

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:ää.

Kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille mahdollistettaisiin oikeus saada ja käsitellä asiakkaiden välttämättömiä tulotietojärjestelmään tallennettuja tietoja työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanemiseksi ja vaikuttavamman työllisyyden edistämiseksi.

Työvoimaviranomaisen velvollisuutta tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tarpeelliset tiedot täsmennettäisiin koskemaan muita työnhakua ja työllistymistä tukevia palveluja. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle mahdollistettaisiin oikeus saada ja käyttää välttämättömiä tulotietojärjestelmän tietoja valtionavustuslakiin liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi tehtäisiin muita lakiteknisii muutoksia.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen 2.9.2025 budjettiriihessä linjaamaa työllisyyspakettia koskeva kirjaus.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.11.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Yleistä tulotietojärjestelmästä	4
2.2 KEHA-keskuksen oikeus saada tietoja tulorekisteristä ja tietojen käyttötarkoitukset ..	6
2.3 Työvoimaviranomaisen oikeus saada tietoja tulorekisteristä ja tietojen käyttötarkoitukset.....	9
2.4 Työvoimaviranomaisen velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tietoja	10
2.5 Arviointi	11
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	14
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen	16
4.2.2 Vaikutukset kuntatalouteen.....	16
4.2.3 Vaikutukset yhteisöihin.....	18
4.2.4 Vaikutukset viranomaisiin	18
4.2.4.1 Työvoimaviranomaiset.....	18
4.2.4.2 KEHA-keskus	19
4.2.4.3 Tulorekisteriyksikkö	20
4.2.4.4 Lupa- ja valvontavirasto.....	20
4.2.5 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan	21
4.2.5.1 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset	21
4.2.5.2 Tietosuojavaikutukset	21
4.2.5.3 Vaikutukset tilastointiin ja tiedolla johtamiseen	25
4.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	25
4.2.6.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	25
4.2.6.2 Vaikutukset työnhakijoihin	27
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	27
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	27
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	28
6 Lausuntopalaute.....	29
7 Säännöskohtaiset perustelut	29
7.1 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä	29
7.2 Laki tulotietojärjestelmästä	33
8 Voimaantulo	35
9 Toimeenpano ja seuranta	36
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	36
10.1 Yhdenvertaisuus.....	36
10.2 Yksityiselämän suoja	37
10.3 Oikeus työhön	41

10.4 Kunnallinen itsehallinto	42
LAKIEHDOTUKSET	44
1. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.....	44
2. Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta	45
LIITE	47
RINNAKKAISTEKSTIT	47
1. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.....	47
2. Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta	49

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitus linjasi budjettiriihessä 2.9.2025 työllisyyspaketista. Työllisyyspaketissa linjatusti hallitus varmistaa työllisyysalueille mahdollisuuden hyödyntää nykyistä laajemmin tulorekisterin tietoja vaikuttavamman työllisyyden edistämisen mahdollistamiseksi. Lisäksi tulorekisterin laajempi hyödyntäminen avaa mahdollisuuksia yksilöllisemmän työllisyyspalvelun tuottamiseksi.

Tässä esityksessä ehdotetaan tarvittavat lakimuutokset edellä mainitun työllisyyspaketin linjauksen toteuttamiseksi.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen sisältöä on valmistelun aikana käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön työvoimapaalveluiden uudistamista ja kehittämistä koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanemiseksi asettamassa Työvoimapaalveluiden kehittäminen –työryhmässä. Työryhmässä ovat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi muun muassa valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Suomen Kuntaliitto, kaupunkiryhmittymät (kuusi suurta kaupunkia, kehyskunnat, seutukaupungit ja pienet kunnat), kaupunkipoliittinen työryhmä, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä *KEHA-keskus*), keskeiset työelämän järjestöt, työnantaja- ja toimialaliitto HELA ry ja palveluyrityksiä edustava etujärjestö Palta ry.

Työ- ja elinkeinoministeriö kokosi työllisyyden edistämisen neuvottelukunnan tiedolla johtamisen alajaoston kautta esityksen valmistelun tueksi epävirallisen työryhmän, jossa oli edustettuna eri kokoisia työvoimaviranomaisia sekä KEHA-keskus. Työvoimaviranomaisia edustivat Helsinki, Hämeenlinna, Mikkeli, Pietarsaari ja Tampere. Esityksen valmistelun yhteydessä tukiryhmältä pyydettiin näkemyksiä tulotiedon käyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksista työvoimapaalvelujen järjestämisessä sekä tuottamisessa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros xx.xx.2025. - xx.xx.2026.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM100:00/2025>

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä tulotietojärjestelmästä

Tulotietojärjestelmä on valtakunnallinen sähköinen tietojärjestelmä, jonka tarkoituksena on vastaanottaa, tallentaa ja välittää työnantajien ja muiden suorituksen maksajien ilmoittamia tulotietoja viranomaisille ja muulle tiedonsaantiin oikeutetuille tahoille. Järjestelmä muodostuu tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018, jäljempänä *tulorekisterilaki*) mukaan kahdesta osasta: varsinaisesta tulorekisteristä, johon talletetaan tulotiedot, sekä yksilöinti- ja yhteystietorekisteristä, joka tukee tietojen oikeellisuutta.

Tulotietojärjestelmän ylläpidosta vastaa Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Tulotietojärjestelmään ilmoitetaan muun muassa palkat, eläkkeet, etuudet, palvelussuhdetiedot ja

poissaolotiedot. Tiedot ilmoitetaan sähköisesti, ja ne ovat viranomaisten käytettävissä reaaliaikaisesti heti ilmoituksen jälkeen.

Tulorekisteriin talletetut tuloja, muita suorituksia sekä suorituksen saajia ja maksajia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Tietoihin sovelletaan, mitä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) säädetään, kuitenkin siten, että tietoja voidaan tulotietojärjestelmästä luovuttaa ainoastaan tulorekisterilaissa mainittuihin käyttötarkoituksiin.

Tulorekisteriin talletettaviin tietoihin ei sisälly luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Tietojen luovuttaminen tulorekisteristä

Tietojen luovuttamisesta tulorekisteristä säädetään tulorekisterilain 5 luvussa. Sen 13 §:n 1 momentin mukaan tulotietojärjestelmää ylläpitävä Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisteriin talletettuja tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä momentin 1–35 kohdissa säädetyille käyttäjätahoille.

Tietoja luovutetaan tiedon käyttäjille 13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin. Ennen tietojen luovutuksen käynnistämistä Tulorekisteriyksikkö selvittää yhteistyössä tiedon käyttäjän kanssa, mitkä tulorekisteriin talletetuista tiedoista ovat sellaisia, jotka tiedon käyttäjällä on oikeus saada.

Tiedot välitetään ja luovutetaan tiedon käyttäjille sellaisina kuin ne on tulorekisteriin talletettu. Tietojen välitys toteutetaan koneellisesti tulotietojärjestelmään ennalta ohjelmoituja ja kutakin tulotietojärjestelmään talletettavaa tietoa koskevia käsittelysääntöjä noudattaen kullekin tiedon käyttäjälle laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden mukaisesti.

Tulorekisteriyksikön toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi

Tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii tulorekisterilain mukaan Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Tulorekisteriyksikkö vastaa rekisterinpitäjänä tulorekisterissä olevien henkilötietojen suojaamisesta ja niiden lainmukaisesta käsittelystä. Tulorekisteriyksikkö vastaa muun ohella siitä, että käsiteltävät tiedot ovat tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi). Tietoja tiedon käyttäjille luovuttaessaan Tulorekisteriyksikkö vastaa myös siitä, että tiedon käyttäjille luovutetaan niiden laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden mukaisesti ainoastaan sellaisia tietoja, joita tiedon käyttäjällä kulloinkin käsillä olevaan käyttötarkoitukseen on oikeus saada ja jotka ovat tarpeellisia tai välttämättömiä juuri tässä käyttötarkoituksessa ja, että tiedon käyttäjille ei luovuteta tietyn käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia tietoja.

Käytännössä edellä mainittu toteutetaan tulotietojärjestelmään etukäteen määriteltujen tiedon käyttäjä- ja käyttötarkoitukskohtaisten tiedonsaantiprofiilien avulla. Tulorekisteriyksikkö käy jokaisen tiedon käyttäjän kanssa tietokohtaisesti läpi tiedon käyttäjän laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden sisällön ja määrittelee jokaisen tulorekisterissä olevan yksittäisen tiedon osalta erikseen sen, mille tiedon käyttäjälle ja mihin käyttötarkoitukseen kukin yksittäinen tieto voidaan

tulorekisteristä luovuttaa. Profiileilla myös varmistetaan tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoituksensidonnaisuuden periaatteen toteutuminen.

Tiedonsaantiprofiileja määritellään jokaiselle tiedon käyttäjälle niin monta kuin erilaisia tiedon käyttötilanteita kyseisen tiedon käyttäjän osalta on tunnistettu, eikä tiedonsaantiprofiilien määrää ole tulotietojärjestelmässä teknisesti rajoitettu. Tiedon käyttäjän pyytäessä tietoja tulorekisteristä, tulee sen aina erikseen ilmoittaa mihin yksilöityyn käyttötarkoitukseen ja käyttötilanteeseen tietoja pyydetään, jolloin tiedon käyttäjä saa tulorekisteristä vain ne tiedot, jotka juuri tähän käyttötilanteeseen on ennalta määritelty luovutettaviksi. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tulorekisterissä on merkittävä määrä tietoja, joita ei luovuteta tietyille tiedon käyttäjille missään käyttötilanteessa ja tiedot ovat vain niiden tiedon käyttäjien hyödynnettävissä, jotka niitä omassa toiminnassaan perustellusti tarvitsevat.

Tulorekisteriyksikön suorittamaan tulotietojärjestelmän yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn soveltuvat yleisinä oikeusperusteina tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta. Näistä ensin mainitun mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Koska tulorekisterilaissa säädetään Tulorekisteriyksikön tehtäväksi ylläpitää rekisterinpitäjänä rekisteriä sekä luovuttaa tietoja niiden saantiin oikeutetuille tiedonsaajille, rekisteriin liittyvän henkilötietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperuste on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka perusteella rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Käsittelyyn kuitenkin samanaikaisesti liittyisi myös e alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttöä.

2.2 KEHA-keskuksen oikeus saada tietoja tulorekisteristä ja tietojen käyttötarkoitukset

KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu elinvoimaketuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025, jäljempänä *EVK-laki*) mukaan muun muassa vastata työvoimapalveluiden valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista sekä seurata ja arvioida työvoimapalveluiden tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa niitä koskevaa tietoa.

Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan KEHA-keskuksella on muun muassa oikeus saada tulorekisteristä tietoja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023, jäljempänä *järjestämislaki*) 120 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi ja EVK-laissa säädetyn työvoimapalveluiden toimivuutta sekä tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista, arviointia ja seurantaa koskevan tehtävän hoitamiseksi.

Järjestämislain mukaan KEHA-keskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta muulta valtion viranomaiselta, työvoimaviranomaiselta, muulta kunnan viranomaiselta, Business Finland -nimiseltä osakeyhtiöltä, Kansaneläkelaitokselta ja työttömyyskassalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle tässä tai muussa laissa säädettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

KEHA-keskuksella on lisäksi oikeus saada tulorekisterilain perusteella tulorekisteristä tietoja muitakin käyttötarkoituksia varten, mutta ne eivät olisi esityksen kannalta relevantteja.

Työvoimapalveluiden tuloksellisuuden ja toimivuuden seuranta ja arviointia koskeva tehtävä

Tehtävässä KEHA-keskus tarvitsee tietoja esimerkiksi asiakkaille tarjotuista palveluista ja niiden kustannuksista, palvelun kestosta, palvelun vaikutuksista henkilön työllistymiseen tai muihin asiakkaalle tarjottaviin palveluihin sekä siitä, mitkä palvelut on tuotettu itse tai ostopalveluna. Lisäksi tietoa tarvitaan muun muassa asiakaskokemuksesta sekä työnhakijan palveluprosessille laissa säädettyjen edellytysten toteutumisesta. Tehtävää varten KEHA-keskuksella on myös oikeus saada henkilöasiakkaiden tulotietoja.

KEHA-keskus tuottaa tietoa työ- ja elinkeinoministeriölle yhteistyö- ja seurantakeskustelujen sekä ministeriön oman analyysitoiminnon ja politiikkavalmistelun tueksi. Lisäksi tietoa tuotetaan muun muassa työvoimapalvelujen valtakunnallista seuranta ja kehittämistä sekä kuntien ja kuntayhtymien työvoimapalvelujen kehittämistä varten. Myös työvoimaviranomaiset voivat hyödyntää KEHA-keskuksen tuottamaa tietoa arvioidessaan työvoimapalvelujen järjestämistä, toimivuutta ja vaikuttavuutta.

Edellä mainittuja tehtäviä varten KEHA-keskus saa työnhakijoiden ja työnhakunsa päättäneiden henkilöiden palkka- ja etuustietoja, jotka ovat välttämättömiä työvoimapalvelujen tuloksellisuuden ja toimivuuden arvioinnissa.

KEHA-keskus tuottaa vuosittain asiantuntija-arvioita työllisyysalueiden palvelumalleista, julkisen työnvälityksen tehokkuudesta, aktivointipalveluiden käytöstä sekä tärkeimpänä työnhakijoiden työllistymisestä avoimille työmarkkinoille sekä etuuksien käytöstä ja kustannuksista. Tulorekisteri on keskeinen osa työvoimapalveluiden aikaisempaa tehokkaamman tuloseurannan kehittämistä. Lisäksi KEHA-keskus vastaa myös kansallisista työmarkkina-analyyseistä ja työmarkkinoita koskevien työvoima- ja osaamistarpeiden ennakkoinnista.

KEHA-keskus on kehittänyt tulorekisteritietoon perustuvia seurantamittareita, jotka tulisivat käyttöön vuoden 2026 alkupuolella. Myös työvoimaviranomaiset voisivat hyödyntää seurantamittareita päätöksenteon tukena, palveluiden kehittämisessä sekä resurssien tehokkaammassa kohdentamisessa. Kehitteillä olevat mittarit olisivat seuraavat:

1. Työttömän työnhakijan keskimääräinen työllistymisaika työhaun ja työttömyyden alusta;
2. Työnhakunsa aloittaneiden virta avoimille työmarkkinoille kolme, kuusi ja 12 kuukautta työhaun aloituksen jälkeen;
3. Kuinka moni työllistynyt palaa työnhakijaksi kolmen tai kuuden kuukauden työllistymisen jälkeen (työllistymisen pysyvyys);
4. Työnhakijan sijoittuminen avoimille työmarkkinoille aktiivitoimenpiteisiin kuuluvien työvoimapalveluiden (työvoimakoulutukset, valmennukset, kuntouttava työtoiminta, kotoutumiskoulutus, palkkatuki, starttiraha, omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu opiskelu, työkokeilu) päättymisen jälkeen kolmen, kuuden ja 12 kuukauden aikana;
5. Sijoittuminen avoimille työmarkkinoille yhdestä kahteen vuotta viimeisen kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen;
6. Aktiivitoimenpiteisiin osallistuneet henkilöt, joiden työnhaku on päättynyt työllistymiseen ja palveluun kohdistunut euromäärä (keskiarvo);

7. Työllistyneen työnhakijan tulotason euromääräinen kehitys työnhaun päättymisen jälkeen verrattuna työnhakua edeltävään tulotilanteeseen (optio);
8. Palveluiden kustannustehokkuus: Mahdollisuus jatkossa arvioida työllisyyden hoidon kokonaiskustannuksia (panokset) työllistyneiden työnhakijoiden määrään (tuotos) sekä pitkällä kantamalla arvioida työllistyneistä seuranneita verokertymiä kuntien näkökulmasta.

Työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamista koskeva tehtävä

KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu myös työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kehittäminen ja ylläpito. Tietojärjestelmäpalveluihin sisältyy asiakastietojärjestelmäkokonaisuus, joka sisältää asiakkuudenhallintajärjestelmän lisäksi sähköiset asiointipalvelut ja yleisen avustusjärjestelmän.

Työvoimaviranomaisella on velvollisuus käyttää yleistä avustusjärjestelmää työvoimapalvelujen toimeenpanossa. Avustusjärjestelmää käytetään esimerkiksi järjestämislain mukaisia tukia koskevien hakemusten, päätösten ja maksatusten käsittelyyn. Esimerkiksi palkkatuen maksatusta varten yleiseen avustusjärjestelmään tuotetaan maksatushakemus, johon haetaan tulorekisteristä tiedot työnantajan työllistetyille maksamasta palkasta.

Käyttövelvollisuudesta sekä KEHA-keskuksen lakisääteisestä tehtävästä johtuen tietojärjestelmäpalveluiden tuottamisessa tarvittavat tulorekisteristä saatavat tiedot siirtyvät ensin KEHA-keskukselle, josta ne välittyvät tietojärjestelmäkokonaisuutta käyttävien työvoimaviranomaisten käyttöön näille kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Käytännössä KEHA-keskus välittää työvoimaviranomaisille tulorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä muutosturvakoulutuksen, palkkatuen, starttirahan, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen sekä palvelutarpeen arviointia koskevien tehtävien toimeenpanoa varten.

KEHA-keskuksen valtionavustuksia koskevat tehtävät

EVK-lain 13 §:n 1 momentin mukaan KEHA-keskus hoitaa suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myönnetyn valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat mainitun lain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät sekä elinvoimakeskusten lisäksi mainitun lain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. KEHA-keskus voi hoitaa elinvoimakeskusten muun lain nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään.

KEHA-keskus tarvitsee valtionavustuksen saajan tiettyjä tuloihin liittyviä tietoja hoitaessaan valtionavustuksen maksamista, takaisinperintää ja valvontaa koskevia tehtäviä. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi palkka- ja poissaolotiedot. Jos valtionavustusta myönnetään hankkeeseen, tulee hakijan toimittaa maksamista varten KEHA-keskukselle tilioitteita, palkkalaskelmia, kirjanpidon pää-/päiväkirjoja ja mahdollisesti taselaskelmia, jotta valtionavustuslain 12 §:n mukainen hyväksyttävä selvitys saadaan valtionavustuksen maksamista varten. Valtionavustuslain lähtökohtana on kuitenkin, että valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Valtionapuviranomaiselle, joka KEHA-keskus on hoitaessaan EVK-lain 13 §:n 1 momentissa säädettyjä tehtäviä on oikeus valtionavustuslain 31 §:n 2 momentin perusteella saada salassapitosäännösten estämättä muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja: 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta, 2) valtionavustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista ja 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista,

joilla on olennaista merkitystä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

KEHA-keskuksella on oikeus saada välttämättömät tiedot mukaan lukien tuloihin liittyvät tiedot tehtäviensä hoitamiseksi, mutta oikeus ei koske suoraan tulotietojärjestelmään tallennettuja tietoja, sillä tulorekisterilaissa ei tästä oikeudesta ja käyttötarkoituksesta säädetä.

2.3 Työvoimaviranomaisen oikeus saada tietoja tulorekisteristä ja tietojen käyttötarkoitukset

Työvoimaviranomaisten velvollisuudesta järjestää työvoimapalveluita ja niihin kuuluvista tehtävistä säädetään järjestämislaissa. Työvoimaviranomaisella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan.

Järjestämislain 115 §:n 1 momentin mukaan työvoimaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömät tiedot toiselta työvoimaviranomaiselta, muulta kunnan viranomaiselta, valtion viranomaiselta, hyvinvointialueelta, Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta, Eläketurvakeskukselta, Työllisyysrahastolta, työvoimapalvelujen palveluntuottajalta, muulta työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työvoimaviranomaisen järjestämän työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta sekä 54 §:ssä tarkoitetun työkokeilun toteuttajalta.

Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdan mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä on oikeus saada järjestämislaissa tarkoitettua muutosturvakoulutusta, palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, starttirahaa, työllistämisvelvoitteen perusteella järjestetyn työn palkkakustannuksiin myönnettävää tukea ja palvelutarpeen arviointia koskevien tehtävien toimeenpanoa varten tietoja tulorekisteristä.

Edellä jaksossa 2.2 selostetusti työvoimaviranomaisella on järjestämislain mukainen velvollisuus käyttää työvoimapalvelujen toimeenpanossa valtakunnallista tietovarantoa, palvelualustaa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Käyttövelvollisuudesta johtuen työvoimaviranomaisten edellä mainituissa järjestämislain mukaisissa tehtävissä välttämättömät tiedot toimitetaan tulorekisteristä KEHA-keskukseen, joka toimittaa tiedot työvoimaviranomaisten käyttöön käyttövelvoitteen alla olevien tietojärjestelmien ylläpitäjänä. Näin työvoimaviranomaiset saavat käyttöönsä edellä mainittujen järjestämislaissa säädettyjen tehtävien toimeenpanemiseksi välttämättömät tiedot tulorekisteristä.

Järjestämislaissa säädetty tiedonsaantioikeus ja tulorekisterilaissa säädetty oikeus tiettyihin käyttötarkoituksiin mahdollistavat jo nykyisin kunta- ja kuntayhtymäpohjaisilla työvoimaviranomaisille oikeuden saada tietoja tulorekisteristä tulorekisterilaissa säädettyihin käyttötarkoituksiin suoraan tulorekisteristä. Tiedossa ei kuitenkaan ole, että mahdollisuutta olisi käyttövelvoitteen vuoksi käytetty.

Työvoimaviranomaisten tulotietojen hyödyntäminen ja käyttötarpeet

Työ- ja elinkeinoministeriö kartoitti yhteistyössä kuntia ja työllisyysalueita edustavien tahojen kanssa tehtäviä, joita varten kuntien ja työllisyysalueiden pitäisi voida käyttää tulorekisteritietoja.

Edustavat tahot nostivat keskeisimpinä tarpeina tulorekisteritietojen hyödyntämisen palveluiden ja palvelupolkujen toimivuuden ja vaikutuksien seurannassa, työvoimapalvelujen

tuloksellisuuden arvioinnissa ja henkilöasiakkaiden palvelutarpeiden arvioinnissa sekä asiakkaiden segmentoinnissa ja palveluohjauksessa.

Työvoimapalveluiden toimivuuden ja vaikuttavuuden seurannan osalta käytännön esimerkeiksi tulotiedon hyödyntämisestä nostettiin henkilöasiakkaiden työttömyysturvan maksupäiväkertymien mahdollisimman reaaliaikainen seuranta, kuntien maksuosuuksien kehityksen ennakointi sekä työllisyysalueiden itse tai ostopalveluna järjestämien järjestämislaissa mainittujen ja yleisen toimialan puitteissa toteutettujen palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointi. Lisäksi korostettiin tulorekisteritiedon merkitystä työvoimapalveluiden vaikuttavuuspohjaisen kehittämisen ja räätälöinnin välineenä. Tästä näkökulmasta keskeistä olisi esimerkiksi tulosperusteisten palveluhankintojen työllistymistulosten ja työllistymisen laadun luotettava ja ajallisesti riittävän kattava todentaminen. Näin karttuva tietopohja tukisi palkkiomallien kehittämisen lisäksi myös työllisyyspalveluiden toimintamallien vaikuttavuusperusteista segmentointia.

Kuntia ja työllisyysalueita edustavat tahot näkivät tärkeänä, että tulorekisteritiedon hyödyntämiss mahdollisuutta laajennettaisiin siten, että tietoja voitaisiin käyttää sekä järjestämislain mukaisten lakisääteisten että kuntien tai työllisyysalueiden itse järjestämien tai hankkimien yleisen toimialan puitteissa toteutettujen palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointiin. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että työllisyyspalveluiden asiakkaiden tarpeita vastaavat, vaikuttavat palvelukokonaisuudet ja -polut voivat tyypillisesti muodostua sekä lakisääteisistä että muista palveluista. Työnhakijan kannalta palvelun oikeusperusta ei olisi merkityksellinen ja siksi tietojen käsittelyn tulisi kattaa laaja kokonaisuus.

Edustavien tahojen arvion mukaan aiempaa kattavampi tulorekisteritieto olisi välttämätöntä myös vaativien työttömyysturva-asioiden selvittelyssä ja käsittelyn nopeuttamisessa, työssä-olohdon täyttymisen tarkistamisessa sekä etuuksia, kuten starttirahaa, koskevan päätöksenteon tukena.

Rekisteritiedon hyödyntämisen ajallisen ulottuvuuden osalta nähtiin tarvetta saada tietoja sekä työnhakijaksi rekisteröitymistä edeltävältä ajalta että asiakkuuden päättymisen jälkeen. KEHA-keskuksella on voimassa olevien säädösten mukaan tulorekisteritiedon saantioikeus 36 kuukauden ajalta molempiin suuntiin, mikä vastaisi myös työvoimaviranomaisien tarpeita.

2.4 Työvoimaviranomaisen velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tietoja

Järjestämislain mukaan työvoimaviranomaisella on velvollisuus käyttää työvoimapalvelujen toimeenpanossa valtakunnallista tietovarantoa, palvelualustaa ja asiakastietojärjestelmäkokoaisuutta.

Järjestämislain 121 §:n 1 momentin mukaan työvoimaviranomaisella ja KEHA-keskuksella on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen: 1) työvoimapalvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi; 2) kansainvälisen rekrytoinnin palveluiden järjestämiseksi, tuottamiseksi ja seuraamiseksi; 3) asiakaspalvelun järjestämiseksi yli kunta- tai työllisyysaluearajojen sekä työvoimapalveluja koskevan neuvonnan tarjoamiseksi; 4) työvoimapalvelujen yleisen ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen toteuttamiseksi; 5) työllisyydenhoidon järjestämisen seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi; sekä 6) tilastointia ja tiedolla johtamista varten.

Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavia tietoja hyödynnetään sekä työllisyydenhoidon valtakunnallisen että aluekohtaisen tilanteen selvittämiseksi ja seuraamiseksi. Lisäksi

työvoimaviranomaiset voivat hyödyntää valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuja tietoja palveluidensa kehittämisessä.

Järjestämislain 121 §:n 2 momentissa säädetään erikseen, että edellä 1-6 kohdissa tarkoitettuja tietoja ovat ainakin järjestämislain 114 §:ssä tarkoitetut tiedot. Järjestämislain 121 §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 207/2022 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 121 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja olisivat ainakin 114 §:ssä tarkoitetut asiakkaiden ja palveluntuottajien tiedot. Momentissa säädettäisiin siten tiedoista, jotka työvoimaviranomaisella vähintään on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon.

Työvoimaviranomaisella olisi siis velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon muun muassa 114 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetut tiedot, jos ne olisivat 121 §:n 1 momentin mukaan tarpeen. Mainitussa 7 kohdassa säädetään muun muassa muista työnhakua ja työllistymistä tukevista palveluista. Mainitun 7 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 207/2022 vp) kohtaa täydennettäisiin voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna siten, että kohdassa mainittaisiin julkisten työvoimapalvelujen ja työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palvelujen lisäksi muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut. Lisäys on tarpeellinen, sillä työvoimaviranomaiset voisivat tarjota asiakkaille myös muita kuin ehdotetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja julkisia työvoimapalveluita tai työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työllistymistä edistäviä palveluita. Tällaisia muita palveluita voisivat olla kunnan yleisen toimialan puitteissa järjestetyt työllisyyspalvelut.

Nykyisin kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaille järjestettyjä työllisyyspalveluita ei tallenneta kattavasti valtakunnalliseen tietovarantoon, eikä tietojärjestelmän nykyiset ominaisuudet mahdollista näiden tietojen tilastointia.

2.5 Arviointi

Työvoimaviranomaisen tarve saada ja käyttää tulorekisterin tietoja

Tulotietojärjestelmässä olevat tiedot ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ja edellyttävät tiedonsaantioikeutta sekä oikeutta saada ja käyttää tietoja tulorekisterilain perusteella säädettyyn käyttötarkoitukseen.

Työvoimaviranomaisella on oikeus saada järjestämislain perusteella valtion viranomaisilta työvoimapalveluiden toimeenpanossa välttämättömät tiedot maksutta salassapitosäännösten estämättä. Työvoimaviranomaisen oikeus käsitellä henkilöasiakkaan tietoja kuitenkin rajoittaa työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeutta työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömien tietojen osalta.

Työvoimaviranomaisella on jo nykyisin oikeus saada välttämättömiä tietoja tulorekisteristä järjestämislain tiedonsaantioikeuden sekä tulorekisterilain perusteella. Tietoja on oikeus saada muutosturvakoulutusta, palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, starttirahaa ja palvelutarpeen arviointia koskevien tehtävien toimeenpanoa varten. Nämä tulorekisterilaissa säädetyt käyttötarkoitukset määräävät samalla siitä, mihin järjestämislaissa säädettyihin tarkoituksiin tietoja saadaan käyttää.

Jotta työvoimaviranomaisella olisi laajempi oikeus saada ja käyttää välttämättömiä tulorekisterin tietoja asiakkaiden palvelujen ja palvelupolkujen toimivuuden ja vaikutuksien seurannassa, työvoimapalvelujen tuloksellisuuden arvioinnissa ja asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnissa sekä asiakkaiden segmentoinnissa ja palveluohjauksessa, ja näin edistää työvoimapalvelujen

toimeenpanoa, resurssitehokkuutta ja yksilöllisiä työvoimapalveluita, tulisi työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeutta laajentaa järjestämislaissa niin, ettei oikeus käsitellä henkilöasiakkaan tietoja rajoittaisi tiedonsaantioikeutta. Lisäksi tulisi laajentaa niitä tulorekisterilaissa säädettyjä käyttötarkoituksia, joita varten kunnat ja kuntayhtymät voisivat käyttää tulorekisterin tietoja niin, että huomioitaisiin laajemmin järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpano.

Tietojen käyttötarkoituksen laajentaminen tulisi kuitenkin rajoittaa järjestämislaissa säädettyjen välttämättömien työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoon, sillä tietojen saamista ja käyttämistä kuntien kaikkien toimialojen omiin ja muihin lakisääteisiin tehtäviin, ei olisi tarkoituksenmukaista eikä mahdollista mahdollistaa. Samoin olisi tulkittava työttömyys-turvallaissa säädettyjä työvoimaviranomaisen tehtäviä.

KEHA-keskuksen lakisääteisenä tehtävänä on seurata ja arvioida työvoimapalveluiden tulok-sellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa niitä koskevaa tietoa. Tietoa tuotetaan muun muassa työ-voimaviranomaisten työvoimapalveluita koskevien tehtävien toimeenpanon tukemiseksi ja jär-jestämiseksi. KEHA-keskus hyödyntää tiedon tuottamisessa tulotietojärjestelmän tietoja, joita se esikäsittelee (aggregoi) tarkoituksenmukaisen tiedon tuottamiseksi. Työvoimaviranomaisella ei ole oikeutta saada tätä tietoa muuta kuin pseudonymisoituna tai anonyyminä tietona, minkä vuoksi työvoimaviranomainen ei parhaalla mahdollisella tavalla voi hyödyntää KEHA-keskuk-sen tuottamaa tietoa oman työllisyysalueensa työvoimapalvelujen järjestämiseksi ja työnhaki-joiden tukemiseksi. Työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamisen myötä työvoi-maviranomainen voisi saada mainittuja tietoja myös KEHA-keskukselta laajemmin ja näin työ-voimaviranomainen voisi hyödyntää tietoa paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin oman työl-lisyysalueensa työllisyyden edistämiseksi.

Edellä mainitut toimet olisivat myös edellytys hallituksen budjettiriihessä linjaaman työllisyys-paketin kirjauksen toteuttamiseksi.

Työvoimaviranomaisen velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tietoja

Nykyisin on tulkinnanvaraista kuuluvatko järjestämislain 114 §:n 1 momentin 7 kohdassa tar-koitetut muut henkilöasiakkaan työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut tallentamisvelvol-lisuuden alle, sen osalta, kun on kysymys kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaille järjestämistä työllisyyspalveluista suoraan järjestämislain 121 §:n 2 momentin perusteella, vai ainoastaan silloin, kun ne olisivat 121 §:n 1 momentin perusteella tarpeen. Tästä seurannee myös, että kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaille järjestämiä työllisyyspalve-luja, jotka ovat työnhakua ja työllistymistä tukevia palveluita, ei tallenneta valtakunnalliseen tietovarantoon kattavasti, vaikka tämä olisi tarpeen 121 §:n 1 momentissa säädettyä.

Tietojen tallentamattomuus johtaa käytännössä siihen, että valtakunnallisesti ei ole tiedossa minkälaisiin ja tyyppisiin palveluihin henkilöasiakas on ohjattu hänen työllistymisensä edistä-miseksi, mikäli kysymys ei ole järjestämislaissa säädetystä lakisääteisestä työvoimapalvelusta. Palvelut eivät myöskään ole mukana KEHA-keskuksen tuottamassa valtakunnallisessa työllii-syydenhoidon tilastoinnissa, minkä vuoksi asia näyttäytyy tilastoissa niin, että näiden asiakkai-den työllistymistä ei olisi edistetty.

Tiedot olisivat tarpeen valtakunnallisesti työllisyyspalveluiden seurannassa, kehittämisessä ja tilastoinnissa sekä eduskunnan päätöksenteon tukena. Lisäksi tietoja voitaisiin hyödyntää kan-sainvälisen työvoimapalveluiden kehittämiseen liittyvän yhteistyön tukena.

Tarkoituksenmukaisena ei voitaisi pitää oikeustilaa, jossa ohjaavilla ja päättävillä tahoilla ei olisi tarvittavia tietoja edellä mainittujen tehtävien suorittamiseksi.

Tallentamisvelvollisuus olisi tarkoituksenmukaista rajata ainoastaan sellaisiin tietoihin, jotka olisivat valtakunnallisten tehtävien hoidon kannalta tarpeellisia. Tarkoituksenmukaista ei olisi siis velvoittaa kuntia tallentamaan kaikkia mahdollisia tietoja työnhakua ja työllistymistä tukevista palveluista, vaan ainoastaan sellaiset tiedot, jotka mahdollistaisivat valtakunnallisten tehtävien hoitamisen ja tilastoinnin.

Jotta myös kunnan yleisen toimialan puitteissa henkilöasiakkaille järjestämät työllisyyspalvelut, jotka olisivat työnhakua ja työllistymistä tukevia palveluja tallennettaisiin kattavasti ja yhdenmukaisesti valtakunnalliseen tietovarantoon, tulisi 121 §:n 1 momenttia täsmentää niin, että tallentamisvelvollisuus olisi yksiselitteinen näiden palveluiden osalta. Näin nämä palvelut saataisiin osaksi valtakunnallisia tilastoja sekä ylipäättänsä työvoimapalveluiden ja työllisyyden tiedolla johtamista varten sekä eduskunnan päätöksenteon ja kansainvälisen yhteistyön hoitamisen tueksi.

KEHA-keskuksen valtionavustuksia koskevat tehtävät

KEHA-keskus vastaa EVK-laissa säädettyistä valtionavustuslain mukaisista tehtävistä, jotka liittyvät avustusten maksatukseen, takaisinperintään ja valvontaan. KEHA-keskuksella on myös valtionavustuslain mukainen tiedonsaantioikeus tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin muilta viranomaisilta.

Maksatuksen yhteydessä valtionapuviranomaisen tulisi varmistua valtionavustuslaissa säädettyjen kriteerien täyttymisestä ja tätä varten avustuksen hakijan tulisi toimittaa tarvittavat tiedot. Tarvittaessa hakijan tulisi sisällyttää tietoihin myös tuloja koskevia tietoja, jotta esimerkiksi valtionavustuksen maksatus voidaan suorittaa. Jos valtionavustuksen maksatusta hakee hanke-toteuttaja, tulisi sen liittää maksatushakemukseen yleensä esimerkiksi tiliotteita, palkkalaskelmia, kirjapidon pää- ja päiväkirjoja ja taselaskelmia, jotta KEHA-keskus saisi hyväksyttävän selvityksen valtionavustusten maksamista varten. Jos tietoja ei saada hakijalta, voisi KEHA-keskus pyytää tietoja muilta viranomaisilta tiedonsaantioikeutensa perusteella.

Tulotietojärjestelmästä edellä mainittuja välttämättömiä tietoja saataisiin suoraan, mikäli KEHA-keskus voisi tulorekisterilain perusteella käyttää tulotietojärjestelmän tietoja valtionavustuksia koskevien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Jotta tämä olisi mahdollista, tulisi KEHA-keskuksen tulorekisterilaissa säädetty tulotietojärjestelmän tietojen käyttötarkoitus laajentaa EVK-laissa KEHA-keskukselle säädettyihin valtionavustuksia koskeviin lakisääteisiin tehtäviin.

3 Tavoitteet

Tulotietojärjestelmässä olevien työvoimaviranomaiselle välttämättömien tietojen käsittelyn mahdollistamisen tavoitteena on tukea työvoimaviranomaisia yleisen edun mukaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisessa tarkoituksenmukaisemmin ja kustannustehokkaammin sekä mahdollistaa se, että työvoimaviranomaiset voivat tarjota entistä yksilöllisempiä, vaikuttavampia ja kohdennetumpia työvoimapalveluja asiakkailleen.

KEHA-keskusta koskevan muutoksen tavoitteena on parantaa valtionavustuslain mukaisten tehtävien hoitamista ja vähentää hallinnosta taakkaa hakijan ja viranomaisen osalta.

Muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden tietojen tallentamisvelvollisuuden tavoitteena on saada valtakunnallisesti tietoa työllisyyspalveluista tilastoinnin, päätöksenteon ja kehittämisen tueksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Järjestämislakia ja tulorekisterilakia muutettaisiin niin, että kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille mahdollistettaisiin oikeus saada ja käyttää asiakkaiden välttämättömiä tulotietojärjestelmään talletettuja tietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten.

Työvoimaviranomainen veloitettaisiin tallentamaan valtakunnalliseen tietovarantoon tarpeellisilta osin muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut.

KEHA-keskukselle mahdollistettaisiin oikeus saada välttämättömiä tietoja tulotietojärjestelmästä EVK-laissa säädettyjen valtionavustuslain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeuteen mahdollistaisivat tulorekisterin tietojen laajemman hyödyntämisen työvoimapalveluiden järjestämisessä. Muutos olisi mahdollistava, eikä velvoittaisi työvoimaviranomaisia hyödyntämään tietoja. Tulotietoja voitaisiin käyttää esimerkiksi työllisyysaluekohtaiseen työvoimapalveluiden tuloksellisuuden analysointiin arvioimalla muun muassa palvelun vaikutuksia työssäolo- ja työttömyysetuuskaukuihin tai työllistymisen laatuun (havaitun työllistymisen kesto tai ansiotaso). Analyysitietoa voitaisiin hyödyntää alueella esimerkiksi palveluun ohjauksessa, jos tietyt palvelut havaitaan toisia tuloksellisemmiksi joko kaikkien tai tiettyjen kohderyhmien osalta. Tulotietoja saatettaisiin hyödyntää myös niin sanottuihin tulosperustaisiin hankintoihin, joissa palveluntuottajalle maksetaan erillinen korvaus esimerkiksi siitä, että henkilö on poistunut työttömyydestä tietyn ajan kuluessa palvelun päättymisestä. Kunnat voivat kehittää myös muita työvoimapalveluiden järjestämistä edistäviä käyttötarkoituksia tulotiedoille.

Jotta tulotietojen hyödyntäminen palveluiden tuloksellisuuden arvioinnissa tuottaisi luotettavampia tuloksia, tulisi palveluissa olleita verrata havaittavilta taustaominaisuuksiltaan vastaavan kaltaisiin työttömiin työnhakijoihin, jotka eivät osallistuneet palveluun. Tällöin analyysi muistuttaisi palveluiden vaikuttavuustutkimuksissa käytettyä asetelmaa. Ehdotettu muutos voisi lisätä työvoimapalveluiden tuloksellisuuden arviointia rajautuen hyvin paikalliseen tasoon. Työvoimapalveluiden vaikuttavuutta on arvioitu laajasti kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa, minkä lisäksi KEHA-keskus tuottaa kansallista seuranta- ja vaikuttavuusanalyysitietoa työvoimapalveluista.

Työvoimapalveluita koskevissa vaikuttavuustutkimuksissa eri palveluiden vaikutuksissa on havaittu runsaasti eroavaisuutta. Esimerkiksi Levy Yeyati et.al. (2025)¹ tarkastelee laajassa satunnaiskokeellisten asetelmien meta-arviossaan erityyppisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Työvoimapalveluiden työllisyysvaikutuksen mediaani on noin kaksi prosenttia, kun se on

¹ Levy Yeyati, Eduardo – Montané, Martín – Sartorio, Luca – Gauna, Alfonso (2025); What works for active labor market policies? A meta-analysis of RCT findings. *Economía LACEA Journal* 24(1); 81–104. DOI; <https://doi.org/10.31389/eco.450>

ammattillisella koulutuksella lähes seitsemän ja palkkatuilla 11 prosenttia. Saman tutkimuksen mukaan sukupuoli tai koulutustaso ei vaikuta tuloksiin. Palvelun tyypin lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on havaittu vaihtelua liittyen vaikutusten ajalliseen ulottuvuuteen^{2 3} tai vaikuttavuuden mittaustapoihin², suhdannevaiheeseen⁴ tai tiettyihin osallistujaryhmiin^{5 6}. Koska palveluiden vaikuttavuudessa on havaittu eroavaisuuksia, voidaan pitää mahdollisena, että palveluiden vaikuttavuuden arviointitietoa hyödyntämällä voitaisiin kohdentaa palveluita aiempaa tehokkaammin ja saavuttaa näin välillisesti positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Paikallinen analyysitoiminta voisi olla jossain määrin päällekkäistä muutoinkin tuotetun tiedon kanssa. Paikallisen analyysitoiminnan etuna voidaan kuitenkin nähdä analyysin tarkempi kohdentaminen alueen kannalta olennaisiin palveluihin sekä analyysitoiminnan mahdollisesti lyhyemmät viiveet. Haasteena paikalliselle analyysitoiminnalle on havaintojen pienemmästä määrästä johtuva suurempi epävarmuus tulosten suunnasta sekä laadukkaan analyysitoiminnan edellyttämä osaaminen sekä tietojen käsittelystä aiheutuvat muut kustannukset. Riskinä on myös lähellä työmarkkinoita olevien asiakkaiden yli- ja kaukana työmarkkinoista olevien asiakkaiden alipalvelu, jos tuloksellisuutta arvioidaan ilman soveltuvaa verrokkiryhmää.

Tutkimustoimintaa muistuttava laaja analyysitoiminta edellyttää työvoimaviranomaiselta panostuksia tulorekisteristä saatavien tietojen käsittelyyn ja säilyttämiseen. Toiminnan laadukas järjestäminen edellyttää korkeaa osaamista, jota ei välttämättä kaikilla työllisyysalueilla ole käytettävissään tai tarkoitukseen ei katsota mielekkääksi kohdentaa resursseja. Työvoimaviranomaisen olisi mahdollista hyödyntää tulorekisteristä saatavia tietoja joko pyytämällä KEHA-keskuksen omassa analyysitoiminnassaan hyödyntämää KEHA-keskuksen esikäsitlemää tietoa-aineistoa tai avaamalla suoran rajapinnan Tulorekisteriyksikköön, josta työvoimaviranomainen voisi saada tulorekisterin sisältämät esikäsitlemättömät tiedot. Tulorekisteristä suoraan työvoimaviranomaiselle toimitettava tietoa-aineisto voitaisiin toimittaa käyttötarkoituksesta riippuen joko KEHA-keskukselle toimitettavan tietoa-aineiston kaltaisena datapakettina tai mahdollisuutena hakea yksittäistä henkilöasiakasta koskevaa tietoa. Käytännössä niin sanottu datapaketti olisi edellytys palveluiden tuloksellisuuden analysoinnille, mutta se mahdollistaisi myös muut laissa sallitut käyttötarkoitukset, koska työvoimaviranomaisella olisi käytössään tämän tietoprofiilin mukainen koko aineisto omista asiakkaistaan. Yksittäisiä henkilöasiakkaita koskeva tietojen toimitus voisi tulla kyseeseen esimerkiksi yksinkertaisten tulospäätösten hankintojen toteutuksessa, jossa tulospalkkion maksatuksesta vastaava viranomainen tarkistaisi

² Card, David – Kluve, Jochen – Weber, Andrea (2018); What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association, June 2018, Vol. 16, No. 3 (June 2018), pp. 894-831

³ Vooren, Melvin - Haelermans, Carla - Groot, Wim - Maassen van den Brink, Henriëtte (2018); The effectiveness of active labor market policies; A meta-analysis. Journal of Economic Surveys, vol 33 <https://doi.org/10.1111/joes.12269>

⁴ Juho Alasalmi – Henna Busk – Antti Kauhanen - Taina Leinonen – Svetlana Solovieva – Tarmo Valkonen – Eira Viikari-Juntura (2020); Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6>

⁵ OECD (2023); Evaluation of active labour market policies in Finland. Connecting people with jobs. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/02/evaluation-of-active-labour-market-policies-in-finland_c2eb2c3a/115b186e-en.pdf

⁶ Zoellner, Moritz - Fritsch, Michael - Wyrwich, Michael (2018); An evaluation of German active labour market policies; a review of the empirical evidence. Journal of Entrepreneurship and Public Policy Vol. 7 No. 4, 2018 pp. 377-410, DOI 10.1108/JEPP-D-18-00023 ([An evaluation of German active labour market policies.pdf](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JEPP-D-18-00023/full?utm_source=emerald&utm_medium=summary))

tulorekisteristä, onko palvelussa ollut henkilö saanut palkkaa tai poistunut työttömyysetuudelta tulospalkkion maksatuksen edellyttämällä tavalla.

Edellä kuvatusta johtuen arvioidaan, että paikallista laajaa analyysitoimintaa voisivat harjoittaa pääasiassa suuret kaupungit ja niiden ympärille rakentuneet työllisyysalueet. Keskisuurten kaupunkien ympärille rakentuneilla alueilla analyysitoimintaan kohdentuvan käytön arvioidaan olevan vähäisempää ja pienillä alueilla oman analyysitoiminnan käynnistäminen arvioidaan resurssi- ja osaamisvaatimuksista johtuen epätodennäköiseksi.

KEHA-keskus jatkaisi omaa analyysitoimintaansa, jolloin myös omaa analyysitoimintaa vailla olevien alueiden tuloksellisuutta arvioitaisiin osana valtakunnallista analyysitoimintaa. Suurten työllisyysalueiden kohdalla voisi puolestaan syntyä osin valtakunnallisen analyysitoiminnan kanssa päällekkäistä ja osin sitä täydentävää toimintaa. Myös pienet ja keskisuuret alueet voisivat kuitenkin mahdollisesti hyödyntää edellä kuvatulla tavalla yksittäisten henkilöasiakkaiden tietoja yksinkertaisten tulosperustaisten hankintojen toteuttamiseen. Verrokiasetelman puuttuessa tämä voi kuitenkin johtaa palveluiden epätarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen.

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen

Ehdotetulla tulorekisteritiedon käyttömahdollisuudesta säättämisellä ei arvioida olevan itsenäisiä työllisyysvaikutuksia. Se kuitenkin voisi edistää edellä kuvattuja tiedon käyttötapoja työvoimaviranomaisissa ja voisi pitkällä aikavälillä johtaa välillisiin positiivisiin työllisyysvaikutuksiin. Työllisyysvaikutuksia voisi syntyä siten, että työvoimaviranomaiset havaitsevat eroja palveluiden vaikuttavuudessa esimerkiksi työnhakijan ominaisuuksista tai muista olosuhteista riippuen ja hyödyntävät tietoa ohjaamalla tietynlaisia asiakkaita tietyissä tilanteissa sellaisiin palveluihin, jotka on havaittu näiden osalta vaikuttaviksi.

Työllisyysvaikutusten syntyminen edellyttäisi sitä, että tulotietoihin perustuvaa paikallista analyysitietoa hyödynnettäisiin siten, että palveluihin ohjaaminen tehostuisi ja palvelurakennetta kehitettäisiin työllisyysvaikutuksiltaan parempaan suuntaan. Koska myös KEHA-keskus tuottaa valtakunnallisesti vastaavaan tarkoitukseen tulorekisterin tietoihin pohjautuvaa analyysia, lisätyöllisyysvaikutusten syntyminen edellyttää myös sitä, että paikallisesti tuotettu tieto tuottaisi lisäarvoa valtakunnallisesti tuotettuun tietoon sekä tutkimuskirjallisuuteen nähden. Mahdollinen paikallisesti tuotetun tiedon etu voi olla sen helpompi jalkauttaminen osaksi organisaation toimeenpanoa, kun tietotarve on paikallisesti määritelty ja oman organisaation tuottamiin analyysiin voi olla henkilöstön keskuudessa suurempi luottamus.

Esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpano edellyttää tietojärjestelmien kehittämistä, jonka arvioidaan maksavan kertaluonteisesti noin 0,5 miljoonaa euroa. Pidemmällä aikavälillä Tulorekisteriyksikölle ja KEHA-keskukselle syntyisi vähäisiksi arvioituja kustannuksia tietojärjestelmien välisten rajapintojen luomisesta, tulorekisteritiedon siirtämisestä sekä tulorekisterin tietoihin liittyvän neuvonnan antamisesta. Lisäksi Lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävä laajentuisi, josta voi aiheutua virastolle lisäkustannuksia. Taloudelliset vaikutukset arvioidaan valtionhallinnon virastojen osalta siinä määrin vähäisiksi, että toimeenpano voitaisiin toteuttaa kohdentamalla virastojen kehysten mukaista toimintamenomäärärahaa tarkoitukseen, eikä virastoille olisi tarvetta myöntää lisää toimintamenorahoitusta talousarviossa tässä esityksessä ehdotettujen muutosten johdosta.

4.2.2 Vaikutukset kuntatalouteen

Tulorekisteri

Ehdotettu muutos tulorekisterin välttämättömien tietojen käyttömahdollisuudesta on luonteeltaan mahdollisuus kunnille, eikä kunnilla olisi velvoitetta pyytää tai vastaanottaa tulorekisterin tietoja käyttöönsä. Näin ollen ehdotettua lakimuutosta ei katsota kuntien lakisääteisiä tehtäviä lisääväksi toimeksi, eikä tarkoitukseen ehdoteta kohdennettavaksi lisärahoitusta kunnille.

Niille kunnille, jotka tulorekisterin tietoja haluaisivat hyödyntää, aiheutuisi kustannuksia tietojen vastaanottamisesta, tietoturvallisesta säilyttämisestä ja hyödyntämisestä. Kustannusten määrä voisi vaihdella suuresti riippuen siitä, kuinka laajasti tulotietoja hyödynnettäisiin ja millä tavoin tulorekisteritiedon siirtäminen ja käsittely käytännössä toteutettaisiin.

Kustannusten arvioidaan olevan laajimmat tilanteessa, jossa kunta haluaisi avata omaan tietojärjestelmäänsä suoran rajapinnan Tulorekisteriyksikön tulotietojärjestelmään ja kunnan tietoprofiili olisi kunnan koko asiakaskunnan kattava ja vastaisi laajuudeltaan KEHA-keskuksen nykyistä tietoprofiilia. KEHA-keskus käytti tulorekisterin käyttöön ottamista koskevaan hankkeeseen rahoitusta noin 2 miljoonaa euroa, minkä jälkeen järjestelmäkokonaisuutta on myös kehitetty, mistä on aiheutunut lisäkustannuksia. KEHA-keskuksen luoman järjestelmän ensisijainen käyttötarkoitus on kuitenkin ollut erilaisten tukien maksatukseen tarvittavan tiedon vastaanottaminen tulorekisteristä, joten KEHA-keskuksen hanketta ei voida pitää täysin vertailukelpoisena arvioitaessa kuntien mahdollisia kustannuksia. Tietojärjestelmien kehitystyö KEHA-keskuksessa tehdään pääosin ostopalveluna. Valtakunnallisena toimijana KEHA-keskuksella voi olla erityisesti pienempiä työllisyysalueita paremmat mahdollisuudet toteuttaa hankintoja pienemmin yksikkökustannuksin. Suoran ja kattavan rajapinnan rakentamisesta arvioidaan näin ollen aiheutuvan huomattavia kustannuksia sellaisille kunnille, jotka tällaiseen ratkaisuun päätyisivät.

Kunnilla olisi mahdollisuus saada tulorekisteristä saatuja KEHA-keskuksen esikäsitteliä tietoja KEHA-keskuksen kautta. Kunnat saavat jo nykyisin tulorekisteristä saatua tietoa KEHA-keskuksen kautta lakisääteisten tukien maksatustehtävien toimeenpanoa varten. Ehdotetun käyttötarkoituksen laajentaminen ei näin ollen edellyttäisi uuden rajapinnan rakentamista, eikä tiedonsiirrosta syntyvistä kustannuksista vastaisi kunta, vaan KEHA-keskus. KEHA-keskus ei kuitenkaan tuottaisi kunnille niin sanotusti räätälöityä tietoaaineistoa, vaan toimittaisi eteenpäin sen tietoaaineiston kunnan asiakkaista, jota KEHA-keskus käyttää itse omassa analyysitoiminnassaan. Kuntien kannalta tämä ratkaisu arvioidaan suoraa tulorekisteriin luotavaa rajapintaratkaisua edullisemmaksi.

Edellä kuvatuissa vaihtoehtoissa kunta vastaanottaisi tulorekisteristä laajoja datapaketteja, joita hyödyntääkseen kunnan tulisi panostaa merkittävästi tiedon käsittelyyn. Edellä kuvatusti laajojen data-aineistojen tarkoituksenmukainen hyödyntäminen edellyttää korkeaa osaamista, mitä työvoimaviranomaisilla tai kunnilla ei välttämättä ole ennestään ja osaavan henkilöstön rekrytointi voi olla myös haasteellista.

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi kunnat voisivat hyödyntää tulorekisterin tietoja vain yksinkertaisten tulosperustaisten hankintojen toimeenpanossa, jolloin kunnalle voisi riittää kevennetty rajapintaratkaisu tulorekisteriin. Käytännön tasolla tämä voisi tarkoittaa käyttöoikeutta Tulorekisteriyksikön ylläpitämään verkkopalveluun, josta käyttäjä voisi hakea yksittäisen henkilön välttämättömiä tietoja esimerkiksi tulosperustaisen hankinnan tulospalkkion perusteen todentamiseen. Tällainen tietojen hyödyntäminen lisäisi tietoa hyödyntävien kuntien kustannuksia vain vähäisesti.

Tallentamisvelvollisuus valtakunnalliseen tietovarantoon

Ehdotettu muutos muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien työllisyyspalvelujen tallentamisvelvoitteesta työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon olisi luonteeltaan nykyistä sääntelyä selkeyttävä muutos, eikä näin ollen olisi uusi tehtävä kunnille. Tästä johtuen muutoksen johdosta ei ehdoteta lisättäväksi määrärahaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin.

Tallentamisvelvollisuuden edellyttämä itsenäinen työmäärä arvioidaan vähäiseksi, sillä se sisältyy osaksi normaalia asiakaspalveluprosessia ja työllistymissuunnitelman laatimista. Työmäärää tai sen 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. Ehdotettu muutos koskisi ainoastaan palveluun osallistumista koskevan tiedon kirjaamista tietovarantoon, eikä kunnille aiheutuisi velvoitetta hallinnoida kunnan yleistoimivallan puitteissa järjestämiä palveluita valtakunnallisessa työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmässä. Työvoimaviranomaisella ei olisi myöskään velvoitetta selvittää erikseen sellaisiin palveluihin osallistumista, joihin työvoimaviranomainen ei ole itse asiakasta ohjannut tai palveluun osallistuminen ei ole tullut ilmi normaalin asiakkaan kanssa käytävän yhteydenpidon yhteydessä.

4.2.3 Vaikutukset yhteisöihin

Ehdotettu KEHA-keskuksen käyttämien tulorekisterin tietojen käyttötarkoituksen laajentaminen koskemaan valtionavustuslain nojalla myönnettyjen avustusten maksatusta vähentäisi valtionavustusten saajien hallinnollista taakkaa, kun palkkatietoja ei tarvitsisi erikseen toimittaa, vaan KEHA-keskus saisi tarvittavat tiedot tulorekisteristä. Valtionavustuslain nojalla myönnettyjen avustusten määrä ja näin ollen maksutapahtumien määrä vaihtelee vuosittain. KEHA-keskus on arvioinut, että vuonna 2025 se tekisi noin 10 000 maksuspäätöstä koskien valtionavustuslain nojalla myönnettyjä tukia. Näistä päätöksistä arviolta noin 80 prosenttia koskee sellaisia avustuksia, joiden maksatus perustuu osin tai kokonaan henkilöstölle maksettuihin palkkoihin. Mikäli avustusten saajien käyttämä työaika vähenisi keskimäärin puolella tunnilla hakemusta kohden, vähentäisi ehdotettu muutos avustusten saajien hallinnollista taakkaa noin 4 000 työtunnin verran vuodessa.

4.2.4 Vaikutukset viranomaisiin

4.2.4.1 Työvoimaviranomaiset

Työvoimaviranomaisille mahdollistettaisiin tulorekisterin välttämättömien tietojen hyödyntäminen edellä kuvatulla tavalla. Tehtävä olisi uusi, mutta työvoimaviranomaisille vapaaehtoinen. Vaikutukset työvoimaviranomaiseen ja sen työmäärään riippuisivat siitä, käyttääkö työvoimaviranomainen mahdollisuutta saada tulorekisterin tietoja ja missä laajuudessa sekä mitä kanavaa hyödyntäen.

Tulotietojen käsittelystä aiheutuvien kustannusten lisäksi työvoimaviranomaisten vastuut tietojen asianmukaisesta käsittelystä lisääntyisivät. Mikäli työvoimaviranomainen haluaisi pyytää itselleen analyysitoimintaa varten koko asiakaskuntaansa koskevaa tulorekisteritietoa joko KEHA-keskuksesta tai suoraan Tulorekisteriyksiköstä, syntyisi työvoimaviranomaiselle uusi henkilörekisteri, jota koskevista velvoitteista sen tulisi vastata tietosuojasetuksen ja lainsäädännön perusteella täysimääräisesti. Jos tulotietojen käyttäminen tapahtuisi vain yksittäisiä henkilöitä koskevan haun kautta ilman että tulotietoja tallennetaan työvoimaviranomaisen omiin järjestelmiin, ei työvoimaviranomaiselle syntyisi rekisterinpitäjän vastuita.

4.2.4.2 KEHA-keskus

Työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajennus

Ehdotettu muutos työvoimaviranomaisten laajempaan tiedonsaantioikeuteen tulorekisterin tiedoista lisäisi KEHA-keskuksen tehtäviä siltä osin kuin työvoimaviranomaiset haluaisivat vastaanottaa esikäsiteltyjä tulorekisterin tietoaineistoja KEHA-keskuksesta. Vaikka yksikään työvoimaviranomainen ei tätä KEHA-keskuksesta pyytäisi, olisi KEHA-keskuksen kuitenkin huolehdittava valmiudesta tietojen toimittamiseen pyydetäessä, mikä edellyttää KEHA-keskuksen ylläpitämien tietojärjestelmien kehittämistä. Kehitystyö kohdentuisi tulotietorekisteristä vastaanotettavan tiedon siirtoon rakennetun TIKKU-järjestelmän uudistamiseen, KEHA-keskuksen tietoaineistojen käsittelyjärjestelmä MYLLYyn sekä työvoimaviranomaisille siirrettävään tietoon tarkoitettuun integraatiojärjestelmä KIPAAan. Merkittävimmät muutostarpeet kohdentuisivat TIKKU-järjestelmään.

Kertaluonteisten kehittämiskustannusten lisäksi KEHA-keskukselle aiheutuisi lisäkustannuksia ja tehtäviä esikäsiteltyä tulorekisteritietoa koskevasta neuvonnasta sekä arviolta vähäisiä kustannuksia tiedon siirrosta. Koska KEHA-keskus toimittaisi työvoimaviranomaisille osia samasta esikäsittelystä tietoaineistosta, jota KEHA-keskus tuottaa oman analyysitoimintansa tarpeisiin, ei ratkaisussa aiheutuisi KEHA-keskukselle lisäkustannuksia tulotietojen esikäsittelystä.

Valtionavustukset

KEHA-keskuksen tiedonsaantioikeuksia tulorekisteristä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että KEHA-keskus voisi käyttää tulorekisterin tietoja sen vastuulle kuuluvien valtionavustuslain nojalla maksettavien avustusten maksamisessa, takaisinperinnässä ja valvonnassa. Tulotietoa voitaisiin noutaa tulorekisterin käyttöliittymän kautta erikseen myönnettävällä käyttöoikeudella, tai sitä voitaisiin noutaa rajapinnan kautta aineistotilauksena valtionavustuksia käsittelevään järjestelmään. Palkkaperusteisissa tuissa hakijan hakemus olisi mahdollista rikastaa asiointipalvelussa tulotiedoilla.

KEHA-keskus on arvioinut, että rajapinnan kautta tapahtuvan aineistotilauksen toteuttaminen aiheuttaa pienehköjä kehittämiskustannuksia nykyisten aineistotilausten täydentämiseksi ja tuontirajapinnan parantamiseksi. KEHA-keskus käyttäisi olemassa olevaa tuontirajapintaa ja tulotietotilauksenasovelluksen aineistotilausmekanismia, joka ei vaatisi merkittäviä muutoksia. Kustannukset kehitystyöstä arvioidaan enintään noin 50 000 euron suuruisiksi. Kustannusarvio vastaa KEHA-keskuksen vuosittaista aineistorajapintojen kehitykseen varattua pienkehitysrahoitusta viraston toimintamenoista. Vuoden 2026 rahoitus voitaisiin kohdentaa edellä kuvattuun tarkoitukseen.

Pidemmällä aikavälillä myös avustusten maksatuslomakkeita voitaisiin kehittää siten, että tarvittavat tulotiedot haettaisiin tulorekisteristä suoraan maksatushakemukselle niin sanotusti rakenteiseen muotoon, eikä erillistä tietojen poimintaa tarvittaisi. Pidemmän aikavälin kehitystyö voisi tehostaa myös KEHA-keskuksen toimintaa. Aiemmin KEHA-keskuksessa käyttöön otettujen tulorekisterin tietojen hyödyntämisestä otantatutkimuksella selvitetty työpanoksen tehostuminen arvioitiin noin 37 prosentin suuruisiksi mitattuna päätösmäärällä henkilötyövuotta kohden.

Muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden tallentamisvelvollisuus

Ehdotettu työvoimaviranomaisen tallentamisvelvollisuuden selkiyttäminen koskien kuntien oman yleistoimivaltansa puitteissa järjestämiä muita työnhakua ja työllistymistä tukevia palveluita lisäisi KEHA-keskuksen tehtäviä asiakastietojärjestelmän kehittämisen näkökulmasta. Asiakastietojärjestelmään lisättäisiin nykyisten lakisääteisten palveluiden kirjaamista vastaava ikkuna, jossa virkailija voisi kirjata kunnan oman palvelun palveluluokan sekä palvelun alkamis- ja päättymisajankohdan. Tätä kautta kirjatut tiedot olisivat ajettavissa ulos taulukkomuodossa tai graafeina. Kehitystyön arvioidaan maksavan noin 30 000 euroa ja se olisi mahdollista rahoittaa KEHA-keskuksen toimintamenomäärärahojen sisäisen kohdentamisen kautta.

4.2.4.3 Tulorekisteriyksikkö

Työvoimaviranomaisella olisi tulorekisterilaissa säädetty oikeus saada Tulorekisteriyksikön ylläpitämästä tulotietojärjestelmästä välttämättömiä tietoja. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän Tulorekisteriyksikön kustannuksia jonkin verran. Kustannusten määrää ei ole mahdollista arvioida ennakolta, koska se riippuu siitä, kuinka moni työvoimaviranomainen ja minkälaisen teknisen toteutuksen kautta, haluaisi hyödyntää tulorekisterin tietoa. Tulorekisteriyksikölle aiheutuisi arviolta vain vähäisiä lisäkustannuksia tiedonsiirrosta, mikäli tiedot siirtyisivät KEHA-keskuksen kautta työvoimaviranomaisille. Mikäli työvoimaviranomaiset kehittäisivät omia rajapintaratkaisuja suoraan tulotietojärjestelmään, aiheutuisi näistä arviolta noin 20 000 euron kustannus rajapintaa kohden. Kustannusarvioon vaikuttaa kuitenkin myös rakennettavan rajapinnan laatu.

Tiedonsiirtokanavien kehittämisestä aiheutuvien kustannusten lisäksi Tulorekisteriyksikölle aiheutuisi lisäkustannuksia tulorekisterin tietosisällöstä annettavasta neuvonnasta tiedon käyttäjämäärien kasvaessa. Työmäärän lisäys riippuu siitä, kuinka moni työvoimaviranomainen ja missä laajuudessa, hyödyntäisi tulorekisterin tietoja.

Ehdotetun laajennuksen KEHA-keskuksen tiedonsaantioikeuksiin koskien KEHA-keskuksen maksamia valtionavustuslain nojalla myönnettyjä valtionavustuksia ei arvioida lisäävän merkittävästi Tulorekisteriyksikön tiedonsiirto- tai neuvontakustannuksia, koska KEHA-keskus on hyödyntänyt tulorekisterin tietoja jo aiemmin osin vastaaviin käyttötarkoituksiin.

4.2.4.4 Lupa- ja valvontavirasto

Työvoimaviranomaisten laillisuusvalvonta kuuluu järjestämislain mukaan Lupa- ja valvontavirastolle, joka käsittelee työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuutta koskevat hallintokantelut sekä suorittaa oma-aloitteista työvoimaviranomaisiin kohdistuvaa valvontaa.

Vuonna 2024 Lupa- ja valvontavirastoon saapuneiden kanteluasioiden määrä oli lähes 100 kappaletta ja ratkaistuja noin 70 kappaletta. Vuonna 2025 Lupa- ja valvontavirastoon saapuvien kanteluasioiden määräksi arvioidaan noin 200 kappaletta. Vuoden 2025 kanteluista noin 60 prosenttia koskee työvoimapalveluita ja noin 40 prosenttia työttömyysturvaa.

Ehdotetut muutokset tulorekisterin tietojen laajemmasta käyttämisestä työvoimaviranomaisissa lisäisivät tietoa käsittelevien henkilöiden määrää, mikä lisäisi riskiä mahdollisille väärinkäytöksille. Tämän arvioidaan lisäävän jonkin verran Lupa- ja valvontavirastoon saapuvien kanteluiden määrää sekä monimutkaisten ratkaistavien tapausten määrää. Lupa- ja valvontaviraston tehtävät lisääntyisivät myös siltä osin kuin se mahdollisesti suorittaisi asiaa koskevaa oma-aloitteista valvontaa. Tietojen välttämättömyyden arviointi sekä tietojen käyttötarkoitusten arviointi (esimerkiksi palveluihin ohjaamisessa) tullevat aiheuttamaan valvovalle viranomaiselle

haasteellisia tulkintatilanteita asiakkaiden yhdenvertaisuuden, tasapuolisen kohtelun sekä tietosuojan osalta.

4.2.5 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan

4.2.5.1 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2016, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Esityksessä ehdotettujen muutoksien ei arvioida vaikuttavan siinä määrin olennaisesti tietoaineistoihin tai tietojärjestelmiin, että tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa säädetty arviointi olisi tarpeen lainsäädäntötyön yhteydessä. Esiin nostettaisiin kuitenkin tiedonhallintaan liittyvät tärkeimmät näkökohdat eri viranomaisten osalta.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan olennaisia vaikutuksia KEHA-keskuksen käytössä oleviin tietoaineistoihin tai tietojärjestelmiin. Vaikutuksia ei myöskään olisi asiakirjojen julkisuuteen eikä salassapitoon.

Esityksessä ehdotettavat muutokset eivät suoraan vaikuttaisi kuntien käytössä oleviin tietoaineistoihin tai tietojärjestelmiin, sillä esityksessä ei ehdotettaisi sellaisia muutoksia, jotka aiheuttaisivat uusi tehtäviä kunnille. Asiakirjojen julkisuuteen ei myöskään olisi vaikutuksia ja työvoimaviranomaisia koskisi julkisuuslaissa säädetty salassapitovelvollisuus heille luovutettujen henkilötietojen osalta, eli vaikutuksia salassapitoon ei myöskään arvioitaisi tältä osin olevan, vaan julkisuuslaki soveltuisi sellaisenaan.

Tulorekisteriyksikköön voisi kohdistua lieviä, mutta ei olennaisia tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, jos työvoimaviranomainen pyytäisi Tulorekisteriyksikköä luovuttamaan tulotietojärjestelmässä olevia henkilötietoja suoraan työvoimaviranomaiselle. Tietojen sähköistä luovuttamista varten tulisi rakentaa tiedonhallintalain 5 luvussa tarkoitettu tekninen rajapinta tai avata katseluyhteys. Tulorekisteriyksikkö luovuttaa tietoja kuitenkin tulorekisterilain 13 §:ssä tarkoitettuihin tarkoituksiin lukuisille viranomaisille rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla, minkä vuoksi muutoksien tarkempia vaikutuksia ei katsottaisi tarpeellisiksi arvioida tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin perusteella muuten kuin arvioimalla, että muutoksiin soveltuisi tiedonhallintalaki. Muutokset olisivat myös riippuvaisia kuntien tahdosta suoraan tulotietojärjestelmästä tapahtuvaan henkilötietojen sähköiseen luovutukseen.

Lisäksi Tulorekisteriyksiköltä vaadittaisiin tiedonsaantiprofiilien päivittämistä KEHA-keskuksen osalta sekä mahdollisia uusi tiedonsaantiprofiileja kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille, ellei heillä nykyisin käytössä olevia profiileja voitaisi hyödyntää ja päivittää tiedonsaannin ja käyttötarkoitusten osalta.

4.2.5.2 Tietosuojavaikutukset

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa edellytetään, että rekisterinpitäjä toteuttaa ennen käsittelyä arvioinnin suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle, jos käsittely todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta. Arvioinnin tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset.

Lainsäätäjä voi osana lainvalmistelua tehdä tietosuoja koskevan vaikutusten arvioinnin. Jos vaikutusten arviointi toteutetaan lainsäädäntötyön yhteydessä, ei vaikutustenarviointia ole välttämätöntä tehdä enää kyseisten käsittelytoimien yhteydessä. Tietosuojavaaltuutettu on pitänyt tätä erittäin kannatettavana korkean riskin käsittelyssä (lausunto 777/03/2018). Tietosuojavaaltuutettu on katsonut riskejä liittyvän erityisten henkilötietoryhmien lisäksi esimerkiksi laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka koskee suurta rekisteröityjen määrää. Korkea riski liittyy myös käyttöoikeuksien osalta suureen määrään tietojärjestelmän käyttäjiä ja heille myönnettyihin käyttöoikeuksiin (lausunto 777/03/2018).

Tulorekisteriyksikkö on tehnyt tietosuoja vaikutusten arvioinnin ylläpitämäänsä tulotietojärjestelmään, josta se jo nykyisin luovuttaa tietoja useille tulorekisterilaissa säädetuille tahoille. Tästä esityksestä johtuvien muutoksien ei arvioida käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen lisäävän sellaista korkeaa riskiä tulotietojärjestelmään, että muutoksia tulisi arvioida lainsäädäntötyön yhteydessä.

KEHA-keskus on myös tehnyt tietosuoja vaikutuksien arvioinnin ylläpitämiinsä tietojärjestelmiin. Tästä esityksestä johtuvien muutoksien ei arvioida käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen lisäävän sellaista korkeaa riskiä KEHA-keskuksen järjestelmiin, että muutoksia tulisi arvioida lainsäädäntötyön yhteydessä.

Ehdotettujen muutoksien myötä kunnat ja kuntayhtymät saisivat henkilötietoja tulorekisteristä ja voisivat käsitellä laajamittaisesti henkilötietoja suuresta määrästä rekisteröityjä. Tämän arvioidaan täyttävän korkean riskin, vaikka henkilötietojen käsittely ja tätä myötä riski, olisi riippuvainen siitä, hyödyntäisikö työvoimaviranomainen tulotietojen saamisen mahdollisuutta vai ei. Tietosuoja vaikutuksia arvioidaisiin tietosuoja-asetuksen 35 artiklan perusteella tästä näkökulmasta lainsäädäntötyön yhteydessä, mutta rekisterinpitäjien tulisi kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntötyön yhteydessä tehtävän vaikutusten arvioinnin yhteydessä ei ole tarkemmin tiedossa, mitkä työvoimaviranomaiset tulisivat hyödyntämään tulotietoja ja minkälaisissa tietojärjestelmissä. Tämän vuoksi alempana esitetyn tietosuoja vaikutusten arvioinnin ei todennäköisesti voitaisi arvioida täyttävän rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa säädettyä velvollisuutta, riippumatta Tietosuojavaaltuutetun edellä mainitusta lausunnosta.

Arvioinnin on tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 7 kohdan mukaan sisällettävä vähintään:

- a) järjestelmällinen kuvaus suunnitelluista käsittelytoimista ja käsittelyn tarkoituksista, mukaan lukien tarvittaessa rekisterinpitäjän oikeutetut edut;
- b) arvio käsittelytoimien tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta tarkoituksiin nähden;
- c) arvio 1 kohdassa tarkoitetuista rekisteröityjen oikeuksista ja vapauksista koskevista riskeistä; ja
- d) suunnitellut toimenpiteet riskeihin puuttumiseksi, mukaan lukien suoja- ja turvallisuustoimet ja mekanismit, joilla varmistetaan henkilötietojen suoja ja osoitetaan, että tätä asetusta on noudatettu ottaen huomioon rekisteröityjen ja muiden asianomaisten oikeudet ja oikeutetut edut.

Käsittelytoimet ja käsittelyn tarkoitus

Käsittelyn tarkoituksista, käsittelytoimista ja oikeusperusteesta säädettäisiin tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdassa, järjestämislain 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa sekä tietosuoja-lain 4 §:n 2 kohdassa.

Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdan mukaan Tulorekisteriyksikkö voisi luovuttaa kunnille ja kuntayhtymille tietoja tulorekisteristä järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalveluiden toimeenpanoa ja niihin liittyviä tehtäviä varten. Järjestämislain 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa mahdollistettaisiin henkilöasiakkaasta tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä säädettyjen tietojen käsittely. Näiden tietojen käsittely olisi lainmukaista tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella ja oikeusperusteesta säädettäisiin tietosuojalain 4 §:n 2 kohdassa kansallisessa lainsäädännössä.

Tulorekisterilaissa tietojen käyttäjälle säädetty käyttötarkoitus määrittäisi kunnalle ja kuntayhtymällä luovutettavien tietojen käsittelyn tarkoituksen (käyttötarkoituksen), eikä järjestämislain 112 §:ssä säädettyt käyttötarkoitukset asiakkaiden tiedoille laajentaisi tätä käyttötarkoitusta. Käyttötarkoitus sisältäisi ainakin järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanon, ja toimeenpanoon kiinteästi ja oletusarvioisesti liittyvät tehtävät, kuten valvonta, kehittäminen, seuranta, arviointi, tilastointi ja ennakointi.

Jos Tulorekisteriyksikkö luovuttaisi tulorekisterilain ja järjestämislain perusteella henkilötietoja kunnalle tai kuntayhtymälle, tiedot vastaanottavasta tahosta tulisi henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Tämä taho vastaisi kaikista tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädettyistä vastuista ja velvollisuuksista. Tämä johtuisi siitä, että tietoja ei olisi varsinaisesti tarkoitus viedä järjestämislain 120 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin.

Lisäksi tietojen vastaanottajaan kohdistuisi tiedonhallintalain velvoitteet lain 3 §:n pykälän perusteella, sillä tietojen käsittely edellyttäisi jonkinlaista tietovarantoa ja rekisterinpitäjän olisi oletettava olevan tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö. Nämä velvoitteet sisältäisivät tiedonhallintalain perusteella esimerkiksi tiedonhallintamallin ja muutosvaikutuksien arvioinnin, tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamisen, käyttöoikeuksien hallinnan sekä lokitietojen keräämisen.

Arvio käsittelytoimien tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta tarkoituksiin nähden

Kunnat ja kuntayhtymät voivat jo nykyisin saada ja käsitellä tulotietoja muutosturvakoulutusta, palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, starttirahaa ja palvelutarpeen arviointia koskevien järjestämislaissa säädettyjen tehtävien toimeenpanoa varten. Nämä ovat lakisääteisiä ja yleisen edun mukaisia tehtäviä, joita ei voitaisi toimeenpanna tehokkaasti ilman tulotietoja.

Muidenkin kuin edellä mainittujen työvoimapalvelujen toimeenpanon ja niihin liittyvien tehtävien tarkoituksenmukaiseksi ja tehokkaaksi hoitamiseksi tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä säädettyjen tietojen käsittely olisi tarpeellista kunnille ja kuntayhtymille järjestämislaissa säädettyjen lakisääteisten ja yleisen edun mukaisten tehtävien toimeenpanemiksi ja näiden tukemiseksi.

Tarpeellisuutta tukisi se, että tulotietojen avulla kunnat ja kuntayhtymät pystyisivät parantamaan työvoimapalveluiden toimeenpanon tehokkuutta, kustannustehokkuutta sekä työnhakijoiden yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, palvelutarpeen arviointia ja sitä kautta yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, työvoimapalveluiden sisältöä sekä arvioimaan palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta paremmin kuin ilman tulotietoja. Käsittelyn arvioitaisiin olevan myös itsessään oikeasuhteista, sillä käsittely liittyisi kuntien ja kuntayhtymien järjestämislaissa säädettyihin lakisääteisiin tehtäviin, jotka ovat yleisen edun mukaisia.

Tästä näkökulmasta arvioituna tulotietojen käsittelyn mahdollistamista rajattuun käyttötarkoitukseen, eli järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien hoitamiseen olisi pidettävä tarpeellisena ja oikeasuhtaisena, sillä tavoiteltuihin tarkoituksiin nähdään.

Rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia koskevat riskit

Rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia koskevat riskit liittyisivät siihen, että heitä koskevia julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja luovutettaisiin tulorekisteristä kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanoon ja niihin liittyviin tehtäviin.

Kunnat ja kuntayhtymät käsitelisivät luovutettuja henkilötietoja todennäköisesti omissa tietovarannoissaan. Käytännössä tiedot vastaanottavasta kunnasta tulisi siis luovutettavien tietojen osalta rekisterinpitäjä. Tältä osin korkea riski rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien kannalta liittyisi rekisteröityjen suureen määrään ja mahdollisten käsittelijöiden suureen määrään, sillä työvoimaviranomainen voisi käsitellä välttämättömiä tulotietoja kaikista sen asiakkaista tulorekisterilain mukaiseen käyttötarkoitukseen. Lisäksi riskejä voisi liittyä eri työvoimaviranomaisten henkilötietojen käsittelyyn ja sitä koskevaan sisäiseen ohjeistukseen. Tämä olisi jopa todennäköistä, sillä rekisteröidyn oikeudet ja vapaudet määräytyisivät tietosuoja-asetuksen perusteella, ja sitä voitaisiin soveltaa ja tulkita hieman eri tavalla eri työvoimaviranomaisissa. Rekisterinpitäjä kuitenkin vastaisi aina siitä, että henkilötietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen mukaisesti, asetuksen periaatteita ja velvoitteita noudattaen.

Poikkeuksen rekisteröidyn oikeuksiin muodostaisi järjestämislain 114 §:n 5 momentti, jonka mukaan rekisteröidyllä ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Tämä johtuisi siitä, että tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä säädettyjen tietojen käsittelyoikeudesta säädettäisiin 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Poikkeus olisi kuitenkin perusteltu, eikä sitä voisi pitää riskinä rekisteröidylle, sillä tietoja käsiteltäisiin lakisääteisiä ja yleisen edunmukaisia tehtäviä varten.

Vaikka rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille on tunnistettavissa korkeita riskejä, sovellettaisiin rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin tietosuoja-asetusta ja tämän muodostaisi rekisteröidylle sellaisen oikeusturvan, jota voitaisiin pitää tarpeeksi kattavana kompensoimaan rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuvat edellä arvioidut riskit.

Suunnitellut toimenpiteet henkilötietojen suojan varmistamiseksi

Tulorekisterilaissa säädettäisiin niistä käyttötarkoituksista, joihin luovutettavia tulotietoja voitaisiin käsitellä viittaamalla järjestämislaissa säädettyihin työvoimapalveluihin ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoon. Lisäksi työvoimaviranomaisella olisi järjestämislain perusteella ainoastaan oikeus saada välttämättömät tiedot toimeenpanon kannalta. Tietojen luovuttamista rajoitettaisiin vielä Tulorekisteriyksikön toimesta välttämättömiin käyttötarkoituksensidonnaisuuden periaatteen perusteella käymällä vastaanottavan tahon kanssa läpi tietokohtaisesti välttämättömät tiedot. Tietojen saaminen olisi siis rajoitettu välttämättömään ja sitä rajoitettaisiin vielä tulorekisterilaissa säädetyillä käyttötarkoituksilla. Näin varmistettaisiin, että vain välttämättömiä henkilötietoja käsitellään.

Rekisterinpitäjään ja henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin muilta osin yleistä tietosuoja-asetusta, jolla varmistettaisiin, että henkilötietojen käsittely olisi lainmukaista ja rekisteröidyn oikeudet olisivat turvatut.

Tietosuojalain sisältämät säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja sen sanktioinnista on myös katsottavissa suojatoimiksi. Tietosuojalaki on yleislaki, joten nämä suojatoimet koskevat myös henkilötietojen käsittelyä työvoimaviranomaisissa. Tiedonhallintalaissa tarkoitetun tiedonhallintayksikön tietoturvallisuuden varmistamiseen liittyviä velvollisuuksia voidaan myös pitää suojatoimina. Myös kyseistä yleislakia sovelletaan. Lisäksi hallinnon yleislakeja ja virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan työvoimaviranomaisten toiminnassa.

Esitetyn perusteella arvioitaisiin, että rekisteröityjen henkilötietojen suoja on turvattu ja rekisteröityjen oikeudet on turvattu tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla tavalla sekä osaltaan kansallisella lainsäädännöllä. Näiden arvioidaan muodostavan tarpeelliset ja oikeasuhtaiset oikeussuojamekanismit rekisteröityjen henkilötietojen suojan varmistamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion on kuultava tietosuojavaltuutettua valmistellessaan hallituksen esitystä, joka liittyy henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojavaltuutetun toimistolta pyydettiin lausuntoa hallituksen esityksen lausuntokierroksen yhteydessä.

4.2.5.3 Vaikutukset tilastointiin ja tiedolla johtamiseen

Ehdotetut muutokset työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeuksiin tulorekisteristä voisivat lisätä rekisteripohjaiseen tietoon perustuvaa päätöksentekoa työvoimaviranomaisissa. Lisäksi työllistymistä tukevien palveluiden kirjaamisvelvollisuutta koskeva ehdotettu muutos lisäisi valtakunnallista tietoisuutta myös muista kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetuista palveluista. Tietopohjan laajentaminen parantaisi työvoimapalveluita koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevien arviointien laatua sekä auttaisi luomaan parempaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin työllistymistä edistävästä toimenpiteistä.

Tietopohjan laajennus mahdollistaisi myös edellä tarkoitettujen palveluiden tilastoinnin osana työnvälitystilastoa tai palveluiden ottamisen huomioon erilaisissa mittareissa. Yhtenä esimerkkinä mahdollisesta tietojen hyödyntämisestä olisi nykyisen aktivointiasteen rinnalle luotava vastaava mittari, jossa huomioitaisiin lakisääteisten palveluiden lisäksi tavoitteiltaan ja toteutustavaltaan vastaavan kaltaisia palveluita, joita ei kuitenkaan voida luokitella lakisääteisiksi palveluiksi. Yksityiskohtainen mittarien kehitys ja tietojen vieminen osaksi työnvälitystilastoa olisi toimeenpanossa ratkaistava asia, eikä lainsäädäntö sitä edellyttäisi, mutta mahdollistaisi sen.

4.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.6.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Yksityisyyden suoja

Työvoimaviranomaisella on jo nykyisin järjestämislaissa säädetty tiedonsaantioikeus välttämättömiin henkilötasoisiiin tulotietoihin työvoimapalveluiden toimeenpanemiseksi. Erikseen säädetään myös tulorekisterilaissa kunta- ja kuntayhtymäpohjaisten työvoimaviranomaisten oikeudesta saada välttämättömiä tietoja suoraan tulotietojärjestelmästä tiettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanemiseksi. Lisäksi työvoimaviranomaisella on oikeus saada tulotietojärjestelmästä tietoja palkoista, tuloista, tuloerien ansainta-ajankohdista sekä ammattinimikkeistä palvelutarpeen arvioimiseksi.

Edellä mainittua tiedonsaantioikeutta ja oikeutta käsitellä tulotietoja laajennettaisiin niin, että työvoimaviranomainen voisi käsitellä edellä mainittuja tulorekisterin tietoja sekä muita

tiedonsaantioikeuden perusteella välttämättömiä tulorekisterilain 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanemiseksi. Esimerkiksi työvoimaviranomainen voisi saada tiedon niiden päivien lukumäärästä, joilta henkilöasiakkaalle on työttömyyden perusteella maksettu etuutta.

Esitetty tarkoittaisi yksittäisen henkilöasiakkaan kannalta sitä, että hänestä julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä välttämättömiä tietoja voitaisiin käsitellä työvoimaviranomaisen toimesta järjestämislain mukaisissa tehtävissä laajemmin kuin nykyisin, mutta kuitenkin ainoastaan tulorekisterilaissa säädettyjä käyttötarkoituksia varten. Tältä osin esityksellä voitaisiin arvioida olevan henkilöasiakkaan yksityiselämän suojaa vähentävä vaikutus.

Esityksessä työvoimaviranomaisen oikeus saada tulotietoja olisi kuitenkin rajattu tiedonsaantioikeuden perusteella välttämättömään ja tulorekisterilaissa säädettäisiin erikseen niistä käyttötarkoituksista, joihin tulotietoja saisi käyttää. Lisäksi on huomioitava, että ilman esitettyä muutostakin työvoimaviranomaisella olisi jo nykyisen tiedonsaantioikeuden perusteella oikeus saada työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömät henkilöasiakkaan tiedot esimerkiksi veroviranomaiselta maksatustehtävien toimeenpanemiseksi.

Työvoimaviranomaiseen sovelletaan tietosuojalain sisältämiä säännöksiä vaitiolovelvollisuudesta ja työvoimaviranomaiseen sovelletaan mitä julkisuuslaissa säädetään tietojen salassa pidosta. Lisäksi hallinnon yleislakeja ja virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan työvoimaviranomaisten toiminnassa. Lisäksi järjestämislaki sääntelisi osaltaan henkilöasiakkaan tietojen käsittelyä, minkä lisäksi tietosuoja-asetus sovelletaan työvoimaviranomaisissa, siltä osin kuin siitä ei kansallisessa lainsäädännössä ole poikettu.

Huomioiden, että työvoimaviranomaiset saavat ja käsittelevät jo nykyisin työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömiä tulotietoja, ei ehdotetun tulorekisterin tietojen käyttötarkoituksen laajentamisen arvioida vähentävän henkilöasiakkaan yksityiselämän suojaa kuin vähäisesti, kun huomioidaan edellä mainitut oikeussuojat vaitiolovelvollisuudesta, tietojen salassa pidosta sekä työvoimaviranomaisen virkavastuusta.

Yksittäisen henkilöasiakkaan oikeussuojakeinojen ei myöskään arvioida laskevan esitetyn muutoksen vuoksi.

Yhdenvertaisuus

Työnhakijoita ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun henkilöön liittyvän syyn, kuten tuloihin liittyvien tietojen, perusteella. Julkisissa työvoimapalveluissa on noudatettava tasapuolisuutta ja puolueettomuutta. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisessä, tuottamisessa, kehittämisessä ja palveluista tiedotettaessa sekä niihin ohjattaessa on edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla. Järjestämisessä on myös huolehdittava erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisestä.

Työvoimapalveluihin ohjaaminen perustuu aina työnhakijan palvelutarpeeseen, jossa arvioidaan työnhakijan työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä järjestämislain perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa, että samanlaisia asiakastilanteita voidaan arvioida palvelutarpeen näkökulmasta eri tavalla huomioiden palvelutarpeeseen liittyvät erityispiirteet ja näin edistää työllistymistä yksilöllisesti.

Tulotietojen avulla työvoimaviranomainen saisi työnhakijoista enemmän tietoa heidän yksilöllisen työllistymisensä edistämiseksi sekä resurssien tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Näin voitaisiin esimerkiksi tunnistaa aikaisemmin erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita ja edistää heidän työllistymistään ja tarkoituksenmukaisempiin palveluihin ohjaamista aikaisemmassa työnhaun vaiheessa.

Esitetyn perusteella tulotietojen tulisi tehostaa yksittäisten työnhakijoiden työllistymistä ja heikommassa asemassa olevien palvelutarpeen tunnistamista ja tätä kautta työllistymistä, koska työvoimaviranomaiset saisivat paremman kuvan asiakkaan palvelutarpeesta ja voisivat näin kohdentaa asiakkaita tarkoituksenmukaisempiin työllisyyspalveluihin. Lisäksi tietojen avulla voitaisiin tehostaa toimintaa kohdennettumpien palveluiden avulla, jolloin resursseja pitäisi jättää työnhakijoiden tehokkaan työllisyyden edistämiseen entistä enemmän.

Esityksen arvioidaan parantavan työnhakijoiden yhdenvertaisuutta kokonaisuudessaan ja erityisesti heikommassa asemassa olevien työnhakijoiden osalta.

4.2.6.2 Vaikutukset työnhakijoihin

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla välillisiä vaikutuksia eri työnhakijaryhmiin, jos tulorekisterin tietoja käytettäisiin palveluiden vaikuttavuuden analysointiin kohderyhmittäin ja analyysin tuloksia käytettäisiin asiakasohjauksessa joko kohderyhmän palveluun ohjausta lisäävänä tai vähentävänä taustatietona. Koska vaikutus riippuisi tiedon hyödyntämisen tavasta ja laajuudesta sekä analyysien tuloksista ja tulosten hyödyntämistavoista, ei vaikutuksia kohderyhmiin, kuten esimerkiksi osatyökykyisiin henkilöihin, vammaisiin henkilöihin tai sukupuolten väliseen tasa-arvoon palveluissa, voida arvioida etukäteen. Vaikutukset voivat olla luonteeltaan jonkin kohderyhmän palveluun pääsyä edistäviä tai sitä rajoittavia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana on arvioitu, että oikeudellisesti kestävä ja toteutuskelpoinen tapa varmistaa kaikille työvoimaviranomaisille yhdenvertainen mahdollisuus hyödyntää tulotietojärjestelmän välttämättömiä tietoja työllisyysalueensa työllisyyden edistämiseksi olisi mahdollistaa työvoimaviranomaiselle myös tiedonsaantioikeus KEHA-keskuksen lakisääteisen tehtävän perusteella tuottamaan esikäsiteltyyn tietoon. Tämän tiedon käsitteleminen työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanossa on paljon hyödyllisempää ja kustannustehokkaampaa kuin raakadatan käsittely. Työvoimaviranomainen voisi halutessaan saada välttämättömiä tulotietojärjestelmän tietoja myös suoraan Tulorekisteriyksiköstä.

Valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoa, jossa ainoastaan mahdollistettaisiin työvoimaviranomaisille tiedonsaantioikeus välttämättömiin tulotietojärjestelmän tietoihin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työvoimaviranomainen saisi tulorekisterin tietoja ainoastaan suoraan Tulorekisteriyksiköstä. Tätä varten jokaisen työvoimaviranomaisen tulisi rakentaa oma tietoturvallinen rajapinta tai katseluyhteys.

Tulorekisteri tiedon saattaminen sellaiseen muotoon, että sitä voitaisiin hyödyntää järjestämislain mukaisten työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanossa tehokkaasti vaatisi arvion mukaan paljon resursseja eikä valmistelun aikana työvoimaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella suurimmalla osalla olisi valmiutta tällaisen tiedon jatkokäsittelyyn, eli datan saattamiseen sellaiseen muotoon, että sitä voitaisiin hyödyntää työvoimapalvelujen ja

niihin liittyvien tehtävien toimeenpanossa. Lisäksi rajapinnasta tai katseluyhteydestä, jossa tieto siirtyisi työvoimaviranomaisen ja tulotietojärjestelmän aiheutuisi lisäkustannuksia.

Vaihtoehtoon ei päädytty, koska suurimmalla osalla työvoimaviranomaisista ei olisi mahdollisuutta eikä resursseja hyödyntää tulorekisterin tietoja sellaisenaan. Lisäksi kustannukset olisivat kokonaistaloudellisesti suuret yksittäisten rajapintojen tai katseluyhteyksien osalta.

Lisäksi valmistelun aikana arvioitiin vaihtoehtoa, jossa tulorekisterin välttämättömät tiedot siirtyisivät asiakastietojärjestelmään KEHA:n toimesta niin, että tietoja voitaisiin käyttää tietoturvallisesti käyttöoikeuksin hallittuna asiakastietojärjestelmässä työvoimaviranomaisen toimesta. Valmistelun yhteydessä ei kuitenkaan tunnistettu sellaisia käyttötarkoituksia, eli työvoimaviranomaisen lakisääteisiä tehtäviä, joita varten yksittäisen virkailijan olisi välttämätöntä käsitellä laajemmassa muodossa henkilöasiakkaan jatkuvasti päivittyviä tulorekisterin tietoja työnhaun aikana tai sen päätyttyä. Vaihtoehdosta olisi myös aiheutunut asiakastietojärjestelmän kehittämiseen liittyviä suurehkoja kustannuksia KEHA-keskukselle. Tämän vuoksi vaihtoehtoon ei päädytty.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tanska

Tanskassa työnhakijoiden tulotietoja hyödynnetään sekä kansallisella että kunnallisella tasolla työvoimapalvelujen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Kansallisella tasolla tulotiedot ovat keskeinen osa työvoimapolitiikan vaikuttavuuden ja toimivuuden seurantaa. Ne auttavat arvioimaan, kuinka hyvin eri aktivointitoimenpiteet edistävät työllistymistä ja taloudellista omavaraisuutta. Tulotietojen avulla voidaan esimerkiksi mitata, kuinka moni työnhakija siirtyy palkkatyöhön, kuinka paljon heidän tulonsa kasvavat ja kuinka moni siirtyy pois sosiaalietuuksien piiristä. Näitä tietoja käytetään myös reformien vaikutusten arviointiin ja poliittisen ohjauksen tueksi.

Kunnallisella tasolla tulotiedot tukevat työvoimapalvelujen kohdentamista ja yksilöllistä palvelusuunnittelua. Kunnat vastaavat työvoimapalvelujen käytännön toteutuksesta, mutta eivät hae tulotietoja suoraan esimerkiksi verohallinnolta. Sen sijaan ne saavat tiedot keskitetysti STAR-viranomaisen (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) kautta, joka tarjoaa ne valmiiksi analysoituina ja visualisoituina Jobindsats.dk -portaalissa. Kunnat voivat hyödyntää näitä tietoja esimerkiksi arvioidessaan, kenelle aktivointitoimia tulisi kohdistaa, miten toimenpiteet vaikuttavat työnhakijan tulokehitykseen ja milloin henkilö voidaan siirtää pois aktivointiohjelmasta.

STAR toimii tiedonhallinnan ja analyysin keskuksena. Se kerää ja yhdistää tulotiedot eri viranomaisilta, kuten verohallinnolta ja kuntien sähköisistä asiankäsittelyjärjestelmistä, sekä väestö- ja yritysrekistereistä. STAR analysoi ja visualisoi nämä tiedot Jobindsats.dk -portaalissa, josta ne ovat kuntien, poliittisten päättäjien ja tutkijoiden käytettävissä. Lisäksi STAR toteuttaa vaikuttavuustutkimuksia, kuten satunnaistettuja kontrolloituja kokeita, joissa tulotiedot toimivat keskeisinä mittareina. STAR vastaa myös tietoturvasta ja tiedon yhdenmukaisesta käytöstä koko maassa, varmistaen, että kaikki toimijat käyttävät samoja mittareita ja tietopohjaa.

Ruotsi⁷

⁷ Tiedot saatu Arbetsförmedlingenin asiantuntijalta.

Ruotsin julkisissa työvoimapalveluista vastaava Arbetsförmedlingen ei hyödynnä tulotietoja työnhakijaksi rekisteröinnin yhteydessä eikä tilastollisessa seurannassa. Tulospäätöksissä työllistymistä edistävissä palveluissa, kuten Rusta och matcha -ohjelmassa, tulotiedot eivät ole palkkion maksun perusteena palveluntarjoajille. Tulospäätöksen palkkion saamiseksi yhden tai useamman ehdon on kuitenkin täyttyttävä. Näiden ehtojen täyttymisen todentaminen tapahtuu eri tavoin riippuen siitä, onko osallistuja työllistynyt vai aloittanut opiskelun. Mikäli palveluun osallistunut on työllistynyt, palveluntuottajan on varmistettava, että työnantajan todistus työllistymisestä voidaan esittää. Koulutusorganisaation on vahvistettava opiskelun aloitus ja se, onko opiskelu päätoimista. Jos palveluntuottaja ei pysty todentamaan tätä Arbetsförmedlingin, palveluntuottajat eivät saa tulospäätöksistä korvausta.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

10 Luku Työnantajalle myönnettävät tuet

89 §. *Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että momentissa oleva ensimmäinen viittaus 83 §:n 3 momentin 3 kohtaan korvattaisiin viittauksella 83 §:n 3 momentin 5 kohtaan. Muutos olisi tekninen eikä se vaikuttaisi momentin vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön.

Momentissa viitattaisiin nykyisin virheellisesti kaksi kertaa järjestämislain 83 §:n 3 momentin 3 kohtaan, vaikka näistä ensimmäisen viittauksen tulisi koskea 83 §:n 3 momentin 5 kohtaa. Jotta palkkatuen jatkaminen 2 momentin perusteella olisi mahdollista, tulisi poikkeuksen koskea 83 §:n 3 momentin 5 kohdan soveltamista.

94 §. *Palkkatuen enimmäismäärä ja maksamisen esteet.* Pykälän 1 momentin 2 kohtaan muutettaisiin siten, että palkkatuen enimmäismäärä olisi 1 770 euroa kuukaudessa, kun kysymys olisi 87 §:n perusteella myönnetystä tuesta. Muutos olisi tekninen.

Järjestämislaki tuli voimaan 1.1.2025 eikä järjestämislain 94 §:n 1 momentin 2 kohdassa ollut tarkoitus, että palkkatuen enimmäismäärä olisi 2 770 euroa kuukaudessa, vaan tarkoitus on ollut, että enimmäismäärä olisi 1 770 euroa kuukaudessa HE 207/2022 vp säännöskohtaisten perusteluiden mukaisesti.

Hallituksen esityksen 207/2022 vp 94 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että nykyisin palkkatuen enimmäismäärästä säädetään valtion talousarviossa. Nykyinen enimmäismäärä 50 prosentin tukitasolla on 1 400 euroa kuukaudessa, mikä vastaa 2 800 euron palkkakustannuksia mukaan lukien työnantajan sivukulut, jotka voimassa olevan lainsäädännön mukaan ovat palkkatuella katettavia. Ehdotettu 50 prosentin tuen enimmäismäärä vastaisi tätä ottaen huomioon, etteivät työnantajan sivukulut kuuluisi tuella katettaviin kustannuksiin. Lisäksi mainittua enimmäismäärää korotettaisiin 10 prosentilla vastaamaan tuen enimmäismäärän käyttöönoton jälkeen tapahtunutta yleisen ansiotason nousua. Vastaavasti 70 ja 100 prosentin tuen enimmäismäärät vastaisivat suhteellisesti edellä mainittua 50 prosentin tukitasoa ottaen kuitenkin huomioon, että 100 prosentin tuki maksetaan enintään 65 prosentin työaikaan ja että työnantajan sivukulut otetaan huomioon 23 prosentin suuruusena.

Momentin 2 kohdan muutoksen myötä korjattaisiin kohdassa oleva euromäärä vastaamaan tarkoitettua myös suhteessa momentin 1 ja 3 kohtiin.

13 luku Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

112 §. *Asiakastietojen käyttötarkoitukset.* Pykälään lisättäisiin uusi *4 momentti*, jossa säädettäisiin ehdotetun 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettujen tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä säädettyjen tietojen käyttötarkoituksista.

Uuden 4 momentin mukaan 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja voitaisiin käsitellä ainoastaan 112 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin, eli tässä laissa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen. Lisäksi 4 momentin mukaan 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja voitaisiin käsitellä 112 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakkointiin ja ohjaukseen.

Tulotietojen avulla kunnat ja kuntayhtymät pystyisivät parantamaan työvoimapalveluiden toimeenpanon tehokkuutta, kustannustehokkuutta sekä yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, asiakkaiden palvelutarpeen arviointia, palveluiden sisältöä sekä arvioimaan palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Käytännössä kunnat siis pystyisivät hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin, mitä olisi pidettävä itsessään yleisen edun mukaisena ja oikeasuhtaisena. Tämän vuoksi käyttötarkoitus olisi välttämätön ja oikeasuhtainen.

Palvelujen ja tehtävien valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakkointiin ja ohjaukseen tarkoitettujen käyttötarkoitusten katsottaisiin sisältyvän jo järjestämislaissa säädettyjen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen. Lisäksi tilastointi olisi sallittu käyttötarkoitus suoraan tietosuoja-asetuksen 5.1 ja 89.1 artiklan nojalla. Niiden mainitsemista erikseen pidetään kuitenkin selvyyden vuoksi tarpeellisena, kun otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa tarkoitettu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate.

Työvoimaviranomaiset voisivat esityksessä ehdotettujen muutoksien myötä saada tietoja tulotietorekisteristä suoraan Tulorekisteriyksiköltä, jolloin oikeudesta tietojen saamiseen tiettyjä käyttötarkoituksia varten säädettäisiin ehdotetussa tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdassa. Lisäksi työvoimaviranomaiset voisivat saada tulotietoja KEHA-keskuksesta, sillä esityksessä järjestämislain 114 §:n ehdotettavien muutoksien johdosta heidän tiedonsaantioikeutensa laajenisi. Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdassa säädettyt käyttötarkoitukset eivät tässä tapauksessa rajoittaisi työvoimaviranomaisen tietojen käyttötarkoituksia, sillä tietojen luovuttaminen tapahtuisi KEHA-keskuksen ja työvoimaviranomaisen välillä. Ilman uutta 4 momenttia 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja voitaisiin käsitellä kaikkiin järjestämislain 112 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin ja käyttötarkoitukset olisivat laajemmat kuin mihin tietoja voitaisiin luovuttaa tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdan perusteella. Jotta käyttötarkoitukset vastaisivat toisiaan, riippumatta siitä, miten tietoa luovutettaisiin työvoimaviranomaiselle, tulisi käyttötarkoituksesta säätää myös järjestämislaissa.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen 3 kohta sisältää velvoitteen säätää kansallisessa lainsäädännössä käsittelyn perustasta ja käsittelyn tarkoituksesta.

Ehdotettu 4 momentti täyttäisi myös yleisen edun mukainen tavoitteen, sillä sääntely liittyisi yleisen edun mukaisiin lakisääteisiin tehtäviin ja se olisi oikeasuhteinen, sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden, eli työnhakijoiden työllistymiseen nähden.

114 §. Käsiteltävät tiedot. Pykälän 1 momentin 11 kohtaa muutettaisiin siten, että henkilöasiakkaasta voitaisiin käsitellä tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja.

Henkilöasiakkaasta käsiteltäviä tietoja olisivat ainakin tiedot tulorekisterilain 6 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista palkoista ja tuloista sekä 7 §:n 4 ja 7 kohdassa tarkoitettujen tuloerien ansainta-ajankohdista ja ammattinimikkeistä sekä 6 §:n 5 momentin 8 kohdassa tarkoitettujen tietojen niiden päivien lukumäärästä, joilta henkilöasiakkaalle olisi työttömyyden perusteella maksettu etuutta. Kohdan muuttaminen mahdollistaisi myös muiden tulorekisterilain 6 ja 7 §:ssä säädettyjen välttämättömien tietojen käsittelemisen henkilöasiakkaasta.

Henkilöasiakkaasta käsiteltäviä tietoja ei olisi tarpeen eikä tarkoituksenmukaista rajata tarkemmin, sillä tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin johdantolauseen perusteella tulorekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta edelleen tiedon käyttäjille päättää Tulorekisteriyksikkö tietojen minimointiperiaatetta ja käyttötarkoituksensidonnaisuuden periaatetta noudattaen. Tulorekisteriyksikkö arvioisi työvoimaviranomaisen 115 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden perusteella, mitkä tulorekisteriin tallennetut tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen tietojen olisivat välttämättömiä työvoimaviranomaisille tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdassa tarkoitettuihin tarkoituksiin. Työvoimaviranomaisella olisi siis oikeus saada vain välttämättömiä tietoja tulorekisteristä, vaikka 11 kohdassa viitattaisiin laajemmin tulorekisterilain 6 ja 7 §:n.

Edellä mainitun vuoksi ehdotetun järjestämislain 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa viitattaisiin tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin, eikä lueteltaisi tietoja tyhjentävästi lain tasolla.

Järjestämislain 27 §:n 2 momentin mukaan työnhakijaksi rekisteröityvä henkilö antaa työllistymisen ja julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot työkokemuksistaan, koulutuksestaan ja muusta osaamisestaan sekä työkyvystään. Lisäksi yleisenä lähtökohdaksi työvoimapalveluissa on, että työnhakija antaisi itse tarvittavat tiedot työllisyyden edistämiseksi ja työvoimapalveluihin ohjaamiseksi. Tätä lähtökohdaksi ei olisi tarkoitus muuttaa 114 §:n 1 momentin 11 kohdan muutoksella, eli henkilöasiakkaan ei tarvitsisi itse toimittaa työvoimaviranomaiselle 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja, vaan työvoimaviranomainen saisi välttämättömät tiedot tiedonsaantioikeutensa perusteella.

Ehdotetun 114 §:n 11 kohdan muuttamisella olisi yhteys työvoimaviranomaisen 115 §:n 1 momentissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen, joka laajenisi ehdotetun muutoksen johdosta. Työvoimaviranomaisen 115 §:ssä säädettyä tiedonsaantioikeutta rajoittaa vakiintuneesti 114 §:ssä säädetty tiedot, joita työvoimaviranomainen voi käsitellä. Koska 114 §:n 1 momentissa säädettyä henkilöasiakkaasta käsiteltäviä tietoja laajennettaisiin tarkoittaisi tämä myös, että 115 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus ulottuisi näihin tietoihin, mikäli tiedot olisivat työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömiä.

Kohdassa 11 säädettyjen tietojen käsittelyn yleinen oikeusperuste olisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, eli käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Tietosuojalain 4 §:ssä säädetään erikseen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan perusteella kansallisen liikkumavaran käytöstä, kun oikeusperusteena on e alakohta. Tietosuojalain 4 §:n 2

kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

Työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvista työvoimapalveluista sekä niihin liittyvistä tehtävistä säädetään järjestämislaissa ja näiden tarkoituksena on turvata osaavan työvoiman saatavuutta ja työtä hakevien mahdollisuuksia saada työtä sekä edistää uuden yritystoiminnan syntymistä, yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Työvoimaviranomaisen tehtävässä olisi kysymys kokonaisuudessaan työllisyyden edistämisestä ja työttömyyden ehkäisemisestä, mikä olisi itsessään yleisen edun mukainen tehtävä.

Perusteiden katsotaan täyttävän tietosuojalain 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettut edellytykset tietojen käsittelylle tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella sekä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellytykset.

Asiakkaiden tietojen käyttötarkoituksista säädettäisiin järjestämislain 112 §:ssä, mutta esityksessä ehdotetun tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdan muutos rajoittaisi tietojen käyttötarkoitusta.

121 §. *Työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että 5 ja 6 kohtaan tehtäisiin lakitekniset muutokset, jotka johdaisivat momenttiin lisättävästä uudesta 7 kohdasta.

Momentin 5 ja 6 kohtaan tehtäisiin lakitekniset muutokset, jotka mahdollistaisivat uuden 7 kohdan lisäämisen. Momentin 5 ja 6 kohtaa ei muutettaisi muuten.

Momenttiin lisättävässä uudessa 7 kohdassa säädettäisiin työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen velvollisuudesta tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka olisivat tarpeen muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden tilastointia ja tiedolla johtamista varten.

Muilla työnhakua ja työllistymistä tukevilla palveluilla tarkoitettaisiin sellaisia palveluita, joita kunnat voisivat järjestää yleisen toimialansa perusteella työnhakijoiden työllisyyden tukemiseksi ja edistämiseksi. Kohta ei koskisi sellaisia palveluita, jotka eivät liittyisi työnhakijoiden työllistymiseen.

Tarkoitus ei kuitenkaan olisi, että valtakunnallisesta tietovarannosta luotaisiin kunnan yleisen toimialan perusteella järjestämien palveluiden hallintajärjestelmä, vaan edellä mainituista palveluista tulisi kirjata vain tarvittavat tiedot, jotka valtakunnallisen tietovarannon ylläpitäjä, eli KEHA-keskus määrittäisi tarkemmin. Tietoja olisivat esimerkiksi palvelun tyyppi tai luokka ja palvelun kesto. Palveluista ei kirjattaisi kustannuksia tai mitään muutakaan tietoa näihin käytettyistä rahoista. KEHA-keskuksen tulisi rajata tallennettavat tiedot ehdottoman tarpeellisiin.

Lisäksi tarkoitus olisi, että palvelun tyyppi tai luokka ja kesto tallennettaisiin tietovarantoon, jos työnhakija ohjattaisiin palveluprosessin yhteydessä mainittuihin palveluihin tai osallistuminen tulisi muuten tietoon. Tällaisia palveluita olisivat ainakin työllistymissuunnitelmassa sovitut muut työnhakua ja työllistymistä edistävät palvelut. Näitä palveluita ei voitaisi tyhjentävästi listata ennakolta, jolloin työvoimaviranomainen ratkaisisi yksittäisen työnhakua tai työllistymistä edistävän palvelun osalta, olisiko tämä tarpeellinen 121 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Esitetyllä ei olisi tarkoitus muodostaa minkäänlaista selvityselvöllisyyttä työvoimaviranomaiselle siitä, olisiko esimerkiksi jokin muu työvoimaviranomainen tai kunta ohjannut työnhakijan mainittuun palveluun. Tietovarantoon tallentaminen ei koskisi myöskään kuntien yleisempiä elinvoiman tai työllisyyden edistämisen hankkeita tai työllisyyden edistämiseen liittymättömiä palveluita, vaan ainoastaan työnhakua ja työllistymistä tukevia palveluita, joihin työnhakija osallistuu.

Järjestämislain 121 §:n 2 momentin mukaan mainitun pykälän 1 momentin tallentamisvelvollisuus koskisi ainakin 114 §:ssä tarkoitettuja asiakkaiden ja palveluntuottajien tietoja. Nykyisellään 114 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään jo muista työnhakua ja työllistymistä tukevista palveluista ja nämä tulisi tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon, jos tiedot ovat tarpeen 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin.

Uudella 7 kohdalla ei siis muutettaisi nykytilaa, vaan ainoastaan täsmennettäisiin nykytilaa siten, että 121 §:n 1 momentin tallentamisvelvollisuus olisi yksiselitteinen ja kattaisi myös muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut.

7.2 Laki tulotietojärjestelmästä

13 §. *Tiedon käyttäjien oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä.* Pykälän 1 momentin 23 kohtaa muutettaisiin lisäämällä KEHA-keskukselle oikeus saada tietoja EVK-lain 13 §:n 1 momentissa säädettyjä valtionavustuslain mukaisia tehtäviä varten. Lisäksi 1 momentin 34 kohtaa muutettaisiin lisäämällä kunnille ja kuntayhtymille oikeus saada tietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten.

Momentin 23 kohtaa muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin KEHA-keskukselle oikeus saada tietoja tulorekisteristä valtionavustusten maksatusta, takaisinperintää ja valvontaa koskevien tehtävien hoitamiseksi.

EVK-lain 13 §:n 1 momentin mukaan KEHA-keskus hoitaa suoraan valtionavustuslain nojalla myönnetyn valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät sekä elinvoimakeskusten lisäksi mainitun lain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. KEHA-keskus voi hoitaa elinvoimakeskusten muun lain nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään. Momentin 23 kohdan muutoksella tarkoitettaisiin nimenomaisesti mainittuja tehtäviä.

Tehtäviä hoitaessaan KEHA-keskus olisi valtionapuviranomainen ja KEHA-keskuksella olisi valtionavustuslain 31 §:ssä säädetty oikeus saada välttämättömiä tietoja toