

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?

Turun kaupunki esittää lausuntonsa Turun työllisyysalueen vastuukuntana ja kannattaa ehdotettuja muutoksia työvoimapalvelujen järjestämisestä annettuun lakiin ja tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin. Työvoimaviranomaisena toimivien kuntien aiempaa laajempi oikeus asiakkaiden tulorekisteritietojen käyttöön on välttämätöntä kehitettäessä entistä vaikuttavampia ja tuloksellisempia työvoimapalveluja. Tulorekisterin tietojen hyödyntäminen paitsi tiedolla johtamisessa, myös esimerkiksi tulosperusteisissa hankinnoissa on merkittävä askel työvoimapalvelujen uudistamisessa.

Puollamme Vantaan kaupungin 22.1.2026 antamassa lausunnossa tehtyä esitystä, jonka mukaan kunnallisille työvoimaviranomaisille tulisi mahdollistaa valtionavustuksen hakeminen rajapintaratkaisujen toteuttamiseksi. Tämä on tarpeen, jotta työvoimaviranomaiset pystyvät aidosti hyödyntämään tulorekisteritietoa työvoimapalvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi, valtakunnallisen KEHA-keskuksen oman toiminnan priorisointien ja tulorekisteritietoon liittyvien palveluratkaisujen sitä hidastamatta.

Lisäksi Turun kaupunki pitää Vantaan kaupungin tavoin tarpeellisenä tarkentaa esitysluonnoksen perusteluissa sitä, miksi henkilöasiakkaiden tulotietojen käyttötarkoituksista on rajattu pois mm. kotoutumisen edistämisessä annetussa laissa ja työttömyysturvalaissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitaminen. Turun kaupunki pitää niin ikään tarpeellisenä sääntelyn selkeyttämistä jatkovalmistelussa mm. rekisterinpitoon liittyvien vastuiden osalta. Jos työvoimaviranomaiselle ei synny tulotietojen esitysluonnoksen mukaisen käyttämisen kautta rekisterinpitäjän vastuuta, tämä on syytä kirjata erikseen järjestämislakiin.

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

Esityksessä kuvataan, että kuntaviranomaisen yleisen toimivallan alla tuotettujen, työllisyyttä tukevien palvelujen tietojen tallentamattomuus valtakunnalliseen tietovarantoon johtaa siihen, että valtakunnallisesti ei ole tiedossa minkälaisiin ja tyyppisiin palveluihin henkilöasiakas on ohjattu hänen työllistymisensä edistämiseksi, mikäli kysymys ei ole järjestämislaissa säädetystä lakisääteisestä työvoimapalvelusta. Lisäksi esityksessä todetaan, että nykyisin kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaille järjestettyjä työllisyyspalveluita ei tallenneta kattavasti valtakunnalliseen tietovarantoon, eivätkä tietojärjestelmän nykyiset ominaisuudet mahdollista näiden tietojen tilastointia. Tästä johtuen esitetään, että jatkossa työvoimaviranomainen veloitettaisiin tallentamaan valtakunnalliseen tietovarantoon tarpeellisilta osin muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan esitetyssä säädöksessä ja sen esitöissä ”tarpeellisen” palvelutiedon määritelmä jää liian tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi. Vaikka esim. järjestämislain 121 §:n 1 momentin aiempi tallennevelvoite kuvataan hyvin kattavasti, ei siinäkään määritellä tapaa tai tarkkuusastetta, jolla tallennusta tulee tehdä. Koska jokainen työvoimaviranomainen järjestää yleisen toimivallan alla palveluja täydessä autonomiassa, ei ole perusteltua olettaa, että kirjausten tietosisällön kasvaessa kasvaisivat myös mahdollisuudet vertailukelpoisen työvoimapalvelujen analyysin tuottamiselle. Pikemminkin epämääräinen kirjaus tarpeellisuudenmäärittelystä jättäisi KEHA-keskukselle työvoimaviranomaisen käyttövelvoitteisten järjestelmien kehittäjän roolissa täyden vapauden määritellä omista lähtökohdistaan palvelutiedon tarpeellisuuden ja sikäli järjestelmien kehittämistarpeen. Samalla syntyy todellisia riskejä väärin johtopäätösten tekemisestä yleisen toimivallan alaisten palvelujen valtakunnallisissa vertailuissa. Jo hallituksen esityksen monissa yhteyksissä määritellään ja analysoidaan erilaisia rajauksia ja huomioon otettavia tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, mikä palvelu tulisi tai ei tulisi lukea kuuluvaksi osaksi uutta esitettyä velvoitetta. Tämä on itsessään osoitus siitä, että esitetty sääntely on liian tulkinnanvaraista ja sen soveltaminen arjessa veisi aikaa pois muulta viranomaisen työltä.

Esityksessä todetaan, että tallentamisvelvollisuuden tulisi olla ”yksiselitteinen” ja että kuntia ei olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa tallentamaan muuta kuin ”sellaiset tiedot, jotka mahdollistavat valtakunnallisten tehtävien hoitamisen ja tilastoinnin”. Turun kaupunki esittää, että tämän mahdollistamiseksi lain esitöissä tulisi määritellä, että työvoimaviranomaisten palveluista määriteltäisiin Aura-käsikirjan mukaisesti peruspalvelun valtio-osuuslaskennan palveluluokan 5580 alaiset palvelut (Kunnan muut työllisyyspalvelut), asiakasohjaus näihin palveluihin sekä näistä syntyvät kustannukset. Kaikki työvoimaviranomaisen asiakkaille tuotetut yleisen toimivallan alaiset palvelut sijoittavat tähän palveluluokkaan. Jokainen tämän palveluluokan alainen erillinen palvelu tulisi voida nimetä järjestelmään ja jokaiseen tällaiseen palveluun ohjatut asiakkaat tulisi voida eritellä tietovarannosta, ohjauksesta aina palvelun päättymiseen saakka. Palvelujen tuottamisen kustannukset saadaan hyödynnettyä kuntien talousraportoinnista. Turun kaupungin kanta olisi myös linjassa hallituksen esityksen kanssa sikäli, että jo nyt esityksessä ehdotetaan, että ”(a)siakastietojärjestelmään lisättäisiin nykyisten lakisääteisten palveluiden kirjaamista vastaava ikkuna, jossa virkailija voisi kirjata kunnan oman palvelun palveluluokan sekä palvelun alkamis- ja päättymisajankohdan.” (s.20).

Mitään muuta tietoa näistä palveluista ei tule kerätä tietovarannosta. Rajauksen myötä varmistetaan, että työvoimaviranomaiselle itselleen ei synny tallentamisvelvoitteesta itsestään epätarkoituksenmukaista työkuormaa eli uusia lakisääteisiä tehtäviä. Tietojen tallentamisvelvoitteesta johtuen on työvoimaviranomaisen tarpeet kirjauksien hyödyntämisen osalta huomioitava asiakastyön ja tiedolla johtamisen näkökulmasta. Valtakunnallisen arvioinnin tavoitteista johdetut vaatimukset eivät näin myöskään päädy uhkaamaan kuntien itsemääräämisoikeutta yleisen toimivallan tehtävien prosessitason ohjauksella. Samalla myös toimitaan pääministeri Orpon hallituksen kuntaviranomaisen normienpurun tavoitteiden hengessä välttämällä yleisen tason epäjohtonmukainen sääntely.

3. Onko teillä lausuttavaa vaikutusarvioinneista?

Turun kaupunki puoltaa Vantaan kaupungin 22.1.2026 antamassa lausunnossa tehtyä esitystä, jonka mukaan kuntia tulisi tukea esimerkiksi mahdollistamalla valtiotuen hakeminen rajapintaratkaisujen toteuttamisen kustannuksiin. Turun kaupunki pitää niin ikään tarpeellisena tarkentaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä työvoimapalvelujen järjestämislaissa ja sitä koskeissa esitöissä riittävän yksiselitteisesti.

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?

Turun kaupunki kannattaa tietojen käyttömahdollisuutta yleisellä tasolla. Tulorekisterin käyttö sujuvoittaisi asiakkaan työttömyysturva-asian käsittelyä. Työvoimaviranomainen voisi tietyissä tilanteissa tarkistaa työttömyysturva-asian käsittelyyn liittyviä tietoja suoraan tulorekisteristä, eikä asiakkaan tarvitsisi toimittaa asiakirjoja (esim. monien kuukausien palkkalaskelmia). Tulorekisteristä saatavat tiedot olisivat asiakkaan mahdollisesti itse kertomia tietoja täydentäviä ja tukevia (ts. vastaavatko tulorekisteristä saadut ja asiakkaan kertomat tiedot toisiaan). Tämä on huomionarvoista etenkin alueilla, joissa merkittäväällä osalla asiakkaista on vajavaiset kielitaidot asiointikielen suhteen. Mahdollisuus käyttää tulorekisteristä saatavaa tietoa vähentää tarvetta lausuntojen korjaamisiin ja asiakkailta pyydettyihin lisäselvityksiin. Kiteytettynä tulorekisterin käyttömahdollisuus 1) turvaa henkilöasiakkaiden oikeuksia vähentämällä etuuspäätöksiin liittyvien lausuntojen virheitä tulorekisteristä saatavien tietojen avulla, ja 2) säästää työvoimaviranomaisen asiantuntijaresurssia muihin lakisääteisiin tehtäviin ja parantaa näin ollen työllistämistä edistävän palvelun laatua.

Kuvaamme pyynnöstä seuraavat esimerkit:

- Tulorekisteristä voitaisiin tarkistaa, onko asiakkaalle maksettu palkkatuloa vai yritystuloa. Tämä vaikuttaa työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen ja kuka on toimivaltainen antamaan lausunnon (työvoimaviranomainen vai KEHA-keskus).

- Tulorekisteristä saatavia tietoja voidaan hyödyntää työssäoloehtoon luettavan työn selvittämiseksi esim. seuraavissa työttömyysturvaan liittyvissä tilanteissa: 1) työssäolovelvoitteen täyttyminen työssäoloehtoon luettavalla työllä sekä 2) uuden alkavan yrittäjän kohdalla, 3) uuden alkavan omassa työssä työllistyvän kohdalla ja 4) annettaessa lausuntoa lyhytkestoisista opinnoista uudelleen tilanteessa, jossa työssäoloehdon on täytynyt täytyä välillä.
- Jossakin tilanteessa on tarvetta selvittää, onko asiakas työllistynyt palkkatyösuhteessa tai saanut työskentelystään palkkaa. Tämä tieto vaikuttaa käytännössä siihen, miten työttömyysetuusoikeudesta lausutaan ja kuka siitä saa lausua (työvoimaviranomainen vai KEHA-keskuksen TTV). Palkattoman työskentelyn osalta toimivalta on TTV:lla kokonaan ja yritystoiminnan osalta osittain. Asiakkaat eivät usein osaa kertoa, ovatko saaneet palkkaa, palkkiota vai työkorvausta tai onko työnantajan lakisääteiset sivukulut peritty. Tulorekisteristä tämä tieto pitäisi käydä ilmi ilman palkka-/palkkiolaskelmia, joiden pyytäminen asiakkaalta hidastaa palveluprosessia.
- Asiakkailta, jotka käyvät osa-aikatyössä ja jotka hakevat opintojen tukemista työttömyysetuudella, on pyydetty palkkakuitteja tai vastaavia todistuksia, jotta nähdään asiakkaan todellisen osa-aikatyön määrä eli pystytään arvioimaan, tarvitseeko asiakas uuden koulutuksen. Työllisyyden näkökulmasta tilanne paranee, kun ratkaisu koulutustarpeesta voidaan tehdä oikeilla tiedoilla.

Tulorekisterin käyttö tietyissä asiakastapauksissa siis säästäisi resursseja ja parantaisi tämän myötä asiakkaan saaman palvelun laatua nopeuttamalla asiakkaan todellisen tilanteen selvittämistä. Vasta kun tilanne on selvitetty, on mahdollista tarjota työllistäviä palveluita. Tällä hetkellä kaikki tieto, joka voitaisiin saada tulorekisteristä, pitää erikseen pyytää joko maksajilta tai velvoittaa asiakas toimittamaan palkka-tai palkkiolaskelmia nähtäväksi.

5. Muuta lausuttavaa?

Hallituksen esityksessä kuvataan, että kuntien yleisen toimivallan puitteissa järjestettyjen palvelujen tiedot "olisivat tarpeen valtakunnallisesti työllisyyspalveluiden seurannassa, kehittämisessä ja tilastoinnissa sekä eduskunnan päätöksenteon tukena. Lisäksi tietoja voitaisiin hyödyntää kansainvälisen työvoimapalveluiden kehittämiseen liittyvän yhteistyön tukena." Turun kaupungin näkemys suuren työllisyysalueen vastuukuntana on, että lisäpalvelujen ottaminen käsittelyyn osaksi valtakunnallista palvelujen vaikuttavuuden arviointia tuottaa vääjäämättä riskejä analyysin laadulle, koska jokainen yksittäinen työvoimaviranomainen hankkii ja tuottaa palveluita omista lähtökohdistaan, määrittelee niille omat volyymitarpeensa ja luo näille palveluille omat ohjaus- ja raportointimenetelmänsä

Esityksessä myös todetaan, että "Tallentamisvelvollisuuden edellyttämä itsenäinen työmäärä arvioidaan vähäiseksi, sillä se sisältyy osaksi normaalia asiakaspalveluprosessia ja työllistymissuunnitelman laatimista. Työmäärän muutosta ei ole mahdollista määrällisesti arvioida, koska valtakunnallisesti ei ole tiedossa, kuinka paljon muita kuin järjestämislaissa säädettyjä palveluita järjestetään ja kuinka suuri osuus niistä kirjataan jo nykyisin tietojärjestelmään niin sanottuun lisätietokenttään." On epäselvää, mihin arvio tallentamisvelvollisuuden tuomasta lisätyömäärästä perustuu.

KEHA-keskus toteutti loppuvuodesta 2025 valtakunnallisen kyselyn muiden kuin järjestämislain alaisten palvelujen järjestämisestä. Kyselyn tehtävänanto oli erittäin laaja, määrittelyltään epäselvä ja sisälsi myös muiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien tietoja. Tietojen keruu lukuisista eri lähteistä olisi varsinkin laajalla työllisyysalueella vaatinut pitkälistä selvittämistä ja kohtuuttoman määrän työtä, joten Turun työllisyysalue teki päätöksen antaa kyselyyn tiedot vain niistä palveluista, jotka sisältyvät asiakkaiden työllistymissuunnitelmiin. Kysely osoittaa selkeästi ne riskit, jotka syntyvät, jos tallentamisvelvollisuutta ei määritellä laissa ja sen perusteluissa hyvin yksiselitteisesti. Kyselyn perusteella ei voida tehdä luotettavia arvioita tallentamisvelvollisuuden tuoman lisätyön määrästä. Vaikutukset työvoimaviranomaisen työmäärään riippuvat olennaisesti siitä, millä menetelmillä ja missä laajuudessa KEHA-keskus tulee lain voimaantulon jälkeen edellyttämään kunnilta raportointia ei-lakisääteisistä palveluista. Tästä syystä Turun kaupunki korostaa tarvetta kirjata lakiin ja sen perusteluihin lausunnon kohdassa 2. esitetyn, Aura-käsikirjan palveluluokitukseen perustuvan kaltainen selkeä, yksiselitteinen ja pelkistetty tallentamisvelvollisuuden määritelmä, joka minimoi tulkinnanvaraisuuden.

Haukioja Timo
Turun kaupunki