

Vantaan kaupungin lausunto Työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

VD/8517/00.04.03/2025

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausunnonantajia antamaan lausuntonsa vastaamalla seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko teillä lausuttavaa tulotietojen käsittelystä tai käyttötarkoituksista?

Vantaan kaupungin lausunto:

Tulorekisteristä saatavat tiedot ovat keskeisessä asemassa kehitettäessä työvoimapalveluita mahdollisimman vaikuttaviksi. Siksi Vantaan kaupunki kannattaa ehdotettuja muutoksia järjestämislakiin (380/2023) ja tulorekisterilakiin, joiden myötä kunnallisille työvoimaviranomaisille mahdollistettaisiin aiempaa laajempi oikeus saada ja käyttää asiakkaiden välttämättömiä tulotietojärjestelmään talletettuja tietoja järjestämislaissa (380/2023) säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten.

Kannatettavaa on, että tulotietoja voitaisiin käyttää jatkossa esimerkiksi työvoimapalveluiden tuloksellisuuden analysointiin arvioimalla mm. palvelun vaikutuksia työssäolo- ja työttömyysetuuskuukausiin tai työllistymisen laatuun, kuten ansiotasoon ja työsuhteen kestoon. Analyysitietoa voitaisiin hyödyntää paikallisessa työvoimaviranomaisessa esimerkiksi palveluun ohjauksessa, jos tietyt palvelut havaitaan toisia tuloksellisemmiksi joko kaikkien tai tiettyjen kohderyhmien osalta. Tulotietoja olisi mahdollista hyödyntää myös kunnallisen työvoimaviranomaisen tulosperustaisissa hankinnoissa, joissa palveluntuottajalle maksetaan erillinen korvaus esimerkiksi siitä, että henkilö on poistunut työttömyydestä tietyn ajan kuluessa palvelun päättymisestä. Lisäksi työllisyysalueen oman data-analyysitoiminnan etuna (suhteessa KEHA-keskuksen tuottamaan ei rätälöityyn aineistoon), olisi mahdollisuus analyysin tarkempaan kohdentamiseen työllisyysalueen kannalta olennaisiin palveluihin.

Vantaan kaupunki katsoo, että järjestämislain asiakastietojen käyttötarkoituksiin esitetty lisäys on perusteltu. Tulotietojen avulla kunnallisilla työvoimaviranomaisilla olisi aiempaa paremmat mahdollisuudet edistää työvoimapalveluiden toimeenpanon tehokkuutta, kustannustehokkuutta sekä yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, asiakkaiden palvelutarpeen arviointia, palveluiden sisältöä ja arvioida palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.

Lainsäädäntöteknisesti tulotietojen laajempi käyttömahdollisuus toteutettaisiin ehdotuksen mukaan niin, että järjestämislain (380/2023) 114 §:n 1 momentin uudistetun 11 kohdan mukaan henkilöasiakkaasta voitaisiin käsitellä myös tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Järjestämislain (380/2023) 112 §:ään, jossa säädetään asiakastietojen käyttötarkoituksista, lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan järjestämislain 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja voitaisiin käsitellä ainoastaan järjestämislain 112 §:n 1 momentin

1 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin, eli käytännössä järjestämislaissa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen, sekä niitä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakointiin ja ohjaukseen.

Näin ollen tulotietoja ei voisi käyttää järjestämislain 112 §:n 1 momentin muissa kohdissa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin, kuten kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa ja työttömyysturvalaissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Vantaan kaupungin mukaan tämän rajauksen tarpeellisuuden perustelua olisi tarpeen jatkovalmistelussa vielä tarkentaa. Nyt esitysluonnoksessa todetaan varsin yleisluonteisesti, että tietojen käyttötarkoituksen laajentaminen edellä mainitusta ei olisi tarkoituksenmukaista eikä mahdollista mahdollistaa. Jää kuitenkin osin epäselväksi, miksi? Voidaan todeta, että kuntaekosysteemissä asiat ovat monella tapaa yhteydessä toisiinsa ja kuntien datan hyödyntämisen tarpeet ovat laajat vaikuttavien palveluiden muotoilemiseksi kuntalaisille.

Lisäksi tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:ää, jossa säädetään tiedon käyttäjien oikeudesta saada tietoja tulotietojärjestelmästä, 1 momentin 34 kohtaa muutettaisiin siten, että siinä mainittaisiin luovuttaminen kunnalle ja kuntayhtymälle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten.

Tulotietojen käsittelyn osalta Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota sääntelyn vaikeaselkoisuuteen ja pyytää mahdollisuuksien mukaan selkeyttämään sääntelyä vielä jatkovalmistelussa mm. rekisterinpitoon liittyvien vastuiden osalta. Tällä hetkellä voimassa olevan järjestämislain 123 §:n (*työvoimapalvelujen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjät*) 3 momentin mukaan kukin työvoimaviranomainen vastaa rekisterinpitäjän tehtävistä asiakkaidensa osalta. Kuitenkin esitysluonnoksen (s. 18) mukaan, jos tulotietojen käyttäminen tapahtuisi vain yksittäisiä henkilöitä koskevan haun kautta ilman että tulotietoja tallennettaisiin työvoimaviranomaisen omiin järjestelmiin, ei työvoimaviranomaiselle syntyisi rekisterinpitäjän vastuuta. Vantaan kaupunki kiinnittää tältä osin huomiota EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen lähtökohtaan, jonka mukaan rekisterinpitäjä on se, jonka tarkoitusta varten henkilötietoja käsitellään tai joka on lailla erikseen säädetty rekisterinpitäjäksi. Jos työvoimaviranomainen ei olisi rekisterinpitäjä esitysluonnoksessa mainitussa tapauksessa, olisi se hyvä selvyyden vuoksi kirjata nimenomaisesti järjestämislain 123 §:ään.

Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että jos työvoimaviranomainen haluaisi pyytää itselleen analyysitoimintaa varten koko asiakaskuntaansa koskevaa tulorekisteritietoa joko KEHA-keskuksesta tai suoraan Tulorekisteriyksiköstä, syntyisi työvoimaviranomaiselle uusi henkilörekisteri, jota koskevista velvoitteista sen tulisi vastata tietosuoja-asetuksen ja lainsäädännön perusteella täysimääräisesti. Vantaan kaupungin mukaan myös tämä seikka puoltaisi järjestämislain rekisterinpitäjän määrittelyä koskevien säännösten tarkentamista esimerkiksi kokonaan uudessa pykälässä. On selvää, että rekisteröidylle on välttämätöntä tietää, kuka vastaa hänen henkilötietojensa käsittelystä rekisterinpitäjänä ja toteuttaa rekisteröidyn tietosuojaoikeudet. Vantaan kaupunki kiinnittää myös huomiota esitysluonnoksessa käytettyyn vanhahtavaan tietosuojakäsitteeseen ”henkilörekisteri”, jonka tulisi varsinaisessa hallituksen

esityksessä korvata käsitteellä ”tietovaranto”. Todettakoon, että esitysluonnoksen muissa kohdissa on käytetty käsitettä tietovaranto.

Esitysluonnoksen mukaan tulorekisterin välttämättömien tietojen hyödyntäminen esityksessä kuvatulla tavalla olisi työvoimaviranomaiselle uusi tehtävä, joka olisi kuitenkin vapaaehtoinen eikä siihen osoitettaisi kunnille lisää rahoitusta huolimatta siitä, että työvoimaviranomaisen vastuut tietojen asianmukaisesta käsittelystä lisääntyisivät ja tulotietojen käsittelystä aiheutuisi kunnille kustannuksia. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettua lakimuutosta ei katsottaisi kuntien lakisääteisiä tehtäviä lisääväksi toimeksi, eikä tarkoitukseen ehdoteta siksi kohdennettavaksi lisärahoitusta kunnille.

Esitysluonnoksessa todetaan, että niille kunnille, jotka tulorekisterin tietoja haluaisivat hyödyntää, aiheutuisi kustannuksia tietojen vastaanottamisesta, tietoturvallisesta säilyttämisestä ja hyödyntämisestä. Kustannusten määrä voisi vaihdella suuresti riippuen siitä, kuinka laajasti tulotietoja hyödynnettäisiin ja millä tavoin tulorekisteritiedon siirtäminen ja käsittely käytännössä toteutettaisiin. Kustannusten arvioidaan olevan laajimmat tilanteessa, jossa kunta haluaisi avata omaan tietojärjestelmäänsä suoran rajapinnan Tulorekisteriyksikön tulotietojärjestelmään ja kunnan tietoprofiili olisi kunnan koko asiakaskunnan kattava ja vastaisi laajuudeltaan KEHA-keskuksen nykyistä tietoprofiilia. Esitysluonnoksen mukaan KEHA-keskus käytti tulorekisterin käyttöön ottamista koskevaan hankkeeseen rahoitusta noin 2 miljoonaa euroa, minkä jälkeen sille on aiheutunut myös lisäkustannuksia. Suoran ja kattavan rajapinnan rakentamisesta arvioidaan aiheutuvan huomattavia kustannuksia sellaisille kunnille, jotka tällaiseen ratkaisuun päätyvät.

