Ilkka Haahtela, Helsingin kaupunki
11.2.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi HE 225/2021 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä asiantuntijalausuntoa liittyen hallituksen esitykseen työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi. Helsingin kaupunki pitää hallituksen esitystä oikeansuuntaisena, mutta ehdottaa pieniä muutoksia, jotka vahvistaisivat Helsingin edellytyksiä tuottaa vaikuttavaa työllisyyspalvelua.

Asiakastiedon laaja käyttö on tärkeää työllisyyspalveluiden kehittämisen kannalta

Parempien työllisyyspalveluiden kehittäminen kunnissa on vahvasti riippuvaista uusista tietojärjestelmäratkaisuista ja siitä, mihin asiakastietoa saadaan käyttää. Valtio antaa tähän tietyt puitteet, mutta Helsingin kaupungilla on kykyä rakentaa myös omia ratkaisujaan, kunhan laki tämän sallii.

Työllisyyden kuntakokeilujen on ollut haastavaa osoittaa palveluiden vaikuttavuutta ja käyttää asiakasdataa kohdentaakseen tiettyjä palveluita työnhakijoille. Tuleva TE2024-uudistus tulee ohjaamaan kuntia kohdentamaan työllisyydenhoidon määrärahojaan mahdollisimman vaikuttavasti. Palveluiden parempi kohdentaminen ja niiden vaikuttavuuden todentaminen vaatii kuitenkin asiakastiedon nykyistä selkeästi laajempaa käyttöä. Tämä esitys, jossa kuntakokeiluista tehdään asiakastietorekisterin yhteisrekisterinpitäjiä yhdessä Keha-keskuksen kanssa, on askel oikeaan suuntaan. Erityisen tärkeää on se, että asiakastiedon käyttö on laissa määritelty jatkossa myös valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, tilastointiin, ennakointiin ja ohjaukseen.

Asiakkaan näkökulmasta sopeutuminen uuteen palvelualustaan voi olla merkittävä haaste. Keha-keskuksen on siksi tuettava kuntia muutoksessa tai jopa oltava vastuussa, kun viestitään asiakkaille uudesta palvelualustasta ja sen vaikutuksista asiakkaan palveluprosessiin. Viranomaisen velvollisuus on tarjota tukea sähköisten palvelujen käyttöön sekä tarjota vaihtoehto sähköiselle asioinnille. Myös tässä Keha-keskuksen on tuettava kuntia tai vaihtoehtoisesti tuki sähköiselle asioinnille on hoidettava keskitetysti.

Kuntia ei ole toistaiseksi otettu riittävästi mukaan uuden palvelualustan kehittämiseen. Kyseessä on suuri järjestelmäuudistus, jonka sisäänajo tulee tehdä huolella niin työntekijöiden kuin asiakkaiden osalta. Koska kunnille tulee lain mukaan velvollisuus käyttää uutta järjestelmää, valtion on pidettävä huolta, että kuntia tuetaan käyttöönotossa riittävästi ja oikea-aikaisesti. Kunnilla on oltava myös mahdollisuus vaikuttaa käyttöönottoaikatauluun. Tulevan järjestelmän toiminnallisuuksiin ja teknisiin ratkaisuihin on oltava täysi läpinäkyvyys jo kehitysvaiheessa, jotta kunta voi kehittää

omia palveluprosessejaan ja ottaa käyttöön täydentäviä ratkaisuja alueensa asiakkaiden tarpeidensa täyttämiseksi. Järjestelmän käyttöönoton on oltava kunnille kustannusneutraalia.

Helsingin kaupunki ehdottaa seuraavia muutoksia hallituksen esitykseen:

1. ***Työttömyysturvalain tiedonsaantioikeuksien laajentaminen kaikkiin työllistymistä edistävien palveluiden järjestäjiin***

Kuntakokeilujen ja työllisyydenhoidon siirtämisessä valtiolta kunnille keskeisiin tavoitteisiin kuuluu asiakkaalle sopivien ja oikea-aikaisten palvelujen löytyminen. Näihin palveluihin kuuluu myös sellaisia työllistymistä edistäviä palveluita, joita ei mainita laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Asiakkaiden kannalta kuntien ja muiden palveluntuottajien tarjoamat palvelut laajentavat mahdollisuuksia saada omaan tarpeeseen sopivaa palvelua. Laissa määriteltyjen palvelujen ja muiden niihin rinnastettavien kunnan hankkimien työllistymistä tukevien palveluiden, esimerkiksi erilaisten osaamisen kartoituspalvelujen tai valmennuspalveluiden ei tulisi asiakkaan näkökulmasta poiketa toisistaan. Työllisyysviranomainen pyrkii tarjoamaan asiakkaalle juuri hänelle hyödyllisintä palvelua ja myös näistä palveluista sovitaan asiakkaan työllistymissuunnitelmassa. Kuntien järjestämät palvelut voivat myös olla tietyin edellytyksin asiakkaita velvoittavia.

Ehdotetun lain perusteella kaupungin hyödyntämä palveluntuottaja ei voi edelleenkään antaa laissa määriteltyjen palveluntuottajien tavoin viranomaiselle tietoa palvelun etenemisestä ja tuloksista. Epäsuhta johtuu tulkinnasta, jonka mukaan ainoastaan ELY-keskuksen sekä TE-toimiston kilpailuttamat ostopalvelut olisivat verrattavissa lakisääteisiin palveluihin (esim. HE 87/2020 vp, s. 64).

Viimeaikaisessa tapauksessa, jossa Helsingin kaupunki yritti hankkia muuta kuin JTYP-lain mukaista työllisyyspalvelua ulkopuoliselta palveluntuottajalta vaikuttavuusperusteisesti, huomattiin ongelma, jota tämä esitys ei ota huomioon. Lain 12 luvun 6§n 1 momentin tietojenvaihtosäännös estää palveluntuottajaa antamasta työllisyyspalvelujen asiakasta koskevia tietoja kaupungille ja täten estää ostopalvelun vaikuttavuuden todentamisen.

Asiakastietoja olisi voitava hyödyntää palvelun kehittämisessä ja seurannassa aina kun työllistymistä tukeva palvelu on rinnasteinen JTYP-lain mukaisiin muihin työllisyypalveluihin (esim. tulosperusteisuus / kannustimet / palvelun vaikuttavuuden seuraaminen). Tietoja voitaisiin saada palveluntuottajalta tai seuraamalla asiakkaan tilanteen kehittymistä asiakastietojärjestelmän välityksellä. Muihin kuin lakisääteisiin

palveluihin osallistumista ei tällä hetkellä kyetä mittamaan ja seuraamaan, mikä johtuu osin myös asiakastietojärjestelmästä.

Työllistämistä edistävät palvelut ovat määritelty työttömyysturvalaissa (1 luku 5 § 1 mom. 15k), ja määritelmän mukaiset palvelut vastaavat käytännössä JTYP-lain mukaisia palveluita. Työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n perusteella on epäselvää ovatko lailla säätämättömät työllistymistä tukevat palvelut huomioitu em. säännöksessä eli voidaanko työllistymistä tukevan palvelun järjestäjältä tarvittaessa pyytää välttämättömät tiedot työttömyysturvalaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Helsingin kaupunki esittää seuraavaa muutosta HE:n muotoiluun lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 12 luvun 6§:ään:

”Työ- ja elinkeinotoimistolla, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksella, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanossa välttämättömät tiedot muulta valtion viranomaiselta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta, Eläketurvakeskukselta, Työllisyysrahastolta, julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen palveluntuottajalta, ***työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta*** *sekä 4 luvun 5 §:ssä tarkoitetun työkokeilun järjestäjältä.*

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajalla ja työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun ~~työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan järjestämän~~ työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta työ- ja elinkeinotoimistolta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä palvelun järjestämiseksi.”

Helsingin kaupunki esittää seuraavaa muutosta HE:n muotoiluun lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 13 luvun 1§:ään:

“Asiakkaiden, ~~ja~~ julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajien ***ja työllistymistä tukevien palveluiden tuottajien*** *tietoja voidaan käyttää:*

1) ~~tässä laissa tarkoitettujen~~ ***työllistymistä tukevien*** *palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen;*

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorotteluvapaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa ja ammatillisesta

koulutuksesta annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen;

3) sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen;

4) kohdassa 1—3 tarkoitettuja tehtäviä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, tilastointiin, ennakointiin ja ohjaukseen."

2. Tiedonsaantioikeuden puute ja suostumuksen laajan käyttämisen ongelmallisuus

Asiakastietojen käsittelyssä työllisyyspalvelut joutuvat pyytämään asiakkaan suostumusta tiedon käsittelyyn. Tämä on EU:n tietosuoja-asetuksen valossa ongelma, sillä viranomainen ja rekisteröity asiakas ovat epäsuhtaisessa asemassa.

Tietosuoja-asetuksen 43. resitaalissa todetaan: *"Jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Suostumusta ei katsota vapaaehtoisesti annetuksi, jos ei ole mahdollista antaa erillistä suostumusta eri henkilötietojen käsittelytoimille huolimatta siitä, että tämä on asianmukaista yksittäistapauksissa, tai jos sopimuksen täytäntöönpanon, mukaan lukien palvelun tarjoamisen, edellytyksenä on suostumuksen antaminen huolimatta siitä, että tällainen suostumus ei ole tarpeellista sopimuksen täytäntöön panemiseksi."*

Kokeilualueen kuntien tiedonsaantioikeudesta säädetään JTYPL 12 luvun 6 §:n 1 momentissa. Mainittuun säännökseen ei ole ehdotettu lisättäväksi tiedonsaantioikeutta työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta. Kun kuntien palveluntuottajia ei myöskään pidetä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tuottajina, vaatisi tiedon saaminen palvelun etenemisestä ja tuloksista edelleenkin suostumusten laajaa käyttöä (ks. julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden osalta HE 133/2012, s. 113). JTYPL 12 luvun 6 §:n 2 momenttiin ehdotettu muutos ei siten poistaisi kaikilta osin tarvetta käyttää suostumusta.

Lakisääteisen tiedonsaannin puute voi lisäksi johtaa ongelmiin tilanteissa, joissa palveluntuottaja katsotaan kokeilualueen kunnan lukuun toimivaksi henkilötietojen käsittelijäksi – rekisterinpitäjä vastuu voisi tällöin ulottua tietoihin, joihin kokeilualueen kunnalla ei olisi tiedonsaantioikeutta.

Helsingin kaupunki esittää seuraavaa muutosta HE:n muotoiluun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6§:ään.

JTYPL 12 luvun 6 §:n 1 momenttiin tulisi säätää tiedonsaantioikeus työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta. Vaihtoehtoisesti kuntien edellä mainitut palveluntuottajat tulisi rinnastaa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tuottajiksi tavalla, joka on kuvattu muutosehdotuksessa 1.

3. Tietojen säilyttäminen asiakastietojärjestelmästä erillään

Pyydämme kiinnittämään huomiota seuraavaan mahdollisesti tahattomaan ristiriitaan esityksessä:

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettu laki 14 § (Asiakastietojen käsittely):

”Asiakastietojen käsittelyyn tässä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa sovelletaan, mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvussa säädetään asiakastietojen käsittelystä, ellei tässä laissa toisin säädetä.

(4 mom.) Kokeilualueen kunnan on käytettävä tässä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja mainitun luvun 2 §:ssä säädettyjen tietojen käsittelemiseksi. (4 mom.)”

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 13 luku 5 § 1 mom. (Tietojen tallettaminen, poistaminen ja arkistointi):

”Työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on talletettava 2 §:ssä tarkoitetut tiedot valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvalla asiakastietojärjestelmällä valtakunnalliseen tietovarantoon. Tieto voidaan kuitenkin säilyttää tietovarannosta erillisessä asianhallintajärjestelmässä, jos se on teknisistä syistä välttämätöntä. Jos talletettava henkilötieto on saatu muualta kuin rekisteröidyltä itseltään, henkilön tietoihin tulee merkitä, mistä tieto on saatu ja kuka tiedon on merkinnyt.”

Helsingin kaupunki pyytää tarkentamaan HE:n muotoilua lain työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta 14 §:ää.

14 §:n 4 momentti ei saa kaventaa TE-toimistoille JTYP-lain 13 luvussa säädettyä mahdollisuutta tallettaa tietoja muualle.