Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 20.3.2025

TULOREKISTERIN HYÖDYNTÄMINEN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNAN TOIMIALALLA, O 9/2025 VP

Yleistä

Tulorekisteriä hyödynnetään jo nykyisin työvoimapalveluiden toimivuutta sekä tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamiseksi, arvioimiseksi ja seurannassa sekä tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirryttyä kunnille vuoden 2025 alusta erityisesti suurimmat kaupungit ovat ilmaisseet kiinnostuksensa ja tarpeen hyödyntää tulorekisteritietoja nykyistä laajemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynyt 31.1.2025 keskustelua ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) sekä suurimpien kaupunkien kanssa tulorekisteritietojen avaamisesta kunnille. Kunnat ja työllisyysalueet näkevät tarpeelliseksi saada tulorekisteristä saatavaa tietoa ensisijaisesti työnhakija-asiakkaiden palveluohjauksen ja muiden työllisyysalueiden vastuulla olevien palvelujen järjestämisen tueksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta tulorekisteritietojen avaaminen kuntien ja työllisyysalueiden käyttöön on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Asiaan liittyy kuitenkin useita juridisia näkökohtia, jotka on otettava huomioon tiedonsaantioikeuden avaamista valmisteltaessa. Työ- ja elinkeinoministeriö avaa edellä mainittuja juridisia näkökohtia sekä lainsäädännön nykytilaa tarkemmin seuraavassa.

Nykytila lainsäädännön osalta

Tulotietojärjestelmästä annetun lain (tulorekisterilaki, 53/2018) 2 §:n mukaan tulorekisteriin talletetut tiedot ovat salassa pidettäviä. Tulotietojärjestelmään sovelletaan muutoin, mitä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään, kuitenkin siten, että tietoja voidaan tulotietojärjestelmästä luovuttaa pääsiassa ainoastaan tulorekisterilaissa mainittuihin käyttötarkoituksiin.

Tulorekisterilain 13 §:n perusteella Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjällä on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada. Tulorekisteriyksikkö päättää luovutettavista tiedoista tiedonsaantioikeuksista riippumatta niin, että esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen tietojen minimimointiperiaate täyttyy. Oikeus ei siis tarkoita rajoittamatonta oikeutta saada esimerkiksi rivikohtaisia tietoja tulorekisteristä. Tiedon käyttäjillä tulee myös olla tarpeeksi laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus käsitellä kyseisiä tietoja.

Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan KEHA-keskuksella on esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetussa laissa (897/2009) säädettyjä työvoimapalveluiden toimivuutta sekä tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista, arviointia ja seurantaa koskevan tehtävän hoitamiseksi oikeus saada välttämättömiä tietoja tulorekisteristä. KEHA-keskuksella on lisäksi oikeus saada välttämättömiä tietoja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023, järjestämislaki) 120 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi.

Edellä mainitun pykälän 1 momentin 34 kohdan mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä on esimerkiksi oikeus saada välttämättömiä tulotietoja järjestämislaissa tarkoitettua muutosturvakoulutusta, palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea ja starttirahaa koskevien tehtävien toimeenpanoa varten. Käytännössä KEHA-keskus välittää edellä mainittujen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnille, joten myös KEHA:lla on oikeus saada tiedot. Tämä johtuu siitä, että kuntien tulee hoitaa mainittuja tehtäviä KEHA:n ylläpitämissä tietojärjestelmissä, kuten yleisessä avustusjärjestelmässä.

Edellä mainitussa kappaleessa tarkoitettuja toimeenpanoon liittyviä tehtäviä ovat muun muassa tukien, kuten palkkatuen maksatustehtävät. Tulorekisteritiedon hyödyntäminen on tehostanut muun muassa palkkatuen maksatusta ja edellisen palkkatukiuudistuksen yhteydessä palkkatukisääntelyä pyrittiin viemään siihen suuntaan, että tulorekisteriä voitaisiin hyödyntää mahdollisimman paljon. Palkkatuen maksaminen pelkästään tulorekisteriin pohjautuen ei ole kuitenkaan nykyisin mahdollista.

KEHA-keskuksen tiedonsaantioikeudesta säädetään erikseen järjestämislain 116 §:n 1 momentissa ja työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta säädetään erikseen järjestämislain 115 §:ssä. Edellä mainittujen tahojen tiedonsaantioikeuksien sisällössä on eroavaisuuksia.

Kunnille järjestämislaissa säädetyt lakisääteiset tehtävät sekä niiden muu toimiala

Kunnilla on velvollisuus järjestää järjestämislaissa säädettyjä julkisia työvoimapalveluita ja niihin liittyviä tehtäviä, mitä varten kunnille myönnetään valtionosuuksia.

Lisäksi kunnilla on lukuisia muita omia palveluita ja tehtäviä, joita niiden tulee tai ne voivat järjestää muun lainsäädännön perusteella. Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi kunnat voivat järjestää laajasti muitakin palveluja yleisen toimialan puitteissa.

Kunnille oikeus saada tulotietoja järjestämislaissa säädettyjä lakisääteisiä tehtäviä varten

Pohdittaessa tulotietojen hyödyntämistä lakisääteisiin tehtäviin tulisi tarkastelu kohdentaa työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan järjestämislaissa säädettyihin lakisääteisiin tehtäviin. Tämä edellyttäisi kunnille sellaista järjestämislaissa säädettyä lakisääteistä tehtävää, jota varten tulotietoja olisi tarkoituksenmukaista ja tarpeellista tai välttämätöntä saada ja käsitellä. Lakisääteinen tehtävä voisi mahdollistaa tiedonsaantioikeuksien laajentamisen kyseisen tehtävän hoitamista varten.

Jos kysymys olisi jonkin muun lain perusteella säädellystä tehtävästä tai kunnan yleiseen toimialaan kuuluvasta tehtävästä, ei järjestämislaki olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan oikea paikka säätää näitä muita tehtäviä koskevista tiedonsaantioikeuksista, jotka voisivat mahdollistaa tulotietojen hyödyntämisen kuntien muissa lakisääteisissä tai yleisen toimialan tehtävissä, jotka eivät liity järjestämislaissa kunnille säädettyihin tehtäviin.

Yhteenveto

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulorekisteritiedon avaamisen jatkovalmistelussa tulisi ensiksi kartoittaa nykylainsäädännön tuomat mahdollisuudet työvoimapalveluiden vaikuttavuuden arvioimisessa ja palveluiden kehittämisessä sekä tutkimustoiminnassa työelämän ja työvoimapalveluiden alalla. Mahdolliset lisätarpeet, joihin nykylainsäädäntö ei vastaa, tulisi määritellä mahdollisimman tarkkarajaisesti ennen mahdollisten lakimuutoshankkeiden aloittamista.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi huomioida, että jotta järjestämislaissa ja tulorekisterilaissa voitaisiin säätää tulotietojen käyttämisestä, kunnilla tulisi olla järjestämislaissa säädetty lakisääteinen tehtävä, jota varten tulotietoja tosiasiallisesti tarvitaan.

Kunnan muut tehtävät ja palvelut, joista ei säädetä järjestämislaissa tai joita ne järjestävät yleisen toimialan perusteella, eivät voisi kuulua tähän kokonaisuuteen. Kuntien yleisen toimialan perusteella järjestettävien palvelujen osalta asian edistäminen edellyttäisi siis muiden erityislakien muuttamista.

Jos päädyttäisiin järjestämislain muuttamiseen, järjestämislain tiedonsaantioikeuksia pitäisi laajentaa lakisääteisiä tehtäviä vastaaviksi kuntien osalta. Lisäksi tämä edellyttäisi sitä, että tulotietojen käsittelyä voitaisiin pitää tehtävän kannalta perusteltuna.

Laati — Erityisasiantuntija Toni Ruokonen ja erityisasiantuntija Riku Hurme

Jakelu — Eduskunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TIEDOKSI — Ohjausyksikkö, TEM