

Asia: VN/32635/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko teillä lausuttavaa tulotietojen käsittelystä tai käyttötarkoituksista?

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.

Kannatettava lähtökohta on, ettei alueita kuitenkaan sidottaisi käyttämään tietoja ja toteuttamiseen, koska työllisyysalueilla on eri tasoisia mahdollisuuksia tietojen hyödyntämiseen resurssit huomioiden. Käyttötarkoituksen laajentaminen mahdollistaisi työllisyysalueille aiempaa täsmällisemmän työllisyystoimien vaikuttavuuden seurannan ja tulosperusteisten hankintojen tarkemman seurannan, mikä kuitenkin vaikuttaisi lakiesityksen mukaan edellyttävän palvelujen kirjaamista työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan. Tämä voisi olla rajoite tulorekisteritietojen hyödyntämisessä joissakin tilanteissa.

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

Kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaalle järjestämien työllisyyspalvelujen kirjaamisessa tulee olla mahdollisuus kirjata työvoimaviranomaisen tärkeinä pitämät ja itse määrittämät tiedot; kirjaamisvelvollisuus ja -tapa eivät voi muodostua vain kansallisten tilastotarpeiden täyttämisen näkökulmasta, eikä perustua yksinomaan Keha-keskuksen määrittelyihin. Kirjaamisvelvollisuutta joko työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan ja/tai pelkästään tietovarantoon tilastointia varten tulisi selkeyttää nyt esitetystä ja estää kaksinkertaisten kirjausten vaatimus. Kirjaamisvelvollisuutta esitetystä muodossa ei kannateta. Työvoimaviranomaisilla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus kuntien oman toimialan palvelujen systemaattiseen ja harkinnan mukaiseen kirjaamiseen. Näistä palveluista tulisi pystyä saamaan myös seuranta- ja vaikutustietoa.

Jotta ehdotettu muutos muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien työllisyyspalvelujen tallentamisvelvoitteesta työvoimapolkujen valtakunnalliseen tietovarantoon olisi nykytilannetta selkeyttävä muutos, ja tuottaisi vaikuttavuuden arvioinnin tueksi tarvittavaa dataa, vaatisi se myös valtakunnalliseen tietojärjestelmään teknisiä muutoksia. Näille teknisille muutoksille tulee varata riittävät resurssit.

3. Onko teillä lausuttavaa vaikutusarvioinneista?

Pääasiallisten vaikutusten (4.2.) osalta tilanne nähdään esitetyn kaltaisena: työllisyysalueet eroavat toisistaan siinä, millainen mahdollisuus niillä on hyödyntää tulorekisteridataa. Tämän vuoksi kannatetaan esitettyjä eri mahdollisuuksia tulorekisteridatan toimittamiseen työvoimaviranomaisille sekä sille missä muodossa data on.

4.2.2. Vaikutukset kuntatalouteen

Yleisenä huomiona, että tulorekisteritietojen käsittely ja tarkoituksenmukainen hyödyntäminen on arvioitu esityksessä työlääksi, mikä voi aiheuttaa lisäkustannuksia työvoimaviranomaisille. Lisäkustannusten vaikutusten arviointi on tällä hetkellä kuitenkin kohdallamme haastavaa, koska esimerkkiaineistoa ei ole ollut testattavana. Mikäli esityksestä aiheutuisi lisäkustannuksia työllisyysalueille, tämä olisi huomioitava työllisyysalueiden rahoituksessa.

Tallentamisvelvollisuus valtakunnalliseen tietovarantoon

Lakiesityksessä todetaan, ettei tallentamisvelvoite olisi uusi tehtävä, eikä sillä olisi vaikutuksia kuntien talouteen. Kuitenkin esityksessä toisaalla (s.14) myönnetään, että kirjaamistehtävä on ollut tulkinnanvaraista ja epäselvää: ”Nykyisin on tulkinnanvaraista kuuluvatko järjestämislain 114 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetut muut henkilöasiakkaan työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut tallentamisvelvollisuuden alle, sen osalta, kun on kysymys kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaille järjestämistä työllisyyspalveluista suoraan järjestämislain 121 §:n 2 momentin perusteella, vai ainoastaan silloin, kun ne olisivat 121 §:n 1 momentin perusteella tarpeen.” Kun nyt tulkinnanvaraisuus poistuisi ehdotetun lakimuutoksen myötä, on kirjaamisella lain velvoittamana tehtävänä vaikutuksia työvoimaviranomaisten tehtäviin ja kuntatalouteen.

Lakiehdotuksessa todetaan ”Tallentamisvelvollisuuden edellyttämä itsenäinen työmäärä arvioidaan vähäiseksi, sillä se sisältyy osaksi normaalia asiakaspalveluprosessia ja työllistymissuunnitelman laatimista” (s. 18). Ehdotetaan ensinnäkin muutettavaksi sanamuotoon ”työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavaan suunnitelmaan”. Toiseksi suunnitelmaan sovittu palvelu velvoittaa asiakasta. Seuranta ja mahdolliset laiminlyönnit voivat nostaa omavalmentajan työmäärää. KEHA:n on varmistettava, että järjestelmä tukee omavalmentajien kirjaustyötä. Tallentamisvelvollisuutta voidaan pitää edellä esitettyjen seikkojen valossa ei-kannatettavana.

4.2.5.3 Vaikutukset tilastointiin ja tiedolla johtamiseen

Lakiesityksessä esitettyjen näkökulmien lisäksi tulorekisteritieto etuuksista mahdollistaa sen seuraamisen ja arvioimisen, miten työnhakijat siirtyvät eri etuuksilta toisille etuuksille. Tätä tietoa voidaan hyödyntää monin tavoin tiedolla johtamisen ja vaikutusarvioinnin tarpeissa sekä yksittäisen työvoimaviranomaisen toiminnassa että kansallisella tasolla. Tämän voidaan arvioida lisäävän pitkällä tähtäimellä työvoimaviranomaisen järjestämien palveluiden vaikuttavuutta.

Mikäli lain kirjausta ja ohjeistusta asiakastyötä tekeville ei saada selkeäksi sen osalta, mitkä kunnan oman toimialan nojalla järjestetyistä palveluista kirjataan suunnitelmaan (tiedonsaantioikeus tulorekisteritietoon) ja mitkä ei (ei tiedonsaantioikeutta), on vaarana epäluotettavan tiedon syntyminen ja analyysi koskien kunnan oman toimialan palveluja. Lisäksi Keha-keskus ei voi yksin määritellä, mitä tallennettavat tiedot ovat.

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?

Automaation lisääntymistä voidaan pitää kannatettavana reunaehdot huomioiden. Työvoimaviranomainen antaa tällä hetkellä työttömyysturvalausunnot pääosin niin sanotun luottamusloikan perusteella. Lausunto voidaan antaa asiakkaan ilmoittamilla tiedoilla. Työnhakijalla on velvollisuus tietojen antamiseen työttömyysturvalain 11 luku 2 §:n perusteella. Työvoimaviranomaisella on työttömyysturvalain 13 luku 1 § perusteella oikeus tarkistaa tietoja tarvittaessa myös esimerkiksi työnantajalta tai työttömyysetuuden maksajalta.

Työvoimaviranomainen tarvitsee asiakkaan tulotietoja työttömyysturva-asian käsittelyä varten pääsääntöisesti silloin, kun on kysymys työssäoloehdon ja työssäolovelvoitteen täyttymisen arvioinnista. Työssäolovelvoitteen täyttymistä arvioitaessa asiakkaalta tiedustellaan palkkatietoja menneiltä kuukausilta. Asian ratkaisemista mahdollisesti sujuvoittaisi, mikäli työvoimaviranomaisella olisi tulorekisteritiedot käytettävissään. Toisaalta tiedot on mahdollista saada myös asiakkaan kautta ohjaamalla epäselvissä tapauksissa asiakas tarkistamaan omasta tulorekisteristään palkkatietoja.

Esimerkiksi työsuhteet lausutaan työsopimuksen tietojen perusteella, eikä tuloilla tai niiden puuttumisella ole lähtökohtaisesti merkitystä työttömyysturvalausuntoa annettaessa. Käytännössä on havaittu ongelmaksi esimerkiksi asiakkaan tietoisuus suullisesti tehdyn sopimuksen sisällöstä, esimerkiksi onko hänellä työsuhde/puitesopimus ja onko sovittu takuutuntimäärä viikossa. Mikäli tiedot eivät ole asiakkaan ilmoituksen perusteella selviä, asiakkaalta pyydetään työsopimus, mutta jos sellaista ei ole tehty ainakaan kirjallisesti eikä asiakas osaa selvittää suullisen sopimuksen sisältöä, joudutaan tietoja pyytämään työnantajalta. Koska työsuhtetiedot eivät ole pakollisia tulorekisteriin ilmoitettavia tietoja ja niissä voi olla virheitä, tulorekisterin käyttöoikeus ei ratkaise tätä ongelmaa.

Tiedot asiakkaan vuosituloista ja varallisuudesta ovat julkisuuslain 621/1999 24 § 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä tietoja. Tietojen käsittelyssä tulee ottaa huomioon tietojen käsittelyn tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimus. On otettava huomioon, että työttömyysturva-asioita ratkaisee peruskäsittelyssä lukuisia asiantuntijoita jokaisella työllisyysalueella. Laaja tietojensaantioikeuksien lisääminen pelkästään yksittäisten työttömyysturva-asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ei ole edellä mainituista syistä oikeassa suhteessa saatuun hyötyyn, kun punnitaan asiakkaan oikeutta yksityisyyden suojaan. Lisäksi tulorekisteritiedoissa on puutteita, mikä voi johtaa edelleen väärin tietojen pohjalta tehtyihin lausuntoihin sekä lisäselvityspyyntöihin asiakkaalle sekä työnantajalle.

5. Muuta lausuttavaa?

Esitetään kiinnittämään huomiota siihen, onko lakiesityksessä huomioitu se, mitä laissa työvoimapalvelujen järjestämisestä säädetään työllistymissuunnitelmasta ja sitä korvaavasta suunnitelmasta. Tämä liittyy siihen, että nyt ehdotetaan kunnan vapaaehtoisten palvelujen kirjaamista työllistymissuunnitelman tehtäväksi ”muut työnhakua ja työllistymistä edistävät palvelut”.

Lakiehdotuksessa todetaan kohdassa 7.2. Laki tulotietojärjestelmästä (s. 34): ”Järjestämislain lain 38 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan työllistymissuunnitelmaan voidaan tarvittaessa sisällyttää muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja työ- ja toiminta kykyä lisääviä palveluja. Tällaisia palveluja olisivat myös muut kuin järjestämislaissa säädetty työvoimapalvelut, eli esimerkiksi sellaiset muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut, joita työvoimaviranomainen järjestäisi yleisen toimialansa perusteella. Jos tällaisesta palvelusta olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa, s. 34 kohdassa tarkoitettu oikeus saamiselle ja käyttötarkoitus täyttyisi. Tämä johtuisi siitä, että työllistymissuunnitelma olisi järjestämislaissa tarkoitettu työvoimapalvelu, mitä varten ehdotetun s. 34 kohdassa tarkoitettuja tietoja olisi oikeus saada ja käsitellä. Vastaavasti, jos kyse olisi sellaisesta kunnan oman toimialan nojalla järjestämästä palvelusta, josta ei olisi sovittu suunnitelmassa, s. 34 kohdassa säädetty edellytys ei täyttyisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että kunnalla ja kuntayhtymällä ei olisi oikeutta saada ja käyttää tulotietoja s. 34 kohdan perusteella muihin oman toimialansa perusteella tuottamiin palveluihin.” Kirjaus vaikuttaa olevan ristiriidassa niiden perustelujen kanssa, joita lakiehdotuksessa on kauttaaltaan työvoimaviranomaisen erityyppisten palvelujen vaikutusarvioinnin, seurannan ja arvioinnin ja kaiken kaikkiaan tiedolla johtamisen kehittymisen mahdollistumisen kanssa tulorekisteritiedon käytön laajentumisen myötä. Käytännössä saadakseensa vaikutustietoa kunnan oman toimialan nojalla järjestämästä palvelusta, on palvelu kirjattava työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan. Tällöin ei riitä, että palvelun niin kutsutut minim tiedot on kirjattu toisaalle valtakunnallista tilastointia varten.

Palosaari Tiina
BusinessOulu - Työllisyyspalvelut