Työttömien Keskusjärjestö

# Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

HE 225/2021 vp

Arvoisat työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan jäsenet,

Hallituksen esityksessä:

”*ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja työttömyysturvalakia.*

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

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus kehittäisi ja ylläpitäisi uusia työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmäpalveluja kuten nykyisin. Se vastaisi niiden tietosuojaan ja -turvaan liittyvistä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista rekisterinpitäjän velvoitteista sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädetyistä tietojärjestelmästä vastaavan viranomaisen tehtävistä…*

*…Esityksen merkittävimpiä lainsäädännön muutoksia olisivat työnhakuprofiilien laatimis- ja julkaisumahdollisuutta, työnhakuprofiilien tietojen käsittelyä sekä julkaistujen työnhakuprofiilien tietojen hakemista koskevat uudet säännökset sekä tarkistukset henkilötietojen käsittelyyn liittyviin toimijoiden rooleihin. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat sekä 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.*

*Lainsäädäntöön tehtäisiin lisäksi sääntelytekninen muutos siten, että asiakastietojärjestelmälähtöinen sääntely korvattaisiin tietojen ja käyttötarkoitusten sääntelyllä. Käsiteltäviin tietoihin tai niiden käyttötarkoituksiin ei ehdoteta muutoksia. Lisäksi muutettavina oleviin lakeihin tehtäisiin eräitä vähäisiä täydennyksiä ja korjauksia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022*.”

Esityksessä otettaisiin käyttöön ”Työmarkkinatori” niminen palvelu, joka korvaa nykyisen URA-järjestelmän.

Työttömien Keskusjärjestö kannattaa lakiesitystä. On aika uudistaa URA-järjestelmä nykyajan työllisyyspalvelutarpeisiin ja mahdollisuuksiin. On hyvä, että myös julkisen vallan ja yksityisen työnhakijan lisäksi palvelu yhdistää kolmannet osapuolet eli työllisyyspalveluiden tarjoajat – yritykset ja kolmannen sektorin.

Työttömien Keskusjärjestö ry
Rahakamarinportti 3 A, 3. krs, 00240 Helsinki. Puh. 040 547 7090 • Y-tunnus 1003909-9
www.tyottomat.fi • etunimi.sukunimi@tyottomat.fi tai toimisto@tyottomat.fi

Mutta järjestelmän käyttöönottoon liittyy vahvoja eettisiä näkökulmia, jotka hyvä keskusteluttaa laajasti, jotta kehitetty järjestelmä nimenomaan tukee työtöntä vaikeassa elämäntilanteessaan eli hänen työttömyystilanteessaan. Kaikkeen harkintaan tulee ennen kaikkea liittää asiakaslähtöisyyden näkökulma.

Työmarkkinatoriin liittyviä huolenaiheita ovat:

1. *Asiakastietojen hallinta ja näkyvyys*
2. *Järjestelmän käytettävyys sekä asiakkaiden, että palveluiden tuottajien näkökulmasta*
3. *Tekoälyn soveltaminen*
4. *Automatisoitu päätöksenteko huolestuttaa*

1. *Asiakastietojen hallinta ja näkyvyys*
   Asiakastietojen osalta perusperiaate täytyy olla yksilölähtöisyys ja yksilön edun mukaisuus. Työnhakijalla täytyy olla oikeus tietää, mitä tietoja hänestä on kerätty, mikä taho tietoja kerää, miten näitä tietoja hänestä käytetään, mikä on tietojen käyttötarkoitus ja mitkä tahot ovat oikeutettuja näitä tietoja näkemään. Työnhakijalla tulee olla mahdollisuus itse vaikuttaa soveltuvin osin näihin asioihin sekä mahdollisuus oikaista virheellistä tietoa.

   Työllistymisen kannalta sekä työnhakijan oman työnhakuportfolion näkökulmasta erityisen arkaluontoista voisi olla esimerkiksi terveystietojen ja työllisyystietojen yhdistäminen. Tämä lakiesityksen perusteluosuudessa huomioitiin etenkin monialaisten yhteispalveluiden osalta (TYPPI-palvelut). Tärkeää on, että asiakas voi itse määritellä, miten näitä tietoja yhdistellään ja miten ne näkyvät palvelussa.

   On työnhakijan edun mukaista esimerkiksi käydä säännöllisesti terveystarkastuksessa ja saada apua mahdollisiin terveysongelmiin. TE-toimistojen tehtävä on edistää työttömien terveystarkastuksiin hakeutumista. Mutta näitä asioita ei tule kirjata järjestelmään sillä tavalla, että mahdollinen työnantaja terveystietojen perusteella arvioisi palkkausriskiä. Terveystiedot eivät saa vaikuttaa työelämään sijoittumiseen.

   Palveluiden käytön lähtökohta täytyy olla aina asiakaslähtöinen. Ei tule rakentaa sellaista järjestelmää, mikä lähtee yksioikoisesti siitä näkökulmasta, mikä on julkisen tavoitteen edun mukaista (esimerkiksi työllisyystavoitteiden maksimoiminen).

   Työnhakijalla tulee olla oikeus myöskin esimerkiksi vaikuttaa hänestä kirjoitettuun tietoon – sellaiseen tietoon, mitä esimerkiksi kolmannet osapuolet (palveluiden tuottajat, lääketieteen ammattilaiset yms.) kirjoittavat palvelujärjestelmän sisälle. Myös asiantuntijat voivat erehtyä – ja työnhakijan etu täytyy olla ensisijaisesti mielessä. Työnhakijasta ei tule kirjoittaa sellaisia koodeja tai viestejä, jotka haittaavat asiakkaan työllistymistä (esim. -tämän työnhakijan kanssa on tullut ”kommunikaatio-ongelmia” tms.).

   Milloin tiedot vanhenevat? Esimerkiksi, jos sairastuu päihde- ja mielenterveysongelmiin, ja tämä näkyy asiointipalvelussa jollain tavalla tietyn ajan verran, milloin kun nämä ongelmat väistyvät tilanne ikään kuin lakkaa vaikuttamasta tietojärjestelmissä?

Työttömien Keskusjärjestö

2. *Järjestelmän käytettävyys sekä asiakkaiden, että palveluiden tuottajien näkökulmasta*
Työmarkkinatori on iso uudistus, jolla on laajat ja kunnianhimoiset tavoitteet. Tämä on hyvä asia, mutta lanseerauksessa on tärkeää, että eritasoiset käyttäjäryhmät otetaan huomioon.

Ensinnäkin on tärkeää, että saman tiedon äärelle voidaan hakeutua käyttäjäystävällisesti eri tavoin (esimerkiksi allekirjoittanut yritti selvittää ammattialoittain, mitä työpaikkoja tietyillä alueilla olisi tarjolla, mutta en sitä tietoa löytänyt – sen sijaan jouduin itse päättelemään mistä ammatista olisin kiinnostunut – enkä hakusanoilla löytänyt läheskään yhtä osuvia paikkoja, kuin aiemmilla URA-järjestelmähauilla. Voi olla, että en vain ymmärtänyt miten sellainen asia, mikä URA-järjestelmässä toimi, ei toiminutkaan Työmarkkinatorissa – mutta kokemus loi jo epävarmuuden tunteen). Kuten lakiesityksessä todettiin, on tärkeää, että kasvokkainen asiakaspalvelu on jatkossakin mahdollista, jottei työskennellä pelkän tietojärjestelmän varassa.

Eri kieliryhmät on huomioitava – ja etenkin yleiskielet (englanti, ruotsi, saamen kielet, venäjä). Matalan kynnyksen apua etenkin kielellisiin haasteisiin tarjolle.

Lukihäiriöstä kärsii arviolta 3-10 % suomalaisista. Miten näiden asiakkaiden interaktio järjestelmään on huomioitu? Onko esimerkiksi äänen tulkkauspalvelua?

Jokaisella kohdalla, johon liittyy jokin valinta tai velvoite, täytyisi myös avautua ikkuna, jossa tarkemmin eritellään, millä tavalla valittu valikko vaikuttaa asiakkaan tilanteeseen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa työnhakijalta kysytään – hakeeko asiakas kokopäivätyötä, eri vaihtoehtojen kohdalla avautuisi ikkuna, mitä seurauksia valinnalla on (jos ei hae kokoaikatyötä, ei ole oikeutettu työttömyysturvaan).

Kolmansien palveluiden tuottajien näkyvyys palvelussa on laaja harkitsemista vaativa kokonaisuus. Oleellista on, että tarjottu tieto palveluista on luotettavaa ja kuvattu sillä tavalla, että se on asiakkaan palvelutarpeiden kannalta relevanttia. Esimerkiksi missä vaiheessa työttömälle työnhakijalle esitetään palkkatuettujen työpaikkojen tarjontaa? Tai terveys-, kuntoutuspalveluita? Miten varmistetaan, että palveluiden tarjonnan kuvaukset pitävät riittävällä tarkkuudella? Millä tavalla asiakaskokemus eri palveluista tulee esille? Ovatko kokemuskuvaukset avoimia?

Mielestämme työttömien työnhakijoiden palvelukokemukset tulee olla näkyviä.

3. *Tekoälyn soveltaminen*

Tekoälyä pyritään soveltamaan työmarkkinatorilla, jotta työnhakijat ja työnantajat kohtaisivat nykyistä paremmin ja työnhakijan palvelutarpeet tulisi paremmin tunnistetuksi. Tämä on lähtökohtaisesti hyvä asia, jolla voi olla parhaimmillaan työpaikkojen kohtaantoa parantava vaikutus.

Työnhakijalla tulee kuitenkin olla oikeus ja mahdollisuus itse tuunata henkilökohtaista tekoälyn algoritmia halutessaan. Tämä turvaisi avoimuutta, yhdenvertaisuutta ja olisi demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan mukainen tapa toimia. Palvelu toimisi siten asiakaslähtöisesti. Yksityisillä

markkinoilla on paljon erilaisia tekoälyä soveltavia ohjelmistoja – esimerkiksi sosiaaliseen mediaan liittyen. Mutta näiden haitoista on myös paljon julkisia esimerkkejä (harhaanjohtava tieto, negatiiviset preferenssit jne.). Haitallisissa tapauksissa tieto, tiedon epääminen tai virheellinen tieto hallitsee ihmisten käyttäytymistä ja oletuksia, sen sijaan, että se palvelee ihmisten ”hyveellistä” tarkoitusta. Avoimen asiakaslähtöisen järjestelmän hyvä puoli olisi, että se kehittyisi asiakastarpeista – ei ulkopuolisista motiiveista lähtien.

Yhtenä haasteena on todettu myös viranomaisvastuulla jaettavien velvoittavien ”työtarjousten” ja mahdollisen omien työnhakujen kielelliset yhteneväisyydet. Olisiko syytä tarkistaa viranomaiskieli, niin ettei väärinkäsityksiä synny? Esimerkiksi ”työtarjous” muutettaisiin ”velvoittavaksi työnhauksi” jne. Tarkoituksena on välttää toimeentulon turvaan liittyviä väärinkäsityksiä tilanteissa, joissa yksilön oma tilanteen harkinta ja työllisyyspalveluiden yksilöön kohdistuvat vaatimukset törmäävät yksilön kannalta negatiivisin seurauksin.

4. Automatisoitu päätöksenteko huolestuttaa yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta

Ilmeisesti asiakaspalvelujärjestelmissä sovelletaan automatisoitua päätöksentekoa. Työttömät asiakkaat valittavat, että inhimillisistä virheitä ei tule rankaista. Väärinkäsitykset saattavat johtaa esimerkiksi työttömyysturvan epäämiseen.

Automatisoidun päätöksenteon funktion tulee aina rakentua asiakasmyönteisesti. Niissä tilanteissa, jossa automatisoitu päätöksenteko johtaa asiakkaan kannalta kielteiseen päätökseen (ei esimerkiksi oikeutta työttömyysturvaan tai palveluun), tulee ensisijaisena menettelynä viiveettä ottaa henkilökohtaisesti yhteyttä työttömään (vähintään puhelimitse) ja selvittää, mistä mahdollinen ongelma on syntynyt ja onko kyseessä inhimillinen virhe, tai väärinkäsitys. Selvityksen aikana ei tule katkaista työttömyysturvaa ennen kuin asiakkaaseen on saatu henkilökohtainen vuorovaikutteinen yhteys.

Nyt esimerkiksi Te-palveluissa on keskitetty kaikki työttömyysturvaan liittyvät päätökset yhdelle toimipaikalle, jotta näissä päätöksissä tulisi yhdenvertainen kohtelu. Käsittelijöiden yhteystietoja ei ilmoiteta päätöksissä. Mutta tämä on johtanut siihen, että työllisyyspalvelu viranomaisetkaan eivät välttämättä tiedä kehen ottaa yhteyttä, jos onkin sattunut jokin tiedonkulun virhe tms. On sitten ilmeisesti olemassa tällainen yhteinen sähköposti, joka ilmeisesti ohjaa viestiliikennettä. Jos päätöksentekijöihin ei saada yhteyttä, jotta mahdolliset virheet saadaan korjattua, tilanne on työttömien oikeusturvaa heikentävä – ei vahvistava.

Helsingissä 16.2.2022

Työttömien Keskusjärjestön puolesta,
Jukka Haapakoski
Toiminnanjohtaja
jukka.haapakoski@tyottomat.fi
+358 50 577 2580