Vaihtoehtoisesti kunnilla olisi mahdollisuus saada KEHA-keskuksen kautta sen esikäsitteliä tietoja tulorekisteristä. Tällöin KEHA-keskus ei kuitenkaan esitysluonnoksen mukaan tuottaisi kunnille räätälöityjä tietoaaineistoja, vaan toimittaisi vain eteenpäin sen tietoaaineiston kunnan asiakkaista, jota KEHA-keskus käyttää itse omassa analyysitoiminnassaan. Tämä olisi esitysluonnoksen mukaan kunnille edullisempi ratkaisu.

Koska käsillä olevalla esitysluonnoksella on yhteys TE2024 uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen vaikuttavista palveluista, olisi Vantaan kaupungin mukaan kohtuullista tukea kuntia antamalla niille mahdollisuus hakea valtionavustusta oman rajapintaratkaisun toteuttamiseen (luoda tukimuoto tarvetta varten). Lisäksi kuntien tulisi vähintään voida esittää KEHA-keskukselle räätälöityjä tietopyyntöjä omista kuntalaisistaan, jotka KEHA-keskuksella tulisi olla valmius kohtuullisessa ajassa toteuttaa.

Vantaan kaupunki pitää esitystä tulotietojen laajemmasta hyödyntämismahdollisuudesta työvoimaviranomaisen toiminnassa muuten lähtökohdiltaan tervetulleena ja kannatettavana.

2. Onko teillä lausuttavaa muita työnhakua ja työllistymistä tukevien palvelujen kirjaamisvelvollisuuden täsmentämisestä?

Vantaan kaupungin lausunto:

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien kunnan yleiseen toimialaan perustuvien työllisyyspalvelujen tallentamisvelvoitteesta työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon olisi luonteeltaan nykyistä sääntelyä selkeyttävä muutos, eikä olisi uusi tehtävä kunnille. Siksi kunnille ei ehdoteta lisättäväksi määrärahaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin.

Ehdotettu muutos koskisi esitysluonnoksen mukaan ainoastaan palveluun osallistumista koskevan tiedon kirjaamista tietovarantoon, eikä kunnille aiheutuisi veloitetta hallinnoida kunnan yleistoimivallan puitteissa järjestämiä palveluita valtakunnallisessa työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmässä. Työvoimaviranomaisella ei olisi myöskään veloitetta selvittää erikseen sellaisiin palveluihin osallistumista, joihin työvoimaviranomainen ei ole itse asiakasta ohjannut tai palveluun osallistuminen ei ole tullut ilmi normaalin asiakkaan kanssa käytävän yhteydenpidon yhteydessä. Asiakastietojärjestelmään lisättäisiin nykyisten lakisääteisten palveluiden kirjaamista vastaava ikkuna, jossa virkailija voisi kirjata kunnan oman palvelun palveluluokan sekä palvelun alkamis- ja päättymisajankohdan.

Lainsäädäntöteknisesti ehdotettu muutos toteutettaisiin lisäämällä järjestämislain 121 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta, jossa säädettäisiin työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen velvollisuudesta tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka olisivat tarpeen muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden tilastointia ja tiedolla johtamista varten.

Vantaan kaupunki pitää ongelmallisena esitysluonnoksen säännöskohtaisiin perusteluihin sisältyvää kirjausta, jonka mukaan kunnan yleiseen toimialaan perustuvista työllistymistä tukevista palveluista tulisi kirjata tiedot, jotka valtakunnallisen tietovarannon ylläpitäjä eli KEHA-keskus määritteli tarkemmin. Vaikka säännöskohtaisten perustelujen mukaan KEHA-keskuksen tulisi rajata tallennettavat tiedot ehdottoman tarpeellisiin, jäisi KEHA-keskukselle kuitenkin eräänlainen ohjausvalta suhteessa kuntiin. Tällaista määrittely-, eli ohjausvaltaa ei tule sisällyttää julkisia työvoimapalveluita koskevaan lainsäädäntöön kunnan omien palveluiden osalta. Käytännössä kunta velvoitettaisiin myös tuottamaan valtiolle tietoaaineistoa seuranta varten sellaisista palveluista, joiden järjestämisestä kunnille ei makseta valtionosuutta. Tämä ei ole kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmatonta. Työllistämistä tukevan palvelun osalta tulisi hallituksen esityksessä aiempaa selkeämmin ilmaista, että työllistymistä tukeva kunnan oma palvelu ei ole sidottu työvoimaviranomaisen hallinnolliseen toimialaan, vaan kyse voi olla yhtä hyvin toisen toimialan toteuttamasta kunnan omasta palvelusta, johon asiakas velvoittavasti ohjataan työllistymissuunnitelman kautta.

3. Onko teillä lausuttavaa vaikutusarvioinneista?

Vantaan kaupungin lausunto:

Vantaan kaupungin mukaan hallituksen esitysluonnoksessa on tunnistettu hyvin keskeiset seikat, joita vasten esitettyjä muutoksia tulee tarkastella. Koska lakimuutokset aiheuttavat kunnille kustannuksia, jotka voivat olla merkittäviä (*mm. tietosuojavastuiden lisääntyminen ja mahdollisen rajapintaratkaisun rakentamiskustannukset*) tulisi kuntia tukea esimerkiksi mahdollistamalla

valtiontuen hakeminen rajapintahankkeen toteuttamiseksi. Tietosuoja-vaikutusten osalta Vantaan kaupunki viittaa kohdassa 1 esittämiinsä näkemyksiin tarpeesta tarkentaa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä järjestämislaissa (380/2023) ja sitä koskevissa esitöissä tarpeeksi yksiselitteisesti. Vantaan kaupungin mukaan tulotietojen avulla kunnille annetaan aiempaa paremmat mahdollisuudet tehostaa toimintaansa kohdennettumpien palveluiden avulla. Olisi toivottavaa, että kuntia ei jätettäisi rajapintaratkaisun edellyttämän taloudellisen panostuksen osalta yksin, koska rajapintaratkaisu palvelee myös työvoimaviranomaisen asiakkaita vaikuttavampina palveluina.

4. Tulisiko tulorekisterin tietojen käyttömahdollisuuksia työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen toiminnassa laajentaa koskemaan työttömyysturva-asioiden käsittelyä? Mitä nämä tilanteet ovat ja kuinka tulorekisterin käyttö näissä tilanteissa sujuvoittaisi työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamista nykyisiin menettelytapoihin verrattuna?

Vantaan kaupungin lausunto:

Tulorekisteritietojen avulla voitaisiin todennäköisesti edistää työvoimapolitiittisten lausuntojen laatua. Tulotiedot olisivat merkityksellisiä mm., kun on selvitettävä asiakkaan työnteko, palvelussuhteen tila, tulojen ajallinen kertyminen, osa-aikaisuus, poissaolot, yrittäjyys ja työn päättymisen syyt.

Toiminta tulisi sujuvammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi, kun samaa tietoa ei tarvitsisi toimittaa erikseen, vaan merkintä tulorekisterissä olisi riittävä, kun se on työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen käytettävissä ja asiakas tietää merkinnän sisällön.

5. Muuta lausuttavaa?

Vantaan kaupungin lausunto:

Esitysluonnoksen mukaan työllisyysvaikutusten syntyminen edellyttäisi sitä, että tulotietoihin perustuvaa paikallista analyysitietoa hyödynnettäisiin siten, että palveluihin ohjaaminen tehostuisi ja palvelurakennetta kehitettäisiin työllisyysvaikutuksiltaan parempaan suuntaan.

Vantaan kaupunki toteaa, että paikallisesti kehitettävät ja paikalliseen analyysitietoon perustuvat palvelut huomioivat parhaiten alueen ominaispiirteet ja elinkeinorakenteen työllistämässä. Tulisi välttää tilanteita, joissa kaikille tuotetaan valtakunnallisen tiedon perusteella samankaltaisia palveluita erilaisten asiakkaiden ja erilaisen elinkeinoelämän tarpeita varten.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan tietojärjestelmien ja analyysien kehittämien on välttämätöntä asiakkaan työllistymisen vauhdittamiseksi sekä yhteiskunnan kokonaisedun vuoksi. Tietoa tulisi voida hyödyntää mm. sen arvioimiseen, onko asiakas oikeassa palvelussa ja toimeentulon turvaava etuus oikeanlainen.

Vantaan kaupunki toteaa, että kokonaisvaikuttavuuden analysoimiseksi kunnan tulee saada tulorekisteritietoa räätälöidyistä aineistoista ja KEHA-keskuksella tulisi olla edellytykset vastata tähän tarpeeseen, jos kunnalla ei ole käytössä omaa rajapintaratkaisua. Tämän kokonaisuuden haltuun ottaminen tulee vaatimaan kunnilta lisäresursseja ja osaamisen kasvattamista, mikä on tunnistettu esitysluonnoksessa.

Lisäksi Vantaan kaupungin mukaan tulorekisteritietoja tulee voida hyödyntää palkkatukiprosessin kehittämiseen siten, että työnantajien tekemiä tilityksiä ei tarvitse erikseen pyytää. Sama tulee koskea kunnan omia työllistämistukia ja erillisiä valtioavustuksena jaettavia tukia. Tällä hetkellä työvoimaviranomaisella ei ole oikeutta käyttää tulorekisteritietoja rekrytointituen maksamisessa yritykselle. Työvoimaviranomaisen tulisi päästä myös korjaamaan tulorekisterimerkintä silloin, kun asiakkaalle on maksettu perusteetonta etua, joka peritään häneltä takaisin.