

Asia: VN/14593/2020

Hallituksen esitys työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

1. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi

- Millaisia vaikutuksia esitetyillä muutoksilla ennakoitte olevan toimintanne?
- Onko esityksessä tunnistettu teidän toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset?

Esitetyillä muutoksilla on keskeisiä vaikutuksia erityisesti kahteen Uudenmaan ELY-keskuksen toiminnan osa-alueeseen. Uudenmaan ELY-keskus hankkii, johtaa ja hallinnoi lukuisia työllisyyspalveluita, kuten kotoutumiskou-lutuksia, ammatillisia työvoimakoulutuksia sekä valmennuksia ja arviointipalveluita. Näiden palveluiden suunnitteluun, hankintaan ja hallinnointiin käyteen aktiivisesti asiakasjärjestelmästä saatuja tietoja. Tietoja kerätään virallisista tilastoista, mutta myös tietokannasta tehdyistä tietohauista. Tietojen keräämisen kautta ylläpidetään muun muassa tulospalkkiojärjestelmiä. Tietoja myös luovutetaan palveluiden käynnistämiseksi työllisyyspalveluita tuottaville palveluntuottajille JTYPL 12 luvun 6 §:n mukaisesti.

Toisena keskeisenä vaikutuskohteena on ELY-keskuksen tehtävä tuottaa seurantadataa sekä tutkimustietoa, jota käytetään niin viraston sisäisesti kuin luovuttamalla tietoa ja siitä tehtyjä analyysejä TE-toimiston ja kuntako-keiluiden käyttöön heidän toimintansa kehittämiseksi. Lisäksi ELY-keskus toimittaa tietoa ja analyysejä myös muille tahoille, kuten muille alueellisille toimijoille, medialle ja työmarkkinajärjestöille.

Esityksessä ei ole erikseen huomioitu esitetyn muutoksen vaikutuksia osto-palveluiden käyttöön, hallinnointiin ja seurantaan. Vaikutuksia myöskään työllisyyspalveluiden tiedolla johtamiseen ei ole erikseen huomioitu. Nykyiset tietojärjestelmät eivät alkuunkaan vastaa nykyaikaisia tarpeita tiedolla johtamisesta, joten TE-digikehitysohjelman suunnitelmat ovat ehdottoman tarpeellisia. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota, että nyt käytössä olevat tietotarpeet palveluiden järjestämiselle ja tiedon tuottamiselle tulevat täytetyksi myös uudessa tietojärjestelmässä.

Jos nykyiset tiedonkeräysmenetelmät poistuisivat uuden tietovarannon myötä käytöstä, tarkoittaisi se Uudenmaan ELY-keskukselle merkittävää lisätyötä, sillä hyvin monet työllisyyspalvelut jouduttaisiin kilpailuttamaan ja hankkimaan uudestaan hyvin lyhyellä aikataululla. Lopputuloksena olisi merkittävä katkos työllisyyspalveluiden tarjontaan Suomen selkeästi suurimmalla työmarkkina-alueella. Muutokseen tulee pystyä varautumaan riittävässä ajoin. ELY-keskuksella tulee olla ennakkoon tietoa siitä, millaista dataa uudesta järjestelmästä tullaan saamaan, jotta palvelujen uudelleen kilpailutus onnistuu.

Koulutusten ja palvelujen hallinnan käyttöönotto tulevassa järjestelmässä olisi jaettu vuosille 2022 ja 2023. Myös vaiheittaisessa käyttöönotossa tulee huomioida Uudenmaan ELY-keskuksen edellä mainitut tarpeet työllisyyspalveluiden toteuttamiseksi. Katkokset palveluissa ja niiden hallinnoinnissa tulee olla ennakoitavissa ja vanhan järjestelmän käyttö on tarvittaessa oltava mahdollista, jotta Uudenmaan ELY-keskus voi noudattaa tekemiään sopimuksia palveluntuottajien kanssa. Tämä koskee erityisesti tulosperusteisia työllisyyspalveluita, joiden piirissä on tuhansia työnhakijoita.

Uuden järjestelmän tulisi sisältää myös työllisyys- ja työttömyysetuusmäärä-rahojen käsittelyn työkalut. Nykyisin sidontaseurantaa ja käyttösuunnitelmaa tehdään manuaalisesti, mikä vie turhaa resurssia ja mahdollistaa virheitä. Valmistelussa ei olla esitetty, miten muiden määrärahojen, kuin palkkatukien ja starttirahojen seuranta ja uudelleen allokointi tapahtuu. Miten pian käyttöön otettavan YA-järjestelmän rajapinta tulevan asiakastietojärjestelmä-kokonaisuuden kanssa on huomioitu valmistelussa ja lainsäädännössä?

2. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

2.1

1 luku Yleiset säännökset

Ehdotetun JTYPL 1 luvun 9 §:n mukaan jos muuhun arvioon ei ole aihetta, henkilön tosiasiallisena asuinpaikkana pidetään hänen valtakunnalliseen tietovarantoon merkittyä osoitettaan. Valtakunnallista tietovarantoa ei tässä määritellä tarkemmin. Valtakunnallisen tietovarannon voisi määritellä tarkemmin JTYPL 1 luvussa tai selkeyden vuoksi pykälässä voisi viitata JTYPL 13 luvussa säädettyyn valtakunnalliseen tietovarantoon.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa myös, että tässä HE-luonnoksessa JTYPL 1 luvun 9 §:ään on esitetty erilaista muotoilua kuin pohjoismaista työvoima-palvelumallia koskevassa HE-luonnoksessa. Lakien on tarkoitus tulla voimaan samana päivänä, eikä käy ilmi kumpi muotoilu olisi etusijalla. Avoimeksi jää, miten nämä eri esitysluonnokset sovitetaan yhteen.

2.2

2 luku Työnhakija

2.3

3 luku Työnvälitys

2.4.

12 luku Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpano ja siihen liittyvä yhteistyö

Esitetty muutos, jossa tiedonsaantioikeus kytkettäisiin nykyisen välttämättömyshedellytyksen sijaan tietojen tarpeellisuuteen laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi, on kannatettava, koska se helpottaa ja nopeuttaa työskentelyä.

Työllistymistä tukevan palvelun tuottaja olisi lisäksi tarpeellista määritellä laissa, jotta pystytään arvioimaan, millä taholla olisi laissa säädetty tiedon-saantioikeus. Työllistymistä tukeva palvelu ei ole vakiintunut käsite.

Tärkeää on myös huomioida se, että HE-luonnoksessa ei ole ehdotettu sitä, että TE-toimistolla tai kuntakokeiluissa kokeilualueen kunnalla olisi tiedon-saantioikeutta työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta, kun kyseessä ei ole julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen palveluntuottaja. Tietojen saanti myös työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta voisi olla tarpeellista viranomaisen lakisäätteisten tehtävien hoitamiseksi; esimerkiksi viranomaisen voisi jossain tilanteessa olla tarpeen tarkistaa työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta, että asiakas on osallistunut palveluun ja siten toteuttanut työllistymissuunni-telmaansa.

2.5.

13 luku Asiakastietojen käsittely

Ehdotetun JTYPL 13 luvun 1 §:n osalta on huomioitava, että X Oy:tä koske-vassa HE-luonnoksessa on kyseiseen lainkohtaan esitetty erilaista muotoi-lua ja lisäystä, että työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käyte-tään myös ”X Oy -nimisestä osakeyhtiössä annetussa laissa” ... ”työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen”. Avoimeksi jää, miten eri esitysluonnok-set sovitetaan yhteen.

Ehdotetun JTYPL 13 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan käyttöoikeus voitaisiin myöntää lisäksi sellaiselle henkilölle, joka hoitaa kyseistä tehtävää ja on 1) työ- ja elinkeinoministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta erillistä arviointia, tarkas-tusta tai selvitystä tekevän tahon palveluksessa; 2) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallinto-keskuksen toimeksiannosta 3 §:ssä tarkoitettujen

tietojärjestelmäpalvelujen kehittämis- tai ylläpitotehtäviä tekevän tahon palveluksessa; 3) joka on julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajan palveluksessa.

Lakiin tulisi selkeyden vuoksi tarkentaa, mihin ”kyseinen tehtävä” tässä JTYPL 13 luvun 7 §:n 3 momentissa viittaa. Jos tarkoituksena olisi, että JTYPL 13 luvun 7 §:ssä 3 momentissa lueteltujen tahojen on hoidettava jo-tain 2 momentissa tarkoitettua tehtävää, tässä voisi viitata 2 momentissa tarkoitettuun tehtävään.

HE-luonnoksessa on ehdotettu, että käyttöoikeus asiakastietojärjestelmään voidaan myöntää myös henkilölle, joka on julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajan palveluksessa. Käyttöoikeuksien myöntämistä palveluntuottajan edustajalle pidetään kannatettavana, sillä nykyiset tietojärjestelmäratkaisut eivät tue riittäväällä tavalla TE-toimiston ja palveluntuottajan välistä sujuvaa tietojen luovuttamista, jossa tietosuoja- ja turva toteutuu. Nykyiset ratkaisut eivät myöskään tue riittäväällä tavalla palvelun aikaista raportointia palveluntuottajalta TE-toimistoon, kuten aloitusilmoitusten, keskeyttämisilmoitusten ja toteutumisasiirtojen toimittamista. Toivottavaa olisikin, että käyttöoikeuksien myöntämistä koskeva muutosesitys mahdollistaisi myös palveluntuottajan palvelunaikaisen raportoinnin suoraan asiakastietojärjestelmään.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 53) on todettu, että käyttöoikeus määriteltäisiin vastaamaan JTYPL:n 12 luvun 6 §:ssä säädettyä palveluntuottajan tiedonsaantioikeutta. Näin ollen palveluntuottajalla olisi oikeus saada vain välttämättömät tiedot palvelun järjestämiseksi. Käytännössä tulkinta on ollut suppeaa ja välttämättömiksi tiedoiksi on katsottu lähtökohtaisesti vain henkilön nimi ja yhteystieto. Muualla ehdotuksessa puhutaan tarpeellisista (vrt. välttämätön) tiedoista palveluiden toteuttamiseksi. Tarkemmin ilmaistu sääntely siitä, millaista tietoa esimerkiksi palveluntuottajille voidaan antaa, helpottaisi palveluiden käyttöä työllistymisen tukena ja lisäisi palveluiden aloittamiseen liittyvää joustavuutta. Huomioitava kuitenkin on, että palvelun järjestämisen kannalta välttämättömät tai tarpeelliset tiedot vaihtelevat palvelukohtaisesti, ja mikäli halutaan, että nämä kunkin palvelun kaikki välttämättömät tiedot olisivat palveluntuottajan käytettävissä asiakastietojärjestelmässä, käyttöoikeuksien ennakkoinen rajaaminen voi olla haasteellista. Jos palveluntuottajalle olisi välttämättömää tai tarpeellista luovuttaa muitakin tietoja kuin nimi- ja yhteystiedot, olisi tämä kuitenkin kannatettavaa mahdollistaa järjestelmässä käytännön tasolla, jotta tietojen vaihtamiseen ei olisi vaihtelevia tapoja eri tahojen kesken.

Mikäli palveluntuottaja perustellusti käsittelee myös muita kuin JTYPL 12 luvun 6 §:ssä tarkoitettuja välttämättömiä tietoja, harkittavaksi tulee, voitaisiin-ko myös näitä tietoja luovuttaa palveluntuottajalle asiakastietojärjestelmän kautta, jos asiakas antaa järjestelmässä suostumuksen tietojen luovuttamiseen. Palveluntuottajan kanssa tehtäviin hankintasopimukseen liitetään ”Henkilötietojen käsittelytoimien kuvaus” -liite, jossa luetellaan, millaisia henkilö-tietoja palveluntuottaja käsittelee palvelun järjestämiseksi. Hankintasopimuksen liitteeseen kirjataan myös henkilötietojen käsittelyperusteet. Harkittavaksi voisi tulla, että olisiko myös muiden tietojen (esimerkiksi koulustausta- tai työhistoriatietojen) luovuttaminen mahdollista järjestelmän kautta, jos tiedot ovat

henkilötietojen käsittelysopimuksessa sovitun mukaisia, käsittelyyn on lainmukainen käsittelyperuste ja luovuttaminen tapahtuu lainmukaisesti, esimerkiksi asianmukaisen asiakkaan suostumuksen nojalla. Tietojen luovuttaminen järjestelmän kautta olisi tietoturvasempi vaihtoehto kuin tietojen luovuttaminen muutoin. Lisäksi se poistaisi esimerkiksi sähköpostiviestintää liittyvää tuplakirjaamista.

Uudenmaan ELY-keskus kysyy, tulisiko laissa määritelläkin palveluita tuottavien tahojen tai viranomais-yhteistyökumppanien mahdollinen pääsy järjestelmään tai sen tuottamiin tietoihin tarkemmin? Erilaisten teknisten rajapintojen mahdollistaminen on erittäin tärkeää sekä työttömyysturva-asioiden nopean hoitamisen että työllisyyspalvelujen hallinnoinnin kannalta.

Tietojen välittämiseen palveluntuottajille tulee olla tehokas ja tietoturallinen tapa, joka noudattaa myös tietosuojasetusta. Yhteistyötä sujuvoitaisi ja tehostaisi, jos laki mahdollistaisi palveluntuottajien rajatun pääsyn uuteen järjestelmään sekä sen kautta viestimisen TE-toimiston ja kuntakoikeilun kanssa. Järjestelmän tulisi tunnistaa tilanteessa tarpeelliset henkilötiedot ja estää liian tiedon saaminen, kuten esityksen taustoituksessa on todettu. Henkilöasiakkaan tulisi lisäksi saada järjestelmän automaattisesti tuottama tieto siitä, mitä tietoja on luovutettu millekin taholle, jotta tähän ei tarvita erillistä prosessia.

Jos em. asioita joudutaan hoitamaan järjestelmästä irrallaan, se kasvattaa hallinnollista työtä, lisää sijainteja, joissa asiakasta koskevia tietoja siirrellään osapuolten välillä, ja on hallitusohjelman digitalisointitavoitteisiin nähden vanhanaikaista. Pohjoismaisen mallin mahdollisesti tullessa voidaan saattaa hallinnollinen työ lisääntyä tiivistetyn asiakasprosessin myötä, ellei järjestelmä tue sujuvaa vuorovaikutusta eri tahojen välillä. Uudenmaan ELY-keskus haluaa varmistaa, että laissa ja uudistusten valmistelussa huomioidaan joustavien rajapintojen mahdollistaminen, vaikka tuleva järjestelmä ei olisikaan julkaisuvaiheessa näiltä osin vielä käytettävissä.

HE-luonnoksen mukaan JTYPL 13 luvun 9 §:ään (nykyinen JTYPL 13 luku 6 §) tehtäisiin vain pieni sanamuodon muutos. Ehdotetussa JTYPL 13 luvun 9 §:n 2 momentissa luetellaan tiedot, joita työnhakijasta voidaan luovuttaa työnantajalle työnhakijan suostumuksella. Käytännössä tämän pykälän soveltamisessa on ilmennyt työhallinnon asiakkaan tietosuojaan liittyviä haasteita, jotka ovat johtaneet erilaisiin toimintatapoihin TE-toimistojen keskuudessa. Jos työnantajalla ei ole valmiiksi vuorotteluvapaasijaista tiedossa, he kysyvät TE-toimistolta tietoa työttömistä työnhakijoista, jotka täyttävät vuorotteluvapaasijaisuuden edellytykset. Jos työnantajalle annettaisiin tällainen tieto asiakkaasta, paljastaisi se tietoja, joita ei ole lueteltu nykyisessä JTYPL 13 luvun 6 §:ssä.

Henkilöasiakkaan palkkatukioikeus, -prosentti tai -määrä eivät myöskään ole JTYPL 13 luvun 6 §:n mukaisia tarpeellisia tietoja, joten niitä ei ole voitu luovuttaa työnantaja-asiakkaalle ko. säännöksen

nojalla. Näin ollen henkilöasi-akkaan tulisi itse kertoa ko. tiedot työnantajalle taikka antaa erillinen suostumus TE-toimistolle tietojen antamiseksi työnantajalle.

Tämän hallituksen esityksen yhteydessä voitaisiinkin arvioida, olisiko mahdollista lisätä kyseiseen pykälään vuorotteluvapaakelpoisuuden ja palkkatu-kioikeuden ilmoittamista koskevat seikat, jotta tiedot voitaisiin luovuttaa työnantajalle lain nojalla yhdellä suostumuksella. Tämä sujuvoittaisi palkka-tukityöpaikkoja ja vuorotteluvapaapaikkoja koskevaa työnvälitystä.

2.6

13 a luku Palvelualusta

Ehdotetun JTYPL 13 a luvun 5 §:n 2 momentin mukaan KEHA-keskus voi kehottaa palvelualustan käyttäjää määräajassa poistamaan julkaisemastaan sisällöstä lain, käyttöehtojen tai hyvän tavan vastaisen sisällön. Jos käyttäjä ei noudata kehotusta määräajassa, KEHA-keskus voi poistaa kyseisen sisällön. Jos käyttäjän alustalla julkaisema sisältö on toistuvasti lain, käyttöehto-jen tai hyvän tavan vastaista, KEHA-keskus voi estää alustan käytön häneltä määräajaksi.

HE-luonnoksen perusteluissa (s. 57) kerrotaan muun muassa: ”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seuraamuksista, joita KEHA-keskus voisi palvelu-alustan käyttäjille asettaa. Seuraamukset asetettaisiin käytännössä hallinto-päätöksiin, joihin liittyisi muutoksenhakuoikeus. Valvonnassa noudatettavassa menettelyssä tulisi noudattaa hallintolain säännöksiä muun muassa asi-anosaisen kuulemisesta.

Ensisijainen keino puuttua alustan epäasianmukaiseen käyttöön olisi kehot-taa palvelualustan käyttäjää määräajassa poistamaan julkaisustaan lain, käyttöehtojen tai hyvän tavan vastaisen sisällön. Jos käyttäjä ei noudattaisi kehotusta määräajassa, KEHA-keskus voisi poistaa kyseisen sisällön. Jos käyttäjän alustalla julkaisema sisältö olisi toistuvasti lain, käyttöehtojen tai hyvän tavan vastaista, KEHA-keskus voisi estää alustan käytön määräajak-si.”

Ehdotettu menettely vaikuttaa raskaalta esitettyyn tarkoitukseen nähden. HE-luonnoksen mukaan asiakasta tulisi ensin kehottaa määräajassa pois-tamaan sisältö. Jos asiakas ei noudata kehotusta sisällön poistamisesta, täl-löin KEHA voi poistaa sisällön, mutta poistamisesta tulisi kuulla asiakasta ja tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Tässä harkittavaksi voisi tul-la myös vaihtoehto, jossa muutoksenhakuoikeus rajattaisiin esimerkiksi ti-lanteisiin, joissa asiakkaan koko profiili poistetaan palvelusta tai hänet este-tään alustalta, eikä rajatun, lain tai käyttöehtojen vastaisen sisällön poista-miseen profiilista.

Jos kyseessä olisi selvästi lainvastainen julkaisu, esimerkiksi jos kyseeseen voisi tulla rikoslaissa rangaistavaksi säädetty teko, esimerkiksi lapsiin tai henkeen liittyvä tai toisen henkilön yksityisyyden suojaa rikkova sisältö, ku-ten identiteettivarkaus, ylläpitäjän tulisi voida poistaa sisältö välittömästi. Poisto-oikeuden tulisi olla tarpeen vaatiessa heti käytettävissä ilman erillistä kehottamista ja määräajan asettamista. Työnhakuprofiilin luomiselta edellytettävä vahva tunnistautuminen toki vähentäisi ongelmatilanteita, mutta näitä tilanteita voisi silti tulla eteen.

Huomioitava on myös työnhakijoiden mahdollinen eriarvoinen kohtelu ja myös työnhakuprofiilin anonyymiyden vaarantuminen, jos profiiliin on mahdollista lisätä ulkoisia linkkejä. Tällöin ne, jotka eivät linkkejä lisää, voisivat joutua työnantajan silmissä eriarvoiseen asemaan. Profiilien anonyymiyden oli-ta tällöin vain näennäinen asia.

2.7

14 luku Muutoksenhaku

-

3. Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

3.1. Huomionne koskien työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 14 ja 18 §:ään ehdotettavia muutoksia? (2. lakiehdotus)

Esitetty poikkeus, jossa työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvat kunnat säädettäisiin rekisterinpitäjiksi, on kannatettava ja perusteltu. Kunnille on annettu yksin velvollisuus järjestää vastuullaan oleville työnhakijoille työllisyyden-hoitoa tietyissä puitteissa ja sitä kautta kunnat myös vastaavat työnhakijoista tehtävistä merkinnöistä asetettujen puitteiden sisällä. On luontevaa, että kuntien vastuut ja velvollisuudet kattavat myös tietoihin liittyvät rekisterinpitäjän velvollisuudet.

Hallituksen esityksessä voisi selkeyden vuoksi käyttää yhteisrekisterinpitäjän käsitettä laajemmin. Nyt HE-luonnoksessa käytetään pitkälti pelkkää rekisterinpitäjän käsitettä, vaikka pykälän perustelutekstien mukaan kuitenkin tarkoitetaan yhteisrekisterinpitäjyyttä.

HE-luonnoksessa (s. 27) on todettu, että kokeilukuntien määrittely rekisterinpitäjäksi ei muuttaisi sitä, että työnhakijan henkilötietojen käsittelyn peruste on kokeilulaissa kunnalle säädetyt tehtävät, eivätkä kunnat saisi käsitellä tietoja muihin tarkoituksiin ilman laissa säädettyä tehtävää ja tiedonsaantioikeutta.

Kokeilualueen kuntien vastuun korostaminen on olennainen asia, kun heille siirtyvät rekisterinpitäjän tehtävät. Tarvittaessa ehdotettua kokeilulain 14 §:n 2 momenttia voisi tarkentaa siten, että siitä käy ilmi, että kokeilualueen kuntien osalta henkilötietojen käsittelyperusteena ovat vain ko. momentissa tarkoitettut tehtävät, eli kokeilulaissa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien

järjestäminen ja tuottaminen sekä kokeilulaissa tarkoitettuja tehtäviä koskeva valvonta, kehittäminen, seuranta, tilastointi, ennakointi ja ohjaus.

Huomioitava on myös se seikka, että tällä hetkellä ELY-keskus hankkii JTYPL:n mukaiset palvelut myös kuntakokeilun asiakkaiden käytettäväksi. ELY-keskus solmii hankintasopimukset palveluntuottajien kanssa, eivätkä kokeilualueen kunnat ole hankintasopimusten sopimusosapuolia. Jo kilpailutusvaiheessa sekä lopulta myös hankintasopimuksessa luodaan ehdot henkilötietojen käsittelylle palvelussa ja määrittellään muun muassa se, mikä on turvallinen tapa käsitellä salassa pidettäviä tietoja. Jos kokeilualueen kunta jatkossa toimii rekisterinpitäjänä, esille nousee kysymys, onko ELY-keskus toimivaltainen sopimaan palveluntuottajien kanssa henkilötietojen käsittelyn ehdoista kokeilualueen kunnan puolesta?

4. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta

4.1 Huomionne koskien työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin ehdotettavia muutoksia? (3. lakiehdotus)

On kannatettavaa, että yhteisrekisterinpitäjyydestä säädettäisiin myös tässä laissa.

5. Muut huomiot

5.1 Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksestä?

Uudenmaan ELY-keskus esittää seuraavat huomiot esityksen taustasta ja TE-digin valmistelusta.

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa ehdottomasti TE-Digi -hankkeen tavoitteita ja hankkeeseen liittyvän lainsäädännön päivittämistä. Nykyiset TE-hallinnon järjestelmät ovat auttamattoman vanhentuneita; digitalisaation, te-koälyn ja ketterien käyttöliittymien avulla työskentelyä voidaan tehostaa ja siirtää resurssia enemmän asiakkaan tilanteen ratkaisemiseen hallinnollisen työn sijaan. Hankkeella tulee olemaan positiivisia vaikutuksia myös työllisyyteen, erityisesti prosessien tehostamisen kautta.

Uudenmaan ELY-keskus kysyy, ovatko esityksessä suunnitellut aikataulut realistisia? Samanaikaisesti toteutettavat työvoimapalveluiden muutokset ja järjestelmien muutokset kuulostavat haastavilta yhteensovittaa. Pohjoismaiden työvoimapalvelumalli on valmisteilla ja sen huomioiminen järjestelmässä vaatii paljon lisätyötä verrattuna aiempaan suunnitelmaan. Uusi ketterämpi järjestelmä ehdottomasti tukisi pohjoismaisen mallin mukaista intensiivisempää palvelua, koska tekoäly voisi avustaa prosessissa ja helpottaa palveluvaiheiden hallinnointia. Asiakastietojärjestelmän valmistuminen on kuitenkin Uudenmaan ELY-keskuksen näkökulmasta ensisijaista, eikä se saisi viivästyä muiden työvoimapolitiittisten muutosten vuoksi. Järjestelmästä tulisi rakentaa mahdollisimman joustava, niin että se muovautuu nopeasti myös tuleviin uudistuksiin.

Käyttöönoton porrastaminen, eli kahden eri järjestelmän käyttö, on varmasti välttämätöntä jonkin aikaa, mutta koska useiden järjestelmien samanaikainen käyttö kuormittaa hallintoa ja saattaa aiheuttaa tiedonkulun tai -tallentamisen katkoja, olisiko hyödyllisempää siirtää julkaisua hieman pidemmälle ja ottaa kerralla käyttöön useampia ominaisuuksia? Tarvittaessa pienempi käyttäjäjoukko voisi jo aiemmin pilotoida uutta järjestelmää, jotta mahdollisia puutteita saadaan korjattua, ennen kuin järjestelmä otetaan laajasti käyttöön. Uudenmaan ELY-keskus pyytää huomioimaan myös, että uuden järjestelmään siirtymisen vaihe tulee todennäköisesti aiheuttamaan katkoksia ja hitautta TE-asiakaspalvelussa, joten lanseerauksen ajankohtaa ei kannata ajoittaa esimerkiksi kesään tai vuodenvaihteeseen.

Uudenmaan ELY-keskus painottaa vielä, että lainsäädännössä ja järjestelmän kehittämisessä tulee ottaa huomioon viranomaisten ja eri työllisyyden-hoidon palveluja tuottavien tahojen mahdollisimman mutkaton viestintä ja tietojen heijastuminen eri järjestelmistä toisiin. Esimerkiksi nykyisin käytettävään Kasvu-CRM -ohjelmaan on täytynyt kirjata jo kertaalleen URA-järjestelmään tai vastaavaan kirjattuja tietoja uudelleen, mikä on tehotonta työajan käyttöä ja vähentää järjestelmän käyttöaktiivisuutta ja sitä kautta sen hyötyä. Miten mahdollistetaan kuntakokeilujen tai jatkossa mahdollisesti kaikkien kuntien omat tarpeet työllisyydenhoidossa? Antavatko lainsäädäntö ja kehitettävä uusi asiakastietojärjestelmä toisaalta mahdollisuudet tarpeellisten rajapintojen luomiseen ja estävätkö ne toisaalta riittävästi henkilötietojen väärin käyttämisen mahdollisuuksia?

Myös asiakkaiden kanssa tapahtuvan viestinnän tulisi sisältyä uuteen järjestelmään, jotta jatkossa ei olisi tarvetta enää referoida sähköpostiviestintää asiakastietojärjestelmän yhteydenottokirjauksiin.

Esityksessä ei ole riittävästi avattu, miten digitaalisten palveluiden kehittämisessä on huomioitu yhdenvertaiseen palveluun liittyviä näkökulmia. Kieli-versioiden osalta puhutaan ruotsin lisäksi mieluiten englannista, vaikka tarvetta on myös esimerkiksi arabian- ja venäjänkielisille palveluille. Puutteelliset digitaidot omaavat työnhakijat taas eivät tule välttämättä hyötymään uudesta järjestelmäkokonaisuudesta esityksen esittämällä tavalla. Digitaitojen kehittämiseen tulee panostaa, mutta on huomioitava myös ne ryhmät, jotka eivät välttämättä saavuta tarvittavia digitaitoja koskaan. Kohtaantotoiminnallisuus hyödyttää ensisijaisesti itsenäisiä työnhakijoita, joita jo nykyiset palvelut ovat riittäneet palvelemaan.

Järjestelmäkokonaisuutta kehittäessä on huomioitava myös ne asiakkaat, jotka eivät pysty asioimaan vahvaa tunnistautumista käyttäen. Erityisesti maahan muuttaneiden asiakkaiden osalta tulisi varmistaa työnhaun käynnistämisen sujuvuus sekä jatko-ohjeistuksen saaminen.

Uudenmaan ELY-keskus haluaa kiinnittää huomiota myös tekoälyn ja sen käytön määrittelyyn. Tekoälyn nykyinen määrittelmä on varsin laaja: "Teko-älyllä tarkoitetaan koneen kykyä käyttää perinteisesti ihmisen älyyn liitettyjä taitoja, kuten päättelyä, oppimista, suunnittelemista tai luomista. Tekoälyn ansiosta tekniset järjestelmät voivat havainnoida ympäristöään, käsitellä ha-

vaintojaan ja ratkaista ongelmia saavuttaakseen tietyn päämäärän. Tietokone ottaa vastaan tietoa, jonka sen omat tunnistimet (esimerkiksi kamera) ovat keränneet, käsittelee sen ja vastaa siihen. Tekoälyjärjestelmät kykenevät muokkaamaan käytöstään tiettyyn pisteeseen asti analysoimalla aiempien toimien vaikutuksia ja työskentelemällä itsenäisesti." Euroopan parlamentti, Ajankohtaista 29.03.2021, haettu 16.8.2021 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20200827STO85804/mita-tekoaly-on-ja-mihin-sita-kaytetaan>

Hallituksen esityksessä todetaan, että profilointiin perustuvassa päätöksenteossa on lainsäädännön osalta kansallista liikkumavaraa eikä sen osalta ole esitetty tarkempia rajoituksia. ELY-keskus haluaa kuitenkin ilmaista huolensa profilointiin perustuvasta päätöksenteosta. Esimerkiksi nykyisessä asiakastietojärjestelmässä käytössä ollut pitkäaikaistyöttömyyttä arvioiva liikennevalotyökalu on ohjeistuksissa toiminut erilaisten palvelujen tarjoamisen perusteena (mm. palkkatuki). Lisäksi palvelutarpeenarvioinnissa käytetty työkalu PAULA on vaikuttanut siihen, millaisiin palveluihin asiakasta on ohjattu, perustuen aiemmin käytössä olleisiin palvelulinjoihin. Kyseiset työkalut eivät aina toimi, kuten niiden on ennustettu toimivan. Asiakastyötä tekeväle asiantuntijalle tulisi myös olla selvää, koska hänen päätöksessään käyttämänsä tiedot perustuvat tekoälyn tekemään profilointiin. Sen varmistaminen arjessa on vähintäänkin haasteellista.

Koivula Henna

Uudenmaan ELY - Lausunto on Uudenmaan ELY-keskuksen Työllisyys ja kotoutuminen -yksikön sekä Oikeudelliset palvelut -yksikön yhteinen.