemmin kumotun henkilötietolain (523/1999) nojalla sallittiin konsernin ja taloudellisen yhteenliittymän asiakkaiden tietojen käsittely kyseisen yhteenliittymän sisällä. Kyseessä on sääntelyperinne 1990-luvulta, kun silloin voimassa olleen henkilötietolakia edeltäneen henkilörekisterilain (471/1987) 5 §:n 1 momentin mukaan nk. konsernin tai taloudellisen yhteenliittymän yhteiseen henkilörekisteriin oli sallittua kerätä ja tallettaa tietoja yhteenliittymään kuuluvien yksiköiden asiakkaista, jollei

salassapitosäännöksistä muuta johtunut. Kun pankki- ja luottolaitostoiminnassa on perinteinen asiakastietojen luottamuksellisuus ja salassapitosäätely henkilökohtaisine vaihtoehtoisuuksineen ollut keskeisessä asemassa myös henkilötietojen suojan näkökulmasta, kansalliseen lakiimme tehtiin tämän kaltainen poikkeussäännös. Tämä säännös sidottiin siihen, että vastaanottavaa rekisterinpitäjää koskee myös vastaava salassapitovelvollisuus.

Nykyisin yleisen tietosuojasetuksen sääntely ei mahdollista tällaista sääntelyä. Yleisen tietosuojasetuksen näkökulmasta tietojen

luovutusten laillisuuden arvioinnissa painopiste ei ole rekisterinpitäjän alaisuudessa tietojen käsittelyä henkilöiden lakisääteisessä

salassapitovelvollisuudessa. Tietojen luovutusten lainmukaisuutta on arvioitava ensisijaisesti tietosuojasetuksen keskeisen periaatteen eli

käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa. Tietojen luovutusta henkilötietojen käsittelyä on arvioitava erityisesti siitä näkökulmasta,

onko henkilötietojen myöhempi käsittely yhteensopivaa tietojen alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa.

Yleisen tietosuojasetuksen käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva sääntely

Yleinen tietosuojasetus sallii 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla lähtökohtaisesti henkilötietoja kerättävän vain tiettyä, nimenomaista ja

laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos henkilötietoja

olisi jostakin syystä tarve käsitellä muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, on noudatettava yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohta. Tämä kohta mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn uuteen käyttötarkoitukseen muun muassa, jos siitä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä. Tällaisen kansallisen sääntelyn on kuitenkin oltava demokraattisessa yhteiskunnassa oikeasuhtaista ja välttämätöntä yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklassa 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat esimerkiksi yleinen turvallisuus tai rikosten ennalta estäminen ja tutkinta.

Käsityksemme mukaan ehdotettavan kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain 3 luvun 8 §:ssä ei ole kysymys

jonkin yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamisesta ehdotettavilla asiakaspalvelun, markkinoinnin

tai riskienhallinnan käyttötarkoituksilla. Ehdotettavassa sääntelyssä ei siten täyty tältä osin kansalliselle lainsäädännölle asetetut tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan säännöksessä asetetut vaatimukset.

Mahdollinen tietojen käsittely myöhemmin muihin kuin alkuperäisiin käyttötarkoituksiin on toteutettava tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4

kohdan mukaisesti. Käytännön esimerkkinä tästä voidaan mainita, että kryptovarapalvelun tarjoaja tekisi asiakkaan kanssa sopimuksen

kryptovarapalveluun liittyen ja tällöin keräisi asiakkaan henkilötietoja tämän sopimuksen täytäntöönpanoa varten. Jos kryptovarapalvelun tarjoaja (eli rekisterinpitäjä) aikoo tämän jälkeen luovuttaa tiedot samaan konserniin kuuluvaan yritykseen ilman rekisteröidyn

suostumusta esimerkiksi asiakassuhteen hoitamista tai markkinointia varten, olisi rekisterinpitäjän arvioitava onko tällainen käsittely

yhteensopivaa sen käyttötarkoituksen kanssa, jota varten henkilötiedot on kerätty sopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Jos rekisterinpitäjä

arvioisi tässä tapauksessa, että kysymys olisi uudesta henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksesta, olisi rekisterinpitäjän noudatettava

yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisia edellytyksiä. Tämä edellyttäisi, että rekisterinpitäjä arvioisi muun muassa

henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet (a alakohta), henkilötietojen luonteen (c

alakohta) sekä aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidylle (d alakohta) varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen

tapahtuva rekisteröidyn tietojen käsittely on yhteensopivaa alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa.

Lisäksi olisi huomioitava, että käsittelyn on oltava lainmukaista myös muiden tietosuojasäännösten näkökulmasta. Yhteensopiva

käyttötarkoitus ei oikeuta rekisterinpitäjää poikkeamaan muista tietosuojasäännöksistä. Esimerkiksi riippuen siitä, miten henkilötietojen

käsittelyn tarkoitukset ja keinot on konsernissa määritelty, tulee arvioitavaksi, onko kysymys saman rekisterinpitäjän alaisuudessa

tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä, mahdollisesta yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan yhteisrekisterinpitäjyydestä tai tietojen

siirrosta rekisterinpitäjältä toiselle.

