

Asia: VN/752/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n joukkorahoitusasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n joukkorahoitusasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa.

1. Lakiehdotus: Laki joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta

Oikeusperuste

EU:n joukkorahoitusasetuksen (EU) 2020/1503 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että joukkorahoituspalvelun tarjoaja hankkii näytön siitä, että hankkeen toteuttajalla ei ole säännöksessä mainittuja rikosrekisterimerkintöjä. Luonnoksen sivulla 23 on todettu, että EU:n joukkorahoitusasetus ei pidä sisällään säännöksiä rikostuomioihin liittyvien henkilötietojen käsittelystä ja että sen vuoksi siitä olisi otettava kansalliset säännökset. Säännös ehdotetaan sijoitettavaksi uuteen joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annettavaksi ehdotettuun lakiin.

EU:n joukkorahoitusasetuksen tietosuojaa koskeva 36 artikla on luonteeltaan informatiivinen. Henkilötietojen käsittelystä säädetään myös päätösten julkaisemisesta koskevassa 42 artiklassa. Lisäksi EU:n joukkorahoitusasetuksen johdanto-osan 73 kappaleessa todetaan, että "[t]ämän asetuksen yhteydessä harjoitettavan henkilötietojen käsittelyn, kuten toimivaltaisten viranomaisten välisen henkilötietojen vaihdon tai siirron, olisi tapahduttava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 mukaisesti, ja arvopaperimarkkinaviranomaisen suorittaman tietojen vaihdon tai siirron olisi tapahduttava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725 mukaisesti."

Nähdäkseni EU:n joukkorahoitusasetuksen johdanto-osan 73 kappale huomioon ottaen yleisestä tietosuojasetuksesta seuraavat normaalit reunaehdot koskevat myös nyt arvioitavana olevaa säädöstä. Myös kansallista sääntelyä on siten arvioitava yleisen tietosuojasetuksen kansallisen harkintamarginaalin puitteissa. Tässäkin yhteydessä on perusteltua ottaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon. Kiinnitän huomiota siihen, että luonnoksessa ei yhtäältä ole arvioitu perusteita yleisessä tietosuojasetuksessa annetun kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi eikä toisaalta sitä, miten liikkumavaraa on arvioitava sääntelyn perustuessa osittain EU-asetukseen. Perusteluista olisi käytävä esimerkiksi ilmi, mihin yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen oikeusperusteeseen ehdotettu kansallisen sääntely perustuu. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Esityksen säännöskohtaisia perusteluja olisi syytä täydentää käsittelyn oikeusperusteesta, kansallisesta liikkumavarasta, yleisen edun mukaisen tavoitteen täyttymisestä sekä ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnista.

Ehdotetun 11 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva poikkeus ei koskisi yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen luovuttamista. Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, että luonnoksesta ei käy ilmi, mitä tietoja joukkorahoituspalvelun tarjoaja käsittelee yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan perusteella. Yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat sellaiset henkilötiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys taikka geneettisiä tai biometrisiä tietoja henkilön tunnistamista varten, terveyttä koskeva tieto tai henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä koskeva tieto. Luonnoksesta ilmenevien seikkojen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei ole tässä yhteydessä perusteltua käsitellä.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota perustuslakivaliokunnan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaan käytäntöön. Ennen yleisen tietosuojasetuksen voimaantuloa rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevat tiedot oli säädetty arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi henkilötietolain (523/1999) 11 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (ks. esim. PeVL 9/2002 vp, PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2019 vp todennut, että myös yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän takia kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp).

Ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin merkinnästä rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen palauttamisesta. Ehdotetun 12 §:n mukaan rekisteriotteen EU:n joukkorahoituslain 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella nähtäväksi esittäneen luonnollisen henkilön henkilötietoihin saadaan tehdä ainoastaan merkinnät rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen tunnistetiedoista. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 42) mukaan tunnistetiedoilla tarkoitetaan lähinnä henkilön täydellistä nimeä ja päiväystä. Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen sanamuoto ”tunnistetieto” on väljä ja voi johtaa tarpeettomien tietojen keräämiseen rikosrekisteriotteelta. Tarpeettomien tietojen keräämisen minimoimiseksi niin ikään muiden epätäsmällisten ilmauksien, kuten ”lähinnä”, käyttämisestä säännöskohtaisissa perusteluissa on pidättäydyttävä. Laissa olisi säädettävä selkeästi niistä tiedoista, joista saadaan tehdä merkinnät luonnollisen henkilön henkilötietoihin. (Ks. myös esim. TyVM 6/2021 vp)

Yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämän osalta kiinnitän huomiota siihen, että esimerkiksi luonnoksen sivulla 33 todetaan ainoastaan yleispiirteisesti, että ”[j]oukkorahoituspalvelun tarjoajista annettavaksi ehdotettavaan lakiin otettaisiin täydentävä säännös tietosuojan varmistamiseksi, kun luonnollinen henkilö esittää rikosrekisteriotteen joukkorahoituspalvelun tarjoajalle. Tällä menettelyllä turvattaisiin oikeutta yksityisyyteen.” Ehdotetun 12 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei myöskään viitata asianmukaisiin suojatoimiin rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Nähdäkseni asianmukainen suojatoimi voisi olla esimerkiksi se, että rekisteriotteen nähtäväksi esittäneen luonnollisen henkilön henkilötietoihin saadaan tehdä ainoastaan merkinnät rikosrekisteriotteen esittämisestä sekä tietyistä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellyistä muista tiedoista. Tällaisia suojatoimia voisivat nähdäkseni olla myös vaatimukset siitä, että joukkorahoituspalvelun tarjoaja ei saa ottaa nähtäväksi saadusta otteesta jäljennöstä ja että ote on palautettava otteen esittäneelle henkilölle viipymättä. Edellä mainittujen suojatoimien olisi kuitenkin käytävä esityksen perusteluista nimenomaisesti ilmi.

Rekisteröityjen informointi

Kiinnitän huomiota myös esimerkiksi luonnoksen sivulla 1 todettuun: ”EU:n joukkorahoitusasetuksen tarkoittamassa mielessä joukkorahoitusta tarjotaan digitaalista alustaa hyödyntämällä ja saattamalla siellä yhteen rahoituksen tarvitsijoita ja sijoittajia.” Tältä osin katson perustelluksi, että ehdotettuun lakiin otettaisiin nimenomainen säännös, jonka mukaan digitaalisella alustalla olisi mainittava siitä, että luonnollisen henkilön, jonka aikomuksena on hakea rahoitusta joukkorahoituspalvelun kautta elinkeinotoimintaansa yritysrahoitustarkoituksessa, on esitettävä nähtäväksi rikosrekisterilakiin (770/1993) ehdotetussa 6 §:n 6 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriotte (vrt. laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) 9 §:n säännös). Tältä osin kiinnitän myös huomiota tietosuojavaltuutetun toimiston jatkuvassa kasvussa olevaan työmäärään. Tietosuojavaltuutetun toimisto saa paljon kyselyjä siitä, millä perusteella tietty toimija tiettyssä

yhteydessä pyytää henkilötietoja. Tällaisten yhteydenottojen voitaneen olettaa vähentyvän, mikäli laissa säädettäisiin joukkorahoituspalvelun tarjoajan informointivelvollisuudesta.

Terminologia

Esityksen perusteluissa on viitattu paikoittain henkilötiedon määritelmään. Tästä esimerkkinä luonnoksen sivulla 58 todettu: ”[k]un finanssimarkkinatoimijoiden käsittelemät tiedot voivat koskea luonnollisia henkilöitä, ne ovat tuolloin samalla myös henkilötietoja.” Yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kuitenkin kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tämän osalta todettakoon, että Euroopan komissio on antamassaan tiedonannossa (COM (2018) 43 final) yleisen tietosuojasetuksen suorasta soveltamisesta muistuttanut, että jäsenvaltioiden on kansallista lainsäädäntöä mukauttaessaan otettava huomioon, että kansalliset toimenpiteet, joilla luodaan esteitä asetuksen soveltamiselle sellaisenaan ja vaarannetaan yhtäaikainen ja yhdenmukainen soveltaminen koko EU:ssa, ovat perussopimusten vastaisia. Komissio on korostanut tiedonannossaan, että asetuksen tekstin, kuten määritelmien, sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on kielletty, paitsi tapauksissa, joissa se on välttämätöntä johdonmukaisuuden vuoksi ja kansallisten säännösten tekemiseksi ymmärrettäväksi niille, joihin asetusta sovelletaan. Lisäksi komissio on todennut tiedonannossaan, että asetuksen tekstin saa jäljentää sanatarkasti kansallisessa täsmentävässä säädöksessä vain poikkeuksellisesti ja perusteluissa tapauksissa, eikä jäljentämistä voida käyttää lisäehtojen tai -tulkintojen lisäämiseen asetuksen tekstiin. Nähdäkseni henkilötiedon määritelmää ei tulisi sisällyttää missään muodossa perustelutekstiin. Mikäli henkilötiedon määritelmän toistamista lainsäädännön perusteluissa pidetään välttämättömänä, katson, että tietosuojasäätelyn yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi määritelmä on syytä jäljentää sanatarkasti. Lopuksi kiinnitän terminologian osalta huomiota myös siihen, että luonnoksessa puhutaan sekä joukkorahoituspalvelun tarjoajista annettavaksi ehdotetusta laista että joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annettavaksi ehdotetusta laista. Esitystä selkiyttäisi, jos lakiehdotukseen viitattaisiin johdonmukaisesti.

Ojajärvi Oona
Tietosuojavaltuutetun toimisto