

Asia: VN/4866/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan unionin listautumissäädöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleiset kommentit

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle Euroopan unionin listautumissäädöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arvopaperimarkkinalakia (1. lakiehdotus), sijoituspalvelulakia (2. lakiehdotus), Finanssivalvonnasta annettua lakia (3. lakiehdotus), kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia (4. lakiehdotus), rikoslakia (5. lakiehdotus), sijoitusrahastolakia (6. lakiehdotus), vaihtoehtorahastojen hoitamisesta annettua lakia (7. lakiehdotus) ja joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annettua lakia (8. lakiehdotus).

Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta vain lausunnossa todetuilta osin, eikä ole arvioinut esitysluonnosta muilta osin. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on hyvin tunnistettu ja tuotu esiin, että 2. ja 6.–8. lakiehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka koskevat salassapitoa ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista, ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaamien yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään yleisen tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp).

Esitysluonnoksessa on arvioitu esityksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja kuvattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa perusteluja tulisi vielä tarkentaa ja täsmentää.

Säättämisjärjestystä koskevista perusteluista todetaan, että esitykseen sisältyy lakiehdotuksia, jotka sisältävät erityissääntelyä jäljempänä kuvatulla tavalla, mitä pidetään välttämättömänä, sillä sääntelyn katsotaan turvaavan siten paremmin rekisteröityjen oikeuksien toteutumista. (s. 54) Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleistä tietosuoja-asetusta täydentävä ja täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan silloin, kun asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaista kansallista sääntelyliikkumavaraa. Mikäli erityissääntelyn antaminen katsotaan välttämättömäksi, lainsäätäjän tulee osoittaa, mihin tietosuojalainsäädännön säännöksiin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5).

Säännöskohtaisissa perusteluissa 6. lakiehdotuksen 26 luvun 1 §:n 2 momentin ja 7. lakiehdotuksen 7 luvun 11 §:n 2 momentin kohdalla on todettu, että luovutettaviin tietoihin voi sisältyä myös henkilötietoja ja henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtaan c (s. 49). Kyse vaikuttaisi tältä osin olevan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Yleinen tietosuoja-asetus sisältää jäsenvaltioille sääntelyliikkumavaraa 6 artiklan 2 ja 3 kohdissa, silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Säättämisjärjestystä koskevista perusteluista todetaan, että käsittely koskisi myös osittain arkaluonteisia henkilötietoja, joita olisivat tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitetut henkilötiedot. (s. 54) Esitysluonnoksesta ei käy ilmi henkilötietojen käsittelyperustetta näiltä osin. Erityisten henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksessa sääntelyliikkumavaraa on jätetty 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtiin sekä 4 kohtaan. Kun ehdotettavan sääntelyn soveltamisalalla on tarkoitus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, tulee käsittelylle olla 6 artiklan ohella jokin 9 artiklan 2 kohdan mukaisista perusteista. Selvytyksen vuoksi on syytä todeta, että kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on muokata voimassa olevaa kansallista erityissääntelyä. Tämä pitää sisällään myös sen, että esityksessä tulee perustella, millä tavalla ehdotetut muutokset ovat yleisen edun tavoitteen mukaisia ja oikeasuhteisia yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla. Lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämistä suojaustoimista tulee aina sisällyttää riittävä arviointi ja kuvaus hallituksen esityksen perusteluihin, jos käsitellään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta on tältä osin syytä täydentää jatkovalmistelussa ja tehdä selkoa säännöskohtaisesti, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaan liikkumavaraan säännösehdotukset perustuisivat ja miksi ehdotetut muutokset ovat yleisen edun tavoitteen mukaisia ja oikeasuhteisia. Lisäksi esitystä tulisi täydentää edellä mainitulla suojaomiin arviolla.

Säännöskohtaisissa perusteluissa 7. lakiehdotuksen 7 luvun 11 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 3–5 momentti esitetään kumottavaksi ja niiden säännökset ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 11 a §:ään. Näin salassapitosäännös ja sen poikkeukset olisi erotettu toisistaan omiksi lainkohdiksi. Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevan uuden 11 a §:n perusteluissa todetaan, että pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin voimassa olevan lain 11 a §:n 3–5 momenttia vastaavalla tavalla salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. (s. 50) Uuden ehdotetun pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat suppeat ja niitä tulisi täydentää siten, että perustelut esitettäisiin täsmällisemmin momenttikohtaisesti. Esimerkiksi ehdotetun uuden 11 a §:n 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei koske yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen luovuttamista. Momenttia ei ole perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Säättämisyjärjestystä koskevista perusteluista todetaan, että käsittely koskisi myös osittain arkaluonteisia henkilötietoja, joita olisivat tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitetut henkilötiedot ja että ehdotuksiin sisältyy nykytilan mukaisesti suojakeinona kieltä luovuttaa 9 ja 10 artiklassa tarkoitettuja tietoja. (s. 54) Oikeusministeriö huomauttaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämistä suojatoimista käsiteltäessä 9 ja 10 artiklan henkilötietoja tulee aina sisällyttää riittävä arviointi ja kuvaus hallituksen esityksen perusteluihin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että 2. ja 6.–8. lakiehdotukseen sisältyisi suostumus erityisenä suojakeinona. Suojatoimisääntelyä on ehdotettu asianmukaisesti päivitettäväksi ja täsmennettäväksi vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä (PeVL 20/2020 vp, s. 6–8). Perustuslakivaliokunnan käytäntöä on kuvattu säättämisyjärjestystä koskevista perusteluista. Perusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että suostumusta voidaan käyttää henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaa täydentävänä suojatoimena (PeVL 20/2020 vp, s. 6–8). (s. 55) Suostumus sinänsä voi toimia suojakeinona. Säättämisyjärjestysperusteluja tulisi kuitenkin täydentää arvioimalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön suhdetta nyt esitettävään suostumukseen suojakeinona. Lisäksi lainvalmistelussa on tärkeää tunnistaa, minkälaisista henkilötiedoista ehdotetun sääntelyn soveltamisalalla on kyse. Huomiota on kiinnitettävä, voiko kyse olla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä, mihin liittyy tietosuojalainsäädännöstä ja valtiosäännöstä johtuvia erityisiä reunaehtoja. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko suostumusta tarkoitus käyttää valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn suojatoimena ja myös yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien suojatoimien mukaisena suojatoimena. Esitysluonnosta tulisi täsmentää tältä osin ja tehdä tästä selkoa edellä mainitussa suojatoimiarviossa.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 228/2021 vp, s. 53–54 ja 73–73) eduskunnalle EU:n joukkorahoitusasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, jossa ehdotettiin muutoksia joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annetun lain (203/2022) salassapito- ja tietosuojasäännöksiin, on tehty selkoa sekä yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttämisestä että suojatoimisääntelystä.