Kuten esityksessä on todettu (s. 65), tietosuoja-asetus ei sisällä erityisiä luovutussäännöksiä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan

nojalla käsitellyllä tarkoitetaan kuitenkin tietosuoja-asetuksessa kaikkia toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin. Tällaisena mainitaan myös

tietojen luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville. Henkilötietojen luovuttaminen on siten käsittelyä, jolloin on

noudatettava henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita, ja keskeinen periaate on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate.

Seuraavassa kappaleessa hahmotamme tarkemmin, mikä on ehdotettavan 3 luvun salassapitosäätelyn suhde yleisen tietosuoja-asetuksen säätelyyn.

Salassapitosäätely suojauskeinona tietosuoja-asetuksessa

Yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta salassapitosäätely on henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta parantava suojauskeino, josta on

säädetty esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 3 kohdassa.

Yleinen tietosuoja-asetuksen ollessa sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä, voivat kryptovarapalvelujen tarjoajat käsitellä ehdotettavan lain 3 luvun 6 §:n salassapitovelvoitteen alaisia henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja vain, jos yleisen tietosuoja-asetuksen edellytykset käsittelylle täyttyvät. Kryptovarapalvelujen tarjoajien asiakkaiden taloudellista asemaa ja henkilökohtaisia oloja koskevien tietojen ja muiden asiakassuhteessa kerättyjen henkilötietojen käsittelyn on oltava lainmukaista ja käyttötarkoitussidonnaista. Tietosuojan näkökulmasta ehdotettavaan kryptovarapalvelun tarjoajista ja -markkinoista annettuun lakiin säädettäisiin siten henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta vahvistavana

suojauskeinona salassapitovelvoite.

Muutosehdotuksemme

Edellä esitettyyn viitaten, käsityksemme mukaan ehdotettavan 3 luvun 8 §:n säännöksen muotoilu ja sen perusteluita olisi muokattava.

Käsityksemme mukaan ensisijaisesti lainsäätäjän tulisi arvioida onko säännös enää tarpeen tai edes mahdollinen tietosuoja-asetuksen

voimassaollessa.

Jos lainsäätävä arvioi tietosuojavaltuutetun toimiston tavoin, että säännös ei ole nyky muodossaan enää mahdollinen, käsityksemme

mukaan sääntelystä ja sen perusteluista tulisi käydä ilmi, että sääntelyllä on tarkoitus säätää ainoastaan tietynlaisia lievennyksiä

kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain mukaiseen salassapitovelvoitteeseen, kun kysymys on saman

konsernin, konsolidointiryhmän tai yhteenliittymän sisäisesti tapahtuvista tietojen luovutuksista. Jotta sääntely olisi yhdenmukaista tietosuoja-asetuksen kanssa, olisi säännöskohtaisista perusteluista jätettävä pois osuus, jonka mukaan kysymys on tietosuoja-asetuksen liikkumavaran

nojalla säädettävästä tietojen luovutuksesta. Lisäksi perusteluista ja sääntelyn muotoilusta olisi jätettävä pois viittaukset, joiden perusteella

kansallisesti säädettäisiin tietojen käsittelyn uusista mahdollisista käyttötarkoituksista konsernin tai yhteenliittymän sisällä tapahtuvissa

luovutuksissa.

Jotta vältettäisiin epäselvyydet ja 3 luvun 8 §:n säännöksen käytännön soveltajat saavat selkeän kuvan siitä, mikä on relevanttia lainsäädäntöä

henkilötietojen käsittelytoimien osalta, olisi käsityksemme mukaan tärkeää muuttaa myös säännöksen alkuun kirjoitettua konjuktiolausetta:

” Jollei yleisestä tietosuoja-asetuksesta muuta johdu - -”. Tällainen toteamus saattaa aiheuttaa rekisterinpitäjissä epäselvyyttä sen suhteen,

miltä osin ehdotettava laki olisi tietosuoja-asetukseen nähden erityislaki. Selvyyden vuoksi toteamme myös, että tietosuoja-asetuksen yleistä

noudattamisvelvoitetta ei käsityksemme mukaan ole myöskään tarpeen toistaa kansallisessa lainsäädännössä enää erikseen.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi sen sijaan mahdollista ja myös tärkeää avata tarkemmin tietosuoja-asetuksen yleistä

noudattamisvelvoitetta sekä edeltävässä jaksossa kuvattua tietosuoja-asetuksen ja ehdotettavan lain suhdetta. Tarpeen mukaan perusteluihin

voisi avata, että tietojen luovutusta on yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta arvioitava erityisesti siitä näkökulmasta, onko

henkilötietojen myöhempi käsittely yhteensopivaa tietojen alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa.

Toissijaisesti ehdotettavan sääntelyn yhteydessä tulisi käsityksemme mukaan vähintään avata edellä esitetty kansallinen sääntelyhistoriamme

ja sen suhde yleiseen tietosuojasetukseen.

Anu Talus

Tietosuojavaltuutettu

Niina Nieminen

Ylitarkastaja

4. Näkemykset viranomaisen valvontavaltuuksiin

-

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

-

Näkemykset Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksiin

-

Näkemykset rikoslain muutoksiin

-

Ehdotettuja valvontamaksuja koskevat näkemykset

-

Muita muutosehdotuksia koskevat näkemykset

-

Nieminen Niina

Tietosuojavaltuutetun toimisto - Tietosuojavaltuutetun toimisto