

Lausunto

04.04.2024

Asia: VN/23379/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Eläketurvakeskus kiittää mahdollisuudesta lausua. Eläketurvakeskus lausuu asiassa seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamiseksi VN/23379/2023

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla täydennetään asetusta (EU) 2018/1724 tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (jäljempänä ”SDG-asetus”).

SDG-asetus ei itsessään edellytä kansallista täydentävää lainsäädäntöä, mutta asetuksen täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä on ilmennyt tarve oikeustilaa selkeyttävälle kansalliselle lainsäädännölle.

Esityksen pääasiallinen sisältö on, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä ”KEHA-keskus”) nimitetään SDG-asetuksen 28 artiklan mukaiseksi kansalliseksi koordinaattoriksi ja digitaalisen palveluväylän (SDG) tietojenvaihtoon liittyvän kansallisen teknisen järjestelmän (OOTS) rekisterinpitäjäksi.

Yleiset huomiot KEHA-keskuksen koordinaattorin roolista:

Eläketurvakeskus pitää kannattavana, että KEHA-keskus asetetaan SDG-asetuksen 28 artiklan mukaiseksi kansalliseksi koordinaattoriksi. KEHA-keskus on hoitanut onnistuneesti SDG-asetuksen kansallisia koordinoititehtäviä sekä huolehtinut kansallista teknisistä, hallinnollisista ja juridista tarpeista SDG-asetuksen toimeenpanoa varten. KEHA-keskuksella on hyvät valmiudet hoitaa SDG-asetuksen artiklan 28 mukaista kansallista koordinaattorin tehtävää.

Huomiot KEHA-keskuksen roolista kansallisen OOTS järjestelmän rekisterinpitäjänä:

Yhden kerran periaatteen teknisen järjestelmän (Once-Only Technical System, OOTS) toimeenpanoasetuksen (EU) 2022/1463 artiklassa 33 säädetään eri toimijoiden rooleista tietojenvaihdossa. Artikla 33 mukaan OOTS-järjestelmän toimivaltaiset viranomaiset määräytyvät SDG-asetuksen Liitteiden I-III mukaisesti ja toimivat todistusmateriaalin pyytäjinä 34 ja 35 artikloissa täsmennettyinä rekisterinpitäjinä. Työ- ja elinkeinoministeriön esityksen mukaan KEHA-keskuksen velvoitteet rekisterinpitäjänä rajoittuisivat kuitenkin vain tiedonvälitykseen toimivaltaisten viranomaisten välillä. Toisin sanoen KEHA-keskus poistaisi välitetyn tiedon kansallisesta OOTS-järjestelmästä, kun todistus on käyttäjän toimesta noudettu tai toimitettu pyytävälle viranomaiselle. Kun tiedot ovat KEHA-keskuksella vain hetkellisesti, ei KEHA-keskuksen toiminnassa muodostu sellaista tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaista rekisteriä, josta tiedot olisivat saatavilla.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa olevan määritelmän mukaan tarkoitetaan mitä tahansa jäseneltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu. KEHA-keskuksen tehtävänä on välittää tietoja toimivaltaisten viranomaisten välillä, eikä se säilytä välitettäviä henkilötietoja kuin hetkellisesti.

Eläketurvakeskus arvioi, että kansallisen OOTS-järjestelmän rekisterinpitäjyys suhteessa toimivaltaisiin viranomaisiin tulisi selventää tietosuoja-asetuksen 28 artiklan näkökulmasta. Ottaen huomioon, että KEHA-keskus toimii vain tietojen välittäjänä, eikä säilytä tietoja kuin tilapäisesti välitystä varten, suhde toimivaltaisiin viranomaisiin voi tietosuoja-asetuksen 28 artiklan näkökulmasta osoittautua ongelmalliseksi. Lisäksi rekisterinpitäjän rooli näyttäisi olevan ristiriidassa todistusmateriaalin vaihtoa koskevan toimeenpanoasetuksen (EU) 2022/1463 artiklojen 33–35 kanssa, joiden mukaan toimivaltaiset viranomaiset toimivat välitettävien todisteaineistojen rekisterinpitäjinä.

EU:n tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 artiklan 4 kohdassa 7 määritellään rekisterinpitäjän käsite. Sillä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeus-henkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä,

joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjäyys voi siis syntyä kahdella tavalla:

1. rekisterinpitäjä on se, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, tai
2. rekisterinpitäjäyys syntyy lain nojalla.

Rekisterinpitäjäyttä koskevan sääntelyn tulee vastata todellista vastuiden tilannetta, eli laillakin voidaan säätää rekisterinpitäjäksi vain sellainen taho, joka tosiasiallisesti määrittää käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Myös silloin, kun rekisterinpitäjistä säädetään laissa, on syytä varmistua siitä, että vastuu kohdentuu oikealle taholle. Rekisterinpitäjän määrittelyn riskinä on, että rekisterinpitäjä on määritelty vain muodollisesti ja ilman, että toimijan tosiasiallista roolia henkilötietojen käsittelyssä käytännön tasolla on tunnistettu. Rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa siis sellainen taho tai tahot, jotka tosiasiallisesti käyttävät rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voivat toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

Tulisi myös huomioida, että jos rekisterinpitäjäyden tehtävät ja vastuualueet eroavat kansallisesti ja kansainvälisesti toisistaan, vaikka tietojärjestelmien käsittelyn tarkoituksen ja keinot muistuttaisivat toisiaan, on mahdollista, että tulkintaerot aiheuttavat ristiriitaa ohjeiden noudattamiseen ja siten ongelmallisiin riitatilanteisiin. Tästä näkökulmasta olisi suositeltavaa, että laissa säädettävät rekisterinpitäjäyteen liittyvät roolit, tehtävät ja velvollisuudet olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia ja yksiselitteisesti tulkittavissa. Esitysluonnoksessa KEHA-keskuksen rooli rekisterinpitäjänä muistuttaa EESSI-järjestelmän kansallisen yhteyspisteen toimintaa, jossa (Kelan) EESSI-yhteyspiste toimii henkilötiedon käsittelijänä välittäessä tietoa muille toimivaltaisille sosiaaliturvalaitoksille rajat ylittävästi asetuksen (EU) 883/2004 ja sen toimeenpanoasetuksen (EU) 987/2009 mukaan.

Esitysluonnoksen perusteella voi tulkita, että viranomaistoimintaa koskevassa lainvalmistelussa on selkeyden tavoittelemiseksi haluttu tavoitella ratkaisua, joissa vastuu rekisterin toiminnasta on yhdellä taholla, vaikka muutkin toimijat hyödyntäisivät niitä. Järjestelyn tulisi kuitenkin vastata tosiasiallista tilannetta ja käsittelyn tarkoitusta. KEHA-keskusta ei pitäisi lailla säätää yksinomaiseksi rekisterinpitäjäksi sellaisessa tilanteessa, jossa se ei sitä tosiasiallisesti ole.

Yhteenvedona Eläketurvakeskus katsoo, että KEHA-keskuksen rooli OOTS-järjestelmässä on pikemminkin henkilötietojen käsittelijä eikä rekisterinpitäjä.

Huomiot viranomaistehtävistä:

Esityksen sivulla 12 mainitaan ”Liitteen II velvoittamia tahoja eli toimivaltaisia viranomaisia, joita koskee velvollisuus todistusmateriaalin vaihtoon, ovat mm. Digi- ja väestötietovirasto, Kela, Vero, Eläketurvakeskus ja Opetushallitus.”

Eläketurvakeskus pyytää huomioimaan hallituksen esityksen sanoituksessa, että Eläketurvakeskus ei tällä hetkellä kuulu niihin viranomaisiin, joilla on velvollisuus todistusmateriaalin vaihtoon OOTS-järjestelmässä, sillä SDG-asetuksen 14 artiklan 10 kohdan mukaan työeläkealaa koskevien liitteen II menettelyiden todisteet vaihdetaan jo unionin tasolla olemassa olevassa tietojärjestelmässä, EESSI-järjestelmässä. Nykytilassa Eläketurvakeskus toimii ainoastaan liitteen II velvoittamana toimivaltaisena viranomaisena.

Pesonen Jan

Eläketurvakeskus - Asia on käsitelty ETK:n johtoryhmässä 4.4.2024.

Allekirjoittajat, Maarit Selin ja Sari Alanko