Seuraamusmaksut

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin muutoksia hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin. Listing Act -asetuksessa on jätetty kansallista liikkumavaraa sanktiojärjestelmän keventämisen osalta

pk-yrityksille. Siltä osin kuin esitysluonnoksessa esitetään sanktiojärjestelmää keventäviä muutoksia, oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa. Keventäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttöönottoaminen vaikuttaisi perustellulta oikeasuhtaisuuden tavoitteen saavuttamiseksi.

Toisaalta esitysluonnos sisältää myös joitain sanktiojärjestelmää laajentavia ehdotuksia. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 53–54) on käsitelty hallinnollisia seuraamuksia, ja tunnistettu asianmukaisesti, että perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Säätämisyjärjestysperusteluissa on nyt käsillä olevien ehdotusten osalta todettu, että ehdotetut säännökset hallinnollisista seuraamuksista vastaavat luonteeltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä. Arvopaperimarkkinalain (746/2012) muuttamista koskevan lakiehdotuksen 15 luvun 2 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 42) mukaan hallinnolliset seuraamukset laajennettaisiin kattamaan asetuksen sisältämät uudet esitetyypit.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 9/2016 vp, s. 4).

Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että säätämisyjärjestysperusteluissa esitetty toteamus pelkästään siitä, että ehdotetut hallinnolliset seuraamukset vastaavat luonteeltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä, ei ole riittävä, vaan uudet sanktioinnit on perusteltava asianmukaisesti. Tällainen arviointi tulisi tehdä aina laajennettaessa hallinnollista seuraamusjärjestelmää (ks. lisää lainkirjoittajan opas, jakso 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet).

Rikoslainsäädäntö

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin muutettavaksi rikoslain 51 luvun 7 §:n rajoitussäännöstä. Muutoksessa on kysymys siitä, ettei rajoitussäännöksessä enää viitattaisi MAR-asetuksen 11 artiklan 5 kohtaan, joka on kumottu. Kun rajoitussäännöksen ala kaventuu, muutos näyttää merkitsevän rangaistavuuden alan laajentumista. Oikeusministeriö pitäisi siten aiheellisena tehdä esityksen perusteluissa lyhyesti selkoa lainmuutoksen vaikutuksesta rangaistavuuden alaan siitäkin huolimatta, että tämä muutos seuraa suoraan sovellettavasta EU:n asetuksesta. Ehdotetun säännöksen sisältöön oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 12 luvun 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lisäksi pykälän 2–4 momenttia muutettavaksi siten, että niistä ilmenisi, että salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa luvun 1 §:n salassapitovelvollisuuden estämättä. (s. 45) Esitysluonnoksessa on kuitenkin ehdotettu muutettavaksi pykälän 2–5 momenttia.

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksen 26 luvun 2 §:n 1 momentin säännöskohtaiset perustelut alkavat lauseella ”Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten.” (s. 49) Lause vaikuttaa irralliselta tai kesken jääneeltä. Esityksen säännöskohtaisia perusteluja tulisi tarkentaa.

Esitysluonnoksen 7. lakiehdotuksen 7 luvun 11 a §:n 1 momentin 1 kohta alkaa sanalla ”antamaa”. Tässä tulisi ilmeisemmin olla ”antaa”.

Sääntämisjärjestystä koskevissa perusteluissa sivulla 55 todetaan, että ”Esitykseen sisältyvän 1. ja 6.–8. lakiehdotukseen sisältyisi suostumus erityisenä suojakeinona.” Tässä on ollut ilmeisesti tarkoitus viitata 2. lakiehdotukseen 1. lakiehdotuksen sijasta.

2. Huomiot Listing Act -direktiivin täytäntöönpanoa koskevista säännöksistä

-

3. Huomiot Listing Act -asetuksen täytäntöönpanoa koskevista säännöksistä

-

4. Huomiot moniääniosakedirektiivin täytäntöönpanoa koskevista säännöksistä

-

5. Muita muutosehdotuksia koskevat huomiot

-

Wilhelmsson Niklas
Oikeusministeriö

Suominen Mariia
Oikeusministeriö