

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?

Helsingin kaupunki pitää esityskokonaisuutta tervetulleena askeleena kohti tehokkaampia ja vaikuttavampia TE-palveluita. Esityskokonaisuuden tulee kuitenkin varmistaa eri toimijoiden välisen yhteistyön toteutuminen ja asiakastiedon kitkaton siirtyminen mahdollisimman joustavasti erilaisissa tilanteissa.

Esityksessä keskitytään puhumaan nykyisistä TE-palveluista ja sivuutetaan kuntien rooli kuntakokeiluissa ja mahdollisesti jatkossa työllisyydenhoidon vastuutahoina. Esityksessä tiivistetään, että palvelualusta korvaisi nykyiset TE-verkkopalvelut, ja palvelualustalle on tarkoitus koota myöhemmässä vaiheessa myös työelämä- ja koulutuspalveluja. Erityisesti suurilla kunnilla, kuten Helsingillä, on olemassa tai kehitteillä omia verkkopalveluja työllisyyden edistämiseksi. Näiden kehittäminen linjassa ja integraatiot mahdollistaen yhdessä Työmarkkinatorin kanssa on äärimmäisen tärkeää. Toistaiseksi yhteisten tarpeiden huomioiminen on ollut vaikeaa. Jotta voidaan varmistaa asiakkaan palvelukokemus, henkilöstön kokemus arjen työssä ja julkisen työnvälityksen tehokkuus, lainsäädännön on mahdollistettava asiakastietojen käyttö toisissa järjestelmissä

Helsingin kaupungin keskeisimmät huomiot esityskokonaisuuteen ovat:

- 1) Yhteisrekisterinpitäjyyden käytännön toteutumista tulee selkeyttää ja sen tulee toteutua niin, että kaupungit ovat aidosti rekisterinpitäjiä
- 2) KEHA-keskus tulee velvoittaa yhteistyöhön järjestelmäkehityksessä yhteistyöhön kuntien kanssa, jotta kunnat voivat suunnitella omia palveluitaan linjassa palvelualustan kanssa
- 3) Asiakastietoa tulee voida käyttää kunnissa nykyistä laajemmin, jotta kunnat voivat tuottaa ja kehittää entistä tehokkaampia, vaikuttavampia ja asiakaslähtöisempiä julkisia palveluita

- 4) Asiakkaiden neuvonta ja kouluttaminen digitaalisten palveluiden käyttöön tulee vastuuttaa ja resursoida nykyistä selkeämmin
- 5) Työnhakijan tulee voida luvittaa tietojensa käyttöä ja integrointia muihin järjestelmiin ja halutessaan avata tietojaan myös potentiaalisille työnantajille sekä yksityisille työnvälitystoimijoille
- 6) Työnhakijan profilointi ja kohtaanto-toiminnallisuus on rakennettava sellaiseksi, että siitä on aidosti hyötyä palveluiden kohdentamisessa, mutta se ei loukkaa työnhakijan oikeuksia.
- 7) Työllistymistä tukevan palvelun tuottajan tiedonsaantioikeuden tulee olla tarpeeksi laaja ja myös TE-viranomaisen tiedonsaantioikeus palvelun tuottajalta tulee kirjata lakiin selkeästi

2. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

2.1

1 luku Yleiset säännökset

-

2.2

2 luku Työnhakija

-

2.3

3 luku Työnvälitys

-

2.4.

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

Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL) 12 luvun 6 §:n 2 momentin väliaikainen lisäys työllistymistä tukevan palvelun tuottajan tiedonsaantioikeudesta on erittäin toivottu parannus tiedonsaantioikeuksia koskevaan sääntelyyn. Ehdotettu säännös poikkeaa kuitenkin JTYPL 12 luvun 6 §:n 1 momentin sanamuodosta siltä osin, että palveluiden tuottajien tiedonsaantioikeus koskee edelleenkin ainoastaan välttämättömiä tietoja. Hallituksen esityksessä tai TE-toimistojen ja kokeilualueen kuntien ohjeistuksessa tulee avata perusteellisemmin välttämättömien tietojen käyttöalaa erinäisten palveluiden kannalta.

Ongelmallista on myös se, että JTYPL 12 luvun 1 momentissa mainitaan TE-toimiston (ja kokeilualueen kunnan) tiedonsaantioikeuden kattavan vain julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen palveluntuottajat sekä työkokeilun järjestäjät. Työllistymistä tukevat palvelut voivat olla luonteeltaan hyvinkin lähellä kyseisessä laissa määriteltyjä palveluita. Nykyisellään JTYPL:n palveluihin saattaa sisältyä palaute, jonka palveluntuottaja ja asiakas laativat työhallinnon viranomaiselle. On siis tärkeää, että TE-toimiston tai kokeilualueen kunnan tiedonsaantioikeus palvelusta kokeiluun varmistetaan tarkkarajaisesti lainsäädännöllä. JTYPL 12 luvun 1 momentin säännöksessä tulee siten huomioida myös työllistymistä tukevien palveluiden tuottajat.

2.5.

13 luku Asiakastietojen käsittely

Helsingin kaupunki yhtyy esityksen näkemykseen siitä, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien roolia henkilötietojen käsittelijänä on tarpeen arvioida uudelleen. Helsingille on välttämätöntä olla aidosti rekisterinpitäjä EU:n tietosuojaohjeistuksen esittämällä tavalla.

Esityksessä kokeilualueen kunnille on esitetty yhteisrekisterinpitäjän roolia, mutta siinä ei kuitenkaan anneta mahdollisuutta olla yhteisesti mukana määrittelemässä miksi ja miten henkilötietoja käsiteltäisiin. Euroopan tietosuojaneuvoston mukaan yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvän yhteisen osallistumisen on sisällettävä myös tarkoitusten määrittämisen ja keinojen määrittämisen. Näin ollen tietosuojaroolien määrittelyä tulee harkita uudelleen ottaen huomioon Euroopan tietosuojaneuvoston määritelmät.

Yhteisrekisterinpitäjyyden käytännön toteutumista ei ole esityksessä avattu kovinkaan tarkalla tasolla. Selkeyttämistä vaatii edelleen se, saisiko kunta jatkossa tehdä vapaasti kantakyselyitä järjestelmästä ja missä määrin asiakastietoja saisi hyödyntää muissa järjestelmissä. Jotta työllisyyspalvelut voidaan toteuttaa laadukkaasti, on asiakastietojärjestelmän tietojen hyödyntäminen (käytännössä rajapintojen kautta) olennaista sujuvan ja tehokkaan asiakaspalvelun kannalta.

Kun kunnasta tulee rekisterinpitäjä, tulee sen voida vaatia riittävää tietoturvasoaa tietovarastoa ylläpitävältä KEHA-keskukselta. Helsingin kaupungin kohdalla vaatimukset ovat tiukkoja esimerkiksi salassa pidettävien henkilötietojen säilytyksen osalta.

Esityksessä ehdotetaan, että KEHA-keskus kehittäisi ja ylläpitäisi myös tietojärjestelmäpalveluita kuin nykyisen asiakastietojärjestelmän korvaavia valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta ja tietovarantoa. Järjestelmäkehityksen on ehdottomasti tapahduttava yhdessä kuntien kanssa, vaikka vastuu kehittämisestä onkin KEHA-keskuksella. Lainsäädännössä olisi syytä määritellä KEHA-keskuksen velvollisuus yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon kuntien kanssa. Kuntien on saatava näkyvyys järjestelmäkehitykseen esimerkiksi tietomallin osalta, jotta kuntien palveluita kyetään suunnittelemaan järjestelmän mukaisiksi. Asiakaslähtöistä ja nykyaikaista olisi edellyttää myös asiakkaiden (työnhakijat/työnantajat jne.) osallistamista kehittämiseen.

Uuden palvelualustan tulee palvella ja tukea kuntien kaikkea digikehittämistä esimerkiksi tekoälyn ja omadatan osalta mahdollisimman hyvin. Kuntien on saatava käyttöönsä räätälöityjä ratkaisuja tai ainakin päästävä räätälöimään niitä yhdessä KEHA-keskuksen kanssa. Lainsäädännön on mahdollistettava kehitettävien palveluiden joustavuus, jotta kuntien muuttuviin tarpeisiin voidaan vastata nopeasti. Esimerkiksi palvelualustan käyttöehdot on ehdottomasti laadittava yhdessä kuntien kanssa, sillä niiden sivuuttaminen voi aiheuttaa digipalveluille rajoitteita tulevaisuudessa.

Jos kokeilukuntien tallettamat tiedot säilytetään yhteisessä tietovarannossa, täytyy sen olla helposti kaupungin hyödynnettävissä esimerkiksi rajapintojen kautta. Lakiesityksen mukaisesta tietovarannosta tehtäisiin säännönmukaisia ja vakiosisältöisiä tietojen luovutuksia. Näihin luovutuksiin käytettäisiin tiedonhallintalain 22 §:n 1 momentin mukaisesti teknisiä rajapintoja. Tietojärjestelmäpalveluiden valmistelussa tulee mahdollisimman kattavasti tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa rajapinta on tarpeen toteuttaa.

Helsingin kaupunki haluaa jatkossakin tarjota työnhakijoille palveluita, joihin osallistuminen on vapaaehtoista. Näissä tapauksissa on törmätty henkilötietojen käsittelyä koskeviin ongelmiin. Suostumuksia ei yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan pidetä oikeudellisesti pätevänä perusteena

henkilötietojen käsittelylle, jossa rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välillä vallitsee epäsuhta. Viranomaistoiminnassa suostumuksista ei kuitenkaan päästä eroon, jos kokeilualueiden kunnille ei anneta tosiasiallista mahdollisuutta määrätä henkilötietojen käsittelyn perusteista tai tavoista. Tämän vuoksi kunnille on annettava yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvä aito mahdollisuus olla mukana päättämässä henkilötietojen käyttötarkoituksista ja keinoista.

Uuden järjestelmän tulee mahdollistaa omadata-periaatteiden mukainen tietojen luvitus, jossa asiakas itse (työnhakija/työnantaja jne.) voi luvittaa tietojensa käyttöä ja integrointia muihin järjestelmiin ja digitaalisiin palveluihin. Vastavuoroisesti Työmarkkinatoriin tulee voida hakea luvituksella tietoa muista tarpeellisista järjestelmistä mahdollisimman automatisoidusti. Tämä sujuvoittaa ja helpottaa palvelun käyttöä ja lisää myös sen vaikuttavuutta. Esimerkiksi asiakkaan tiedoissa ja työnhakuprofiilissa näkyvät luvat, pätevyudet ja suoritettut koulutukset tulee voida hakea automaattisesti integraatioiden kautta niistä järjestelmistä, joissa nämä tiedot ovat tallessa. Työnhakuprofiilin laatiminen olisi vapaaehtoista, mutta asiakastietojärjestelmässä asiakkaan tietoihin sisältyy jatkossakin työ- ja koulutushistoriatietoja, kuten nykyisessä URA:ssa. Työnhakija-asiakkaan näkökulmasta tulee välttää tarvetta täyttää samoja tietoja useaan kertaan järjestelmään, jotta prosessista tulee mahdollisimman vaivaton.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että työnhakija-asiakkaalla tulee olla halutessaan mahdollisuus luovuttaa työnhakuprofiilinsa tiedot potentiaalisille työnantajille ja yksityisille työnvälitystoimijoille. Lainsäädännön tulee jatkossa mahdollistaa se, että työnantajat voivat selata tietonsa järjestelmässä avanneita työnhakijoita. Työmarkkinatoripalvelualustalla laadittavien ja julkaistavien työnhakuprofiilien tiedoista muodostuisi uudenlainen, viranomaispalveluissa käytettävästä tietovarannosta erillinen tietovaranto, jolla olisi viranomaispalvelujen tietovarannosta poikkeava sisältö ja käyttötarkoitus. Koska kyse olisi viranomaisen lakisääteiseen tehtävään perustuvasta henkilötietojen käsittelystä (yleisen tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu käsittelyperuste), olisi tarpeen säätää työnhakuprofiilien tietovarannon käyttötarkoituksista ja tietosisällöstä. Myös rekisterinpitäjyyden määrittely lainsäädännössä olisi tarpeen selkeyden vuoksi. Uuden järjestelmäkokonaisuuden käyttöönoton myötä on tarkoitus mahdollistaa työnhakuprofiilin tietojen siirtäminen erillisestä tietovarannosta viranomaispalvelujen tietovarantoon, jos profiilin laatinut henkilö aloittaa työnhaun ja haluaa siirtää tietonsa.

2.6

13 a luku Palvelualusta

Helsingin kaupunki näkee työnhakijoiden profilointia mahdollistavan kohtaanto-toiminnallisuuden kehittämisen positiivisena uudistuksena, etenkin jos toiminnallisuudesta rakennetaan sellainen, että siitä on aidosti apua palveluiden kohdentamiseen eri asiakasryhmille. Ennen suunnitellun kohtaanto-toiminnallisuuden virallista käyttöönottoa olisi kuitenkin tärkeää tehdä selvitys toiminnallisuuden eettisistä ulottuvuuksista ja tekoälyn aiheuttamista mahdollisista vinoumista työnhakuprosessissa, mikäli sellaista ei ole vielä tehty. EU:n yleisen tietosuojaasetuksen (2016/679) 22 artiklan mukaan: ”Rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.” Tässä valossa profilointiin liittyvää kansallista lainsäätämistarvetta tulee arvioida uudelleen.

Tällä hetkellä Työmarkkinatorin profiilin osaamisluokitus perustuu ESCO-ontologiaan, joka reagoi hitaasti nopeasti muuttuvaan työelämään. Ontologiasta puuttuu esim. uusia ammattinimikkeitä ja osaamisalueita. Toistaiseksi kohtaanto-toiminnallisuus ei myöskään tunnista erilaisia pätevyysvaatimuksia ammattiteissa. Tällaiset vajavaisuudet tulee tuoda selkeästi esiin työnhakuprofiilin yhteydessä ja käyttäjiä tulee informoida toiminnon rajoitteista selkeästi.

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)

Asiakastietojärjestelmä ja sen asiakkaille näkyvä käyttöliittymä on työllisyyspalvelujen asiakastyötä tekeväälle henkilöstölle merkittävä päivittäinen työkalu, jonka käyttöön kulminoituu asiakastyön tehokkuus, vaikuttavuus ja työn mielekkyys sekä asiakkaiden palvelukokemus. Helsingissä on kuntakokeilun myötä tunnistettu paljon arjen työtä helpottavia ja aikaa säästäviä asiakaslähtöisiä toiminnallisuuksia, joiden käyttöönottoa ja kehittämistä nykyinen URA-järjestelmä ja kokeilulainsäädäntö ei mahdollista. Tällaisia ovat esim. asiakkaan kanssa tapahtuvaan yhteydenpitoon ja viestintään liittyvät toiminnot. Toistaiseksi tiedossa olevat uuden järjestelmän ominaisuudet eivät vastaa näihin tunnistamiimme tarpeisiin.

Koska tavoite parantaa työpaikkojen ja työntekijöiden kohtaantoa vaatii seuranta- ja tilastointia ja innovatiivista kehitystyötä, tulee lainsäädännön mahdollistaa myös asiakasdatan sekundäärinen käyttö palveluiden kehittämiseen ja toiminnan optimoimiseen tietosuojalainsäädännön rajoissa. Asiakasrajapinnassa on tunnistettu runsaasti tilanteita, joissa henkilötietojen käsittely ei ole välttämätöntä viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi, mutta tietyn palvelun tuottaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman henkilötietojen käsittelyä. Tällaisia tilanteita liittyy erityisesti henkilötietojen myöhempään käyttöön alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavassa tarkoituksessa.

KEHA-keskus on ohjeistanut, ettei kuntakokeilun aikana saa muodostua rinnakkaisrekistereitä nykyisen työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän rinnalle. Kun kyseessä ovat vapaaehtoiset ja rekisteröidylle hyötyä tuottavat palvelut, kielto rinnakkaisrekistereistä muodostuu esteeksi erilaisten teknologisten innovaatioiden kehittämiseksi ja käyttöönotolle. Kyseistä rinnakkaisrekisterikieltoa tulee siksi harkita uudelleen.

4. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta

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

-

5. Muut huomiot

5.1 Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksestä?

Kokeilukuntien siirtyminen pysyväisratkaisuihin työllisyyspalvelujen järjestämisessä halutaan toteuttaa niin, ratkaisut palvelevat mahdollisimman hyvin sekä asiakkaita että kunnan työntekijöitä. Laadukkaan asiakaspalvelun toteutumiseksi on koettu tärkeänä, että asiakkaalle osataan tarjota sekä lakisääteisiä että muita työllistymisen tuen palveluita, kuten tarpeellisia koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluita. Asiakastietojen ja työllisyyspalvelujen keskittäminen samalle digitaaliselle alustalle vähentää virhealttiutta ja sirpalemaisuuksia asiakastyössä sekä helpottaa alueellista ja kansallista raportointia työllisyyspalvelujen toteutumisesta. Jotta kuntakohtaiset palvelut saadaan tuotua alustalle asiakastyölle riittävässä ja laadukkaassa muodossa, alustan tietomallia tulee tarkastaa ja kehittää, jotta palveluiden tiedot saadaan asiakastyöntekijöiden käyttöön asiakastyön vaatimalla tavalla. Tämä tarkoittaa ainakin mahdollisuutta sisällyttää palvelun tietojen yhteyteen palveluun ohjaamisen prosessiohjeet.

Suomi.fi:n tietomalli on tällä hetkellä rajallinen ja toistaiseksi on ilmoitettu, että Työmarkkinatori ei tulisi mahdollistamaan integraatioita kuntien omista palvelurekistereistä. Tämä aiheuttaa kunnille sekä alueellisille palveluntuottajille päällekkäistä työtä, jos palveluiden tietoja täytyy syöttää erilaisiin järjestelmiin monia kertoja.

Vaikka Suomessa digipalvelujen käyttöaste on tilastollisesti korkea, on todellisessa käytössä paljon haasteita erityisesti työttömien asiakaskunnassa. Asiointipalvelun asiakastietorekisteri ja uuden työnhakijaprofiilin käyttöönotto perustuu oletukseen, että työnhakijat osaavat sujuvasti hahmottaa ja sanoittaa osaamistaan ja täyttävät tietonsa järjestelmään riittävällä tarkkuudella. Todellisuudessa moni työnhakija tarvitsee henkilökohtaista tukea. Esityksen mukaan nykyisestä verkkoasioinnista ei ole saatavissa tarkkaa tietoa, mikä on merkittävä tiedonpuute uuden järjestelmän kehittämisen kannalta. Toisaalta tilastotieto asiakkuuden käynnistämisestä verkkopalvelussa ei anna tietoa siitä, kuinka moni asiakas on tarvinnut apua työnhaun käynnistämiseen verkossa. Haasteet verkkopalvelujen käytössä korostuvat erityisesti vieraskielisen asiakaskunnan parissa. Esityskokonaisuuden sosiaalisissa vaikutuksissa ei ole mainintaa vaikutuksista vieraskielisille tai maahan muuttaneille työnhakijoille, joiden suomi/ruotsi/englanti ei ole riittävän vahva verkkopalvelujen sujuvaan käyttöön tai työnhakijaprofiilin täyttämiseen. Uuden palvelualustan monikielisydestä ei ole mainintaa lainkaan, eikä tule ilmi tukeeko palvelualusta isojen kuntien yleisesti puhuttujen kielten kääntämistä tai jonkinlaisten rajattujen monikielisten sisältöjen julkaisua.

Esityksessä mainitaan, että KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu kouluttaminen sekä asiakastietojärjestelmän käyttöönotossa tukeminen. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda ilmi, kuka kouluttaa ja tukee asiakkaita (työnhakijat, työnantajat jne.) järjestelmän käytössä. Lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 2 luvun 5 §:n mukaan digitaalisiin palveluihin ja asiointiin on tarjottava neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen tulee järjestää asiakkailleen palvelun käyttöön liittyvää teknistä tukea, jonka viranomainen voi toteuttaa itse tai yhdessä useamman viranomaisen kanssa. Epäselväksi jää, kenellä on uuden järjestelmän kohdalla vastuu tarjota ajankohtaista neuvontaa ja teknistä tukea asiakkaille palvelun käytössä ja asiointissa. Tähän on tärkeää varata riittävästi resursseja sekä KEHA-keskuksessa, että kokeilukunnissa. Palvelun käyttöön liittyvät teknisen tuen resurssit pitää huomioida myös suoraa asiakastyötä tekevän henkilöstön perehdytyksessä ja henkilöstöresursoinnissa.

Salo Ville
Helsingin kaupunki