

19.8.2021

VN/752/2021

VN/752/2021-OM-18

Valtiovarainministeriölle

Oikeusministeriön lausunto

Aluksi

Lausuntokierros on ajoittunut kesälomakauteen. Aikataulusyistä oikeusministeriöllä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida esitysluonnosta julkisoikeudellisesta näkökulmasta kuin vain vähäisiltä osin.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että rikosrekisterilainsäädäntöä koskevia huomioita saattaa olla tarpeen vielä täydentää. Nämä huomiot toimitetaan valtiovarainministeriölle sovitusti myöhemmin.

Ehdotus laiksi joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta (1. lakiehdotus)

Lain soveltamisala

Kuten ei nykyinenkään joukkorahoituslaki, myöskään esitysluonnokseen sisältyvä laki joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta ei koskisi vertaislainausta kuluttajille. Esitysluonnoksen sivulla 15 todetaan, että vertaislainaukseen liittyvissä luottosuhteissa noudatetaan kuluttajansuojalain (38/1978) kuluttajaluottoja koskevia säännöksiä. Niin ikään esille tuodaan se, että säännökset ovat kansallisia eivätkä perustu unionin oikeuteen. Edelleen sivulla 15 todetaan, että vertaislainojen välittäminen edellyttää lähtökohtaisesti eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetussa laissa (853/2016) tarkoitettua rekisteröintiä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin.

Oikeusministeriö tuo tässä yhteydessä esiin sen, että 30.6.2021 annetun kuluttajaluottodirektiiviehdotuksen (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajaluotoista (COM(2021) 347 final)) mukaan myös vertaislainaus kuluttajille olisi tulossa osin EU-säätelyn piiriin. Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan osaa kuluttajaluottodirektiivin säännöksistä sovellettaisiin nimittäin myös joukkorahoitusluottopalveluihin, jos kyseisiä palveluja ei tarjoa luotonantaja tai -välittäjä. Joukkorahoitusluottopalveluilla tarkoitetaan ehdotuksen mukaan palveluja, joita joukkorahoituslusta tarjoaa kuluttajaluoton myöntämisen helpottamiseksi. Komission ehdotuksen mukaan tällaisiin palveluihin sovellettaisiin myös ehdotuksen 37 artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että muun ohella joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajiin, jotka eivät ole asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa määriteltyjä luottolaitoksia, sovelletaan asianmukaista hyväksyntämenettelyä ja toimivaltaisen viranomaisen laatimia rekisteröinti- ja valvontajärjestelyjä. Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on aloitettu heinäkuussa 2021.

Rangaistussäännökset (22 §)

Ehdotetun 1. lain 22 §:ssä olevan joukkorahoitusrikosta koskevan säännöksen mukaan rangaistavuus koskisi joukkorahoituspalvelun tarjoamista eräiden viitattujen EU:n asetuksen tai kansallisen lain säännösten vastaisesti. Esityksen perusteluissa rangaistussäännöksen

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

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

916 067 730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

perusteltavuutta tai sen tulkintaa ei varsinaisesti käsitellä. Ehdotetussa 22 §:ssa viitataan säännöksiin, joissa on usean tyyppisiä veloitteita. Oikeusministeriö katsoo, ettei 22 §:sta tai sen perusteluista ilmene riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, millaisia tekoja rangaistavuuden on tarkoitus koskea. Oikeusministeriö kiinnittää säännöksen perusteltavuuden ja täsmällisyyden osalta huomiota myös Lainkirjoittajan oppaan jaksoissa 4.2.3 ja 12.9 todettuun.

Rikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Rangaistusasteikon osalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”rangaistusasteikko noudattaisi muualla rahoituspalvelujen tarjoamista koskevassa sääntelyssä omaksuttua käytäntöä ja nykyisen joukkorahoituslain vastaavaa rangaistussäännöstä”. Myös nykyisen joukkorahoituslain (734/2016) 14 §:ssä säädetään eräistä teoista rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään vankeutta. Vankeusuhkainen rangaistussäännös muussa laissa kuin rikoslaisissa poikkeaa rikoslain (39/1889) kokonaisuudistuksessa omaksutusta keskittämisperiaatteesta (Lainkirjoittajan opas 12.9.3.). Oikeusministeriö ei lähtökohtaisesti pidä perusteltuna vankeusrangaistuksen säätämistä rikoslain ulkopuoliseen rangaistussäännökseen. Huomioon tulisi ottaa myös muut mahdolliset kontrollikeinot sekä muut tekoihin mahdollisesti jo nykyisellään soveltuvat rikoslain säännökset.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Koska rikosoikeudelliset seuraamukset kohdistuvat luonnollisiin henkilöihin ja EU:n joukkorahoitusasetuksen vastaista toimintaa on voitava sanktioida myös oikeushenkilöiden tekojen ja laiminlyöntien seurauksena, edellä 20 §:n 1 momentissa on tarpeen säätää myös luvattomasta joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta johtuvista hallinnollisista seuraamuksista.” (HE-luonnos s. 45)

Oikeusministeriö pitää todettua epäselvänä, koska myös oikeushenkilöitä voi koskea rikosoikeudelliset seuraamukset (ks. rikoslain 9 luku). Sinänsä on mahdollista, että tässä tapauksessa on perustellumpaa säätää vain hallinnollisista seuraamuksista.

Vahingonkorvaussäännökset (24-26 §)

Joukkorahoitusasetuksessa säädetään vahingonkorvauksista sijoitusta koskevassa avaintietoasiakirjassa annettujen tietojen (artikla 23) ja sijoitusta alustatasolla koskevassa avaintietoasiakirjassa annettujen tietojen (artikla 24) osalta. Asetus edellyttää vahingonkorvausveloitteiden säätämistä vähintään sijoitusta koskevassa avaintietoasiakirjassa annettujen tietojen harhaanjohtavuudesta, epätarkkuudesta tai keskeisten tietojen puutteellisuudesta. Lisäksi asetus edellyttää, että vähintään hankkeen toteuttaja tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelin voidaan asettaa vastuuseen avaintietoasiakirjassa olevista tiedoista. Samoin edellytetään, että ainakin joukkorahoituspalvelun tarjoaja voidaan asettaa vastuuseen sijoitusta koskevassa avaintietoasiakirjassa annetuista tiedoista alustatasolla. Asetus jättää kansalliseen harkintaan mahdollisuuden säätää laajemmasta vastuusta ja vastuun tarkemmasta muotoilusta.

Esityksessä on käsitelty eri vaihtoehtoja joukkorahoituspalvelun järjestäjän vastuuta koskeviksi vahingonkorvaussäännöksiksi. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluista tulisi täydentää vahingonkorvausvastuun luovan tuottamusolettamassäännöksen osalta. Ehdotetut säännökset ovat sinänsä johdonmukaisia suhteessa muussa rahoituspalvelua koskevassa lainsäädännössä oleviin avaintietoasiakirjoja koskeviin säännöksiin. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin perustella, miksi joukkorahoituksen järjestäjän vastuu on kilpailuvaikutukset sekä järjestäjän ja sen johdon henkilökohtainen vastuu huomioon ottaen tarkoituksenmukaista säännellä samalla tavalla kuin esimerkiksi sijoitusrahastotoimintaa omista nimissään harjoittavan rahastoyhtiön ja sen johdon vastuu.

Joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annettuun lakiin ehdotetun 26 §:n osalta jatkovalmistelussa tulisi selvittää, miten pykälään ehdotettua käännetyä todistustaakaan (huolimattomuusolettama) vaatimusta tulkitaan joukkorahoitustoiminnassa, erityisesti sen suhteen, miten joukkorahoituksen hankkija ja joukkorahoituspalvelun tarjoaja ja näiden johtoon kuuluvat voivat ennakoida vaatimukset, joista poikkeaminen voi johtaa säännöksen soveltamiseen. Esimerkiksi muussa rahoitusalan sääntelyssä olevat, tuottamusolettaman soveltamisalaan kuuluvat, vaatimukset asiakasvarojen säilyttämisestä ovat suojattavan intressin, säännöksen noudattamiseksi tarvittavan ohjauksen, organisoinnin ja valvonnan suhteen niin selkeitä ja niin yksinkertaisesti ja vakiintuneesti järjestettävissä verrattuna nyt puheena olevaan avainlukuja koskevaan sääntelyyn, että nyt ehdotettavaa tuottamusolettamaa ei voi perustella pääasiassa sääntelyn yhdenmukaistamisen tarpeella.

Henkilökohtaisen vastuun synnyttävä epämääräinen, huonosti ennakoitavissa oleva, käännetty todistustaakka voi olennaisesti vaikeuttaa joukkorahoituksen käyttöä ylipäättään varsinkin pienemmissä hankkeissa ja vaikeuttaa alalle tuloa joukkorahoituspalveluiden tarjonnassa.

Joukkorahoituspalvelun tarjoajan toimitusjohtajan, hallituksen jäsenen tai siihen rinnastettavissa olevan toimielimen jäsenen sekä vastuunalaisen yhtiömiehen vastuuta esitetään laajennettavaksi siitä, mitä se on voimassa olevan joukkorahoituslain 16 §:n 2 momentin perusteella. Vastuun laajeneminen olisi perusteltua tuoda esiin myös vaikutusten arviointi -kohdassa (s. 34-35).

Rikosrekisterilakia koskevan muutoksen oikeasuhteisuus

Joukkorahoitusasetuksen 5 artiklassa säädetään asianmukaista huolellisuutta koskevista vaatimuksista, joihin kuuluu myös näyttö siitä, että hankkeen toteuttajalla ei ole rikosrekisterimerkintöjä, jotka liittyvät kauppa-, maksukyvyttömyys-, rahoituspalvelu- ja rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön, petoksia koskevan lainsäädännön tai ammatillista vastuuta koskevien velvoitteiden kansallisten säännösten rikkomiseen.

Säännöksen soveltaminen edellyttää kansallista täytäntöönpanoa. Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksella muutettaisiin rikosrekisterilakia siten, että joukkorahoituspalvelun tarjoajan olisi mahdollista varmistua pykäläluonnokseen sisältyvien tekojen osalta rikosrekisterimerkintöjen puuttumisesta. Pykäläluonnos vaikuttaa verrattain laaja-alaiselta siltä osin kuin on kyse sen kattamista rikoslaissa rangaistavaksi säädettyistä teoista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykäläluonnoksen perusteluissa ei ole arvioitu, missä määrin siinä käytettäisiin kansallista liikkumavaraa ja ovatko kaikki katettavaksi ehdotettavat teot tarpeen asetuksen täytäntöönpanon kannalta. Perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten arvioinnin kannalta olisi myös oleellista, että esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi ehdotetun kansallisen liikkumavaran käytön vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien suojan. Esimerkiksi rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön osalta asetuksen 5 artiklan sanamuoto on jokseenkin epämääräinen. Asetuksen säännös vaikuttaisi kuitenkin kytkeytyvän ilmoitusvelvolliselle säädettyjen velvoitteiden rikkomiseen, mikä on eri asia kuin rikoslaissa rangaistavaksi säädetty rahanpesurikos tai rahanpesurikkomus. On syytä huomata, että rahanpesulaissa tarkoitettuja hallinnollisten seuraamusten soveltamisalaan kuuluvia rikkomuksia koskevia tietoja ei tallenneta rikosrekisteriin. Tämä ei sinänsä estä tulkitsemasta säännöstä siten, että tarkoituksenmukaista olisi kattaa rikoslaissa rangaistavaksi säädetty rahanpesurikokset. Asetuksen säännöksen suhde myös muihin ehdotettuihin rikosnimikkeisiin jää pykäläluonnoksen perusteluista jokseenkin epäselväksi. Säännöskohtaisia perusteluja ja säätämisyjärjestysperusteluista olisi hyvä täydentää jatkovalmistelun aikana. Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että perusoikeuksia rajoittavat säännökset täyttävät perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset.

Tietosuojaan liittyvät näkökohdat

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista käy ilmi, että rikosrekisterilain muutos on myös merkityksellinen perustuslain mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Perusteluissa on myös kiinnitetty huomiota EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädettyihin edellytyksiin, jotka koskevat rikosasioihin liittyvien henkilötietojen käsittelyä.

Yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tai muualla perusteluissa olisi kiinnitettävä huomiota kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöön tietosuoja-asetuksen perusteella. Lisäksi esitysluonnoksesta olisi käytävä ilmi 1. lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevien erityissäännösten osalta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen käsittelyn oikeusperuste. Tältä osin on syytä huomata, että ainoastaan 1 kohdan c ja e alakohta sisältävät kansallista sääntelyliikkumavaraa. Esitysluonnosta olisi täydennettävä näiltä osin. Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota 1. lakiehdotuksen 11 §:ään. Säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että vaikka tietosuoja-asetus ei sisällä varsinaisesti tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä, tietosuoja-asetuksen säännöksiä on sovellettava myös henkilötietoja luovutettaessa. Perusteluissa ei ole kuitenkaan huomioitu sitä, että myös tiedonluovutussäännöksissä käytetään tietosuoja-asetuksen mukaista sääntelyliikkumavaraa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyliikkumavara tässä tapauksessa perustuisi lähinnä 6 artiklan 3 kohtaan. Toisaalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota säätämisyjärjestysperustelujen sisältämiin viittauksiin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Perusteluja olisi syytä tarkistaa sen huomioimiseksi, että tulkintakäytäntö koskee pääasiassa viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia. Salassa pidettäviä tietoja luovutettaessa on silti myös muissa tilanteissa syytä säätää asiasta yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti, huomioiden erityisesti mahdolliset arkaluonteisia tietoja koskevat tiedonluovutustilanteet. Myös näitä tilanteita koskevat perustuslakivaliokunnan linjaukset arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.

Perusteluissa ei ole huomioitu tuoreempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, joka koskee henkilötietojen käsittelyä, erityisesti PeVL 14/2018 vp. Perusteluja olisi hyvä tarkentaa vielä nykyisen tulkintakäytännön osalta. Tietosuoja-asetusta täydentävästä kansallisesta sääntelystä olisi perustuslakivaliokunnan tarkistetun tulkintakäytännön valossa lähtökohtaisesti pidättäydyttävä,

mutta se voi olla tarpeen silloin, kun henkilötietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä tietosuojan kannalta. Tällaisia riskejä liittyy esimerkiksi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn. Valtiosääntöisesti arkaluonteinen henkilötieto on eri asia kuin erityinen henkilötietoryhmä, mutta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella arkaluonteisina henkilötietoina pidetään muun muassa tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja.

Oikeusministeriö pitää tietosuojan kannalta asianmukaisena 1. lakiehdotuksen 12 §:n luonnoksen ratkaisua siitä, että joukkorahoituspalvelun tarjoajan oikeutta käsitellä rikosrekisteriotetta rajoitetaan selkeästi lain tasolla. Oikeusministeriö pitää myös tarkoituksenmukaisena ehdotettavia säännöksiä siitä, että joukkorahoituspalvelun tarjoaja ei voisi luovuttaa tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja edelleen muille tahoille (lakiehdotuksen 11 §). Näitä tietoja olisi kuitenkin oikeusministeriön käsityksen mukaan pidettävä rikosasioihin liittyvinä henkilötietoina, jolloin niitä koskevat myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja asianmukaisia suojatoimia koskevat vaatimukset. Esitysluonnoksesta ei käy kovin selkeästi ilmi, millä tavalla joukkorahoituspalvelun tarjoaja käsitelisi rikosrekisteriotteen tietoja siinä tapauksessa, että ote sisältäisi merkintöjä 6. lakiehdotuksessa tarkoitettuja tekoja koskevista tuomioista. Lakiehdotuksen säännöskohtaisia perusteluja ja säätämisyjärjestysperusteluja olisi syytä vielä täsmentää tältä osin. Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei käy myöskään ilmi, mitä suojatoimia 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa sovellettaisiin rikosasioihin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn. Esitysluonnosta olisi täsmennettävä tältä osin oleellisesti.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä rajoitettaisiin myös henkilötietojen luovuttamista siltä osin kuin on kyse tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä. Lakiehdotuksesta tai esitysluonnoksen perusteluista ei käy kuitenkaan ilmi, mitä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja joukkorahoituspalvelun tarjoajat käsitelisivät. Myös näiden tietojen osalta on syytä kiinnittää huomiota suojatoimiin rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Sinänsä tietojen luovuttamista koskeva rajoitussäännös voi osaltaan toimia yhtenä suojatoimena. Esitysluonnosta olisi syytä täydentää erityisten henkilötietoryhmien osalta jatkovalmistelun aikana.

Lainsäädäntöneuvos

Sofia Aspelund

Osastopäällikkö

Antti T. Leinonen

Liitteet

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi