



Lausunto

2022-02-02

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-4

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 3.2.2022

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖ- JA ELINKEINOHALLINNON
ASIAKASTIETOJEN KÄSITTELYÄ JA PALVELUALUSTAA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI
(HE 225/2021 VP)**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012), työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia (1369/2014, *TYP-laki*), työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia (1269/2020) ja työttömyysturvalakia (1290/2002).

Tausta ja tavoitteet

Vuonna 2016 käynnistettiin työ- ja elinkeinopalvelujen digitalisaatio -hanke (jäljempänä *TE-digi -hanke*) uudistamaan valtion työ- ja elinkeinopalveluita. TE-digi-hankkeen tarkoituksena on parantaa työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaantoa sekä digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä julkisissa työvoima- ja yrityspalveluissa. Lisäksi hankkeen tarkoituksena on rakentaa kokonaan uudet, digitaaliset työ- ja elinkeinohallinnon viranomaispalvelut henkilö- ja yritysasiakkaiden sekä asiantuntijoiden käyttöön. Uusilla työ- ja elinkeinohallinnon viranomaispalveluilla korvattaisiin nykyisin käytössä oleva työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä, jonka käyttöikä on päättymässä, sekä asiakkaiden ja asiantuntijoiden asiointipalvelut.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön ehdotetaan tehtäväksi muutokset, joita uusien työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönotto edellyttää. Uudet tietojärjestelmäpalvelut sisältävät valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, palvelualustan (Työmarkkinatori) ja asiakastietovarannon. Ne korvaavat nykyisin käytössä olevan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden. Uuteen palvelualustaan liittyy lisäksi uusi työnhakuprofiilin laatimis- ja julkaisumahdollisuus sekä näiden työnhakuprofiilien tietovaranto.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa uuden julkisen vallan tarjoaman palvelualustan käyttöönotto. Palvelualustan käyttöönoton tavoitteena on parantaa työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaantoa sekä tehostaa työnvälitystä. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä siten, että asiakastietojärjestelmälähtöinen sääntely korvattaisiin tietojen ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

käyttötarkoitusten sääntelyllä. Samalla henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rooleja tarkistettaisiin, jotta vastuut ja tehtävät kohdentuisivat oikeille tahoille.

Keskeiset ehdotukset

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

Esityksen keskeisin lainsäädännön muutosehdotus on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotettu uusi palvelualustaa koskeva 13 a luku. Palvelualustalla tarjottaisiin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ja lisäksi se sisältäisi sähköiset asiointipalvelut asiakkaille ja työ- ja elinkeinoviranomaisille. Lisäksi palvelualustalla voisi laatia ja julkaista itsestään työllistymistä tukevan esittelyn eli työnhakuprofiilin. Ehdotettu 13 a luku sisältäisi työnhakuprofiilien laatimis- ja julkaisumahdollisuutta, työnhakuprofiilien tietojen käsittelyä sekä julkaistujen työnhakuprofiilien tietojen hakemista koskevat uudet säännökset.

Työmarkkinatorilla otettaisiin käyttöön uusi kohtaantotoiminnallisuus, jonka avulla työnhakijat voisivat löytää itselleen sopivimmat työpaikat ja viranomaisten palvelut ja jonka avulla työnantajat löytäisivät avoinna olevaan tehtävään parhaiten sopivat ehdokkaat. Kohtaantotoiminnallisuudella parannettaisiin työntekijöiden ja avointen työpaikkojen kohtaantoa nopeuttamalla ja sujuvoittamalla sekä henkilöasiakkaan sopivien työpaikkojen etsintää että työnantajan sopivien työnhakijoiden etsintää. Kohtaantotoiminnallisuus järjestäisi työnhakijalle avoimia työpaikkoja koskevat ilmoitukset siten, että työnhakuprofiilissa annettuihin koulutus-, osaamis- ja työtoiveita koskeviin tietoihin parhaiten sopivat ilmoitukset tulostuisivat työpaikkalistauksessa ensimmäisinä. Työnantajalle puolestaan näytettäisiin alustalla olevia työnhakuprofiileita työnantajan ilmoittamien tietojen perusteella määräytyvässä järjestyksessä. Kohtaantotoiminnallisuus järjestäisi avoimia työpaikkoja koskevat ilmoitukset hakijan työnhakuprofiilissaan antamien tietojen perusteella ja loisi näin personoidun listauksen avoinna olevista työmahdollisuuksista tai työpaikkailmoitukseen parhaiten sopivista työnhakuprofiileista. Työnhakuprofiili olisi lähtökohtaisesti anonyymi ja kohtaantotoiminnallisuus hyödyntäisi vain osaamista, ammattitaitoa ja työtoiveita koskevia tietoja.

Kohtaantotoiminnallisuus hyödyntäisi yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettua profilointia, mutta kyse ei olisi automaattisesta päätöksenteosta. Toiminnallisuus järjestäisi hakutuloksia sopivuusjärjestykseen, mutta se ei estäisi näkemästä työpaikkailmoituksia tai työnhakuprofiileja. Kohtaantotoiminnallisuuden käyttäminen ei perustaisi työnhakuprofiilin laatijalle oikeusvaikutuksia, eikä profiiliin laatijalla olisi esimerkiksi velvollisuutta hakea kohtaantotoiminnallisuuden suosittelemia työpaikkoja.

Lakiehdotuksen mukaan työnhakuprofiilien tiedot talletettaisiin erilliseen työnhakuprofiilien tietovarantoon, jonka rekisterinpitäjä olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). KEHA-keskus myös laatisi palvelualustan käyttöehdot ja valvoisi alustan käyttöä.

Tiedonsaantioikeuksia koskevaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan tiedonsaantioikeus olisi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajan lisäksi myös työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla. Ehdotus perustuu työllisyyden edistämisen kuntakokeilun (jäljempänä myös *kuntakokeilu*) ajan voimassa olevaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain harkinnanvaraisen kulukorvauksen myöntämistä koskevaan säännökseen, jonka mukaan harkinnanvaraista kulukorvausta voidaan myöntää myös

työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittuun työllistymistä tukevaan palveluun osallistuvalla henkilöasiakkaalla. Olennaista on, että palvelu liittyy työllistymiseen ja siitä on sovittu suunnitelmassa. Nykyisin 12 luvun 6 §:n 2 momentissa säädetään julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajan tiedonsaantioikeudesta. Tiedonsaantioikeus ei siten koske sellaista palveluntuottajaa, jonka palvelu on muuta kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua palvelua. Tällainen palveluntuottaja tarvitsee kuitenkin vastaavasti kuin julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottaja henkilöasiakkaasta joitakin tietoja järjestääkseen palvelua hänelle. Tyypillisesti palveluntuottajalle välttämättömiä tietoja palvelun järjestämiseksi olisivat henkilöasiakkaan nimi- ja yhteystiedot. Kyse olisi väliaikaisesta muutoksesta, joka olisi voimassa työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen ajan.

Lain 13 lukuun tehtäisiin sääntelytekninen muutos siten, että nykyinen asiakastietojärjestelmälähtöinen ja rekisterikohtainen sääntely korvattaisiin asiakastietojen käsittelyä ja käyttötarkoituksia koskevalla sääntelyllä. Käyttötarkoituksiin ja käsiteltäviin tietoihin esitetään ainoastaan vähäisiä muutoksia.

Muutokset työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien roolia henkilötietojen käsittelyssä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa kunnat olisivat omien asiakkaidensa osalta yhteisrekisterinpitäjiä yhdessä KEHA-keskuksen kanssa. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet rekisterinpitoon liittyvissä tehtävissä määriteltäisiin lainsäädännössä. Rekisterinpitäjien vastuunjako KEHA-keskuksen ja kokeilualueen kunnan välillä vastaisivat pääosin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyä KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen välistä vastuunjakoa. KEHA-keskus vastaisi siten asiakastietojärjestelmän ja tietoaaineiston tietoturvaan liittyvistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja tehtävistä ja kokeilualueen kunta muista rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Kokeilualueiden kuntien välinen vastuu rekisterinpitäjän tehtävistä määräytyisi rekisteröidyn asiakkuuden perusteella.

Kokeilukuntien määrittely rekisterinpitäjäksi ei muuttaisi sitä, että työnhakijan henkilötietojen käsittelyn peruste on kokeilulaissa kunnalle säädetyt tehtävät. Kunnat eivät siten saisi käsitellä tietoja muihin tarkoituksiin ilman laissa säädettyä tehtävää ja tiedonsaantioikeutta.

Lisäksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 14 ja 18 §:ään tehtäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetuista muutoksista johtuvat seurannaismuutokset sekä joitakin teknisiä muutoksia.

Muutokset TYP-lakiin

Myös työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa mukana olevat Kansaneläkelaitos ja kunnat nimettäisiin rekisterinpitäjiksi omia asiakkaitaan koskevien tietojen osalta, jotta vastuiden määrittely vastaisi niiden tosiasiallista roolia tietojen käyttäjinä ja tuottajina lakisääteisissä tehtävissään. Kyse olisi yhteisrekisterinpitäjyydestä KEHA-keskuksen ja monialaista yhteispalvelua toteuttavien työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen kesken. Työ- ja elinkeinotoimistot, kunnat ja Kansaneläkelaitos tuottavat monialaisessa yhteispalvelussa käsiteltäviä tietoja lakisääteisissä tehtävissään, joten niillä on parhaat mahdollisuudet vastata rekisterinpitäjälle kuuluvista tietojen eheyteen, ajantasaisuuteen ja oikeellisuuteen liittyvistä tehtävistä samoin kuin rekisteröidyn oikeuksiin liittyvistä tehtävistä tuottamiensa tietojen osalta.

Yhteisrekisterinpitäjien välinen vastuunjako noudattaisi pääosin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyä KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen välistä vastuunjakoa. KEHA-keskus vastaisi siten asiakastietojärjestelmän ja tietoaineiston tietoturvaan liittyvistä yleisissä tietosuojasetuksessa säädettyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja tehtävistä, kun taas palveluista vastaavat tahot vastaisivat muista yleisissä tietosuojasetuksessa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista asiakastietoaaineistoon tallettamiensa tietojen osalta. Tietojen tallentaja on selvitettävissä TYPPI-järjestelmän tietojen ylläpidosta.

Lisäksi TYP-lakiin lisättäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetuista muutoksista johtuen säännökset monialaisen yhteispalvelun asiakastietoaaineistosta ja -järjestelmästä.

Työttömyysturvalaki

Tietojärjestelmän kehittämiseen liittyvien seikkojen takia kumottaisiin tarpeettomina työvoimapolitiittista lausuntoa koskevat 11 luvun 4 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan säännökset, joissa säädetään työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen oikeudesta muuttaa TE-toimiston antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon merkittyä etuutta maksavaa laitosta ja etuuslajia koskevaa tietoa. Uudessa asiakastietojärjestelmässä työvoimapolitiittista lausuntoa ei osoitettaisi tietylle työttömyysetuutta maksavalle laitokselle (tietylle työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle), vaan lausunnon kohdentuminen oikealle etuutta maksavalle laitokselle ratkaistaisiin tietojärjestelmässä muulla tavalla. Lisäksi lausuntoihin ei enää merkittäisi tietoa työttömyysetuuden lajista (ansiopäivärahasta, peruspäivärahasta tai työmarkkinatuesta).

Ehdotettu muutos on tekninen, eikä sillä ole vaikutuksia työttömyysetuuden saamiseen. Muutos tulisi ehdotetun siirtymäsäännöksen nojalla sovellettavaksi vasta uuden asiakastietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

TE-Digi -hanketta rahoitetaan työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoista momentilta 32.01.03 ja momentille 32.01.10 Digitalisaation kehittäminen varatuista määrärahoista. TE-digi -hankkeessa toteutettavan uuden asiakastietojärjestelmän kehittämiskustannusten määräksi vuonna 2022 on arvioitu yhteensä 18,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 yhteensä 17,8 miljoonaa euroa. Vuosien 2024 ja 2025 osalta vuotuiseksi rahoitustarpeeksi on arvioitu 5,6 miljoonaa euroa. Rahoitustarpeet liittyvät vuoden 2022 osalta erityisesti Työmarkkinatori-palvelualustan käyttöönottoon liittyvien muutosten toteuttamiseen sekä ensimmäisessä vaiheessa käyttöön otettavien asiakuudenhallinnan toiminnallisuuden kehittämiskustannuksiin ja siirtymävaiheen kustannuksiin. Vuoden 2023 osalta rahoitustarpeet liittyvät myöhemmissä vaiheissa käyttöön otettavien toiminnallisuuden kehittämiskustannuksiin sekä siirtymävaiheen kustannuksiin.

Kuntakokeiluissa mukana olevilla kunnilla on laissa säädetty velvollisuus käyttää valtion tarjoamaa tietojärjestelmää kokeilulain mukaisten tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa. Valtio tarjoaisi jatkossakin asiakastietojärjestelmän, eli uuden asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, kokeilukuntien käyttöön. Koska valtio vastaisi uuden järjestelmän kustannuksista, ehdotuksella ei lisätä kuntien tietojärjestelmämenoja.

Työllisyysvaikutukset

Esityksen työllisyysvaikutukset liittyvät Työmarkkinatorilla käyttöönotettavaan kohtaantotoiminnallisuuteen, joka nopeuttaisi ja sujuvoittaisi sekä

henkilöasiakkaan sopivien työpaikkojen etsintää että työnantajan sopivien työnhakijoiden etsintää. Kohtaannon tehostuminen voi lyhentää avointen työpaikkojen avoinna olon kestoa ja työnantajan koko rekrytointiprosessin kestoa. Tämä merkitsee sekä täyttämättömiin työpaikkoihin sisältyvän potentiaalisen työllisyyden nykyistä laajempaa käyttöönottoa että myös suoran, ilman avointa työpaikkaa tapahtuvan rekrytoinnin yleistymistä julkisessa työnvälityksessä.

Suuntaa-antavien laskelmien perusteella potentiaalista työllisyyttä (= avoinna olevien vakanssien määrä x niiden kesto) olisi vuonna 2019 voitu kohtaantotoiminnallisuuden johdosta saada käyttöön noin 200 – 1 200 henkilöä ja vuoden 2020 tasossa hiukan vähemmän. Työllisyysvaikutuksia on pidettävä merkittävinä, koska teknologian vaikutus kohtaantoon on varsin pysyväisluonteinen ja vaikutukset kumulatiivisia. Arvioihin liittyy joitakin epävarmuustekijöitä, kuten erityisesti Suomea koskevan tutkimuksen vähäisyys sekä se, että vain yhden tunnistetun vaikutusmekanismin eli kohtaantoteknologian osalta voidaan esittää laskelmia.

Vaikutukset viranomaisiin

Esitys ei sisällä ehdotuksia uusista tehtävistä valtion tai kunnan viranomaisille. KEHA-keskus vastaa nykyisinkin työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän ja muiden sähköisten palveluiden ylläpidosta ja kehittämisestä. KEHA-keskus vastaa myös TE-digi -hankkeen toteutuksesta.

KEHA-keskus toimisi palvelualustan ylläpitäjänä ja valvoisi palvelualustan käyttämistä. KEHA-keskus olisi työnhakuprofiilien tiedoista syntyvän tietovarannon rekisterinpitäjä. Uuden järjestelmän käyttöönoton siirtymävaiheessa KEHA-keskuksen työmäärää arvioidaan kasvattavan uuden ja nykyisen asiakastietojärjestelmän osittain päällekkäinen käyttö, mikä tarkoittaa sitä, että uutta ja nykyistä tietojärjestelmää tullaan ylläpitämään osin yhtäaikaaisesti. Siirtymävaiheessa KEHA-keskukselle kuuluu uuden asiakastietojärjestelmän käyttöön kouluttaminen sekä asiakastietojärjestelmän käyttöönotossa tukeminen.

Uusi järjestelmä on aiempaa helppokäyttöisempi ja sen arvioidaan käyttöönotto- ja siirtymävaiheen jälkeen sujuvoittavan järjestelmää käyttävien viranomaisten työtä. Käyttöönottovaiheessa perehtyminen uuden järjestelmän käyttöön tulee kuitenkin sitomaan resursseja niin TE-toimistoissa kuin kuntakokeiluihin osallistuvissa kunnissa.

Vaikutukset työttömiin ja TE-palvelujen henkilöasiakkaisiin

Suurin osa työnhakijoista (n. 84 % v. 2019 ja n. 91 % v. 2020) aloittaa työnhakunsa verkkopalvelussa ja sähköistä asiointia hyödynnetään laajasti myös muussa asiointissa. Nykyisin käytössä olevassa Oma asiointi -palvelussa on mahdollista ilmoittaa muun muassa työnhaun muutoksista ja työllistymissuunnitelman toteuttamisesta, hakea työvoimakoulutukseen ja antaa työttömyysturvaan liittyviä selvityksiä.

Uusien digitaalisten asiointipalvelujen on tarkoitus olla nykyisiä palveluja helppokäyttöisempiä ja sujuvoittaa asiakkaiden sähköistä asiointia. Sähköisen asiointin rinnalla säilyisi edelleen mahdollisuus käydä asioimassa TE-toimistoissa ja kokeilukunnissa tai ottaa yhteyttä puhelimitse työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukseen.

Myös Työmarkkinatori ja sille laadittavat työnhakuprofiilit voivat parantaa työnhakijoiden mahdollisuuksia löytää osaamistaan vastaavaa työtä aiempaa sujuvammin. Työmarkkinatorilla voi luoda ja julkaista työnhakuprofiilin ja hyödyntää työpaikan etsimisessä Työmarkkinatorin kohtaantotoiminnallisuutta.

Työnhakuprofiilit ovat anonyymeja, eikä niistä käy ilmi henkilön nimi, ikä, sukupuoli eikä etninen tausta. Tämän kaltaisella anonyymilla hakemuksella arvioidaan ainakin joissain tilanteissa olevan työnhakijoiden yhdenvertaisuutta lisäävä vaikutus. Selvitysten ja työnhakijoilta saadun palautteen mukaan työttömät kokevat iän olevan yleinen syy sille, ettei työnhakijaa ole kutsuttu haastatteluun. Myös ulkomaalaisen nimen omaavilla työnhakijoilla voi rekrytointisyrjintätutkimusten mukaan olla osaamisesta huolimatta vaikeuksia tulla valikoiduksi haastatteluun.

Vaikutukset yrityksiin

Esityksen yrityksiin kohdistuvat vaikutukset liittyvät Työmarkkinatori-palvelualustan käyttöönottoon. Työmarkkinatorin käyttöönoton arvioidaan sujuvoittavan yritysten rekrytointiprosesseja ja edistävän osaavan työvoiman saatavuutta.

Työmarkkinatorin käyttäminen olisi yrityksille vapaaehtoista, eikä ehdotetuista lakimuutoksista siten synny yrityksille sääntelytaakkaa. Työmarkkinatori olisi avoin ja maksuton kaikille yrityksille.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022. Uuden asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden ja palvelualustan käyttöönotto toteutettaisiin lakien voimaantulon jälkeen vaiheittain siten, että toukokuussa 2022 otettaisiin käyttöön Työmarkkinatori-palvelualusta. Uuden asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöönotto on tarkoitus aloittaa syksyllä 2022. Käyttöönotto on tarkoitus toteuttaa useassa vaiheessa siten, että uusi järjestelmä on kokonaisuudessaan käytössä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Laati: hallitussihteeri Emmi Äijälä

Liite

Ppt-esitys

VN/17/2022-TEM-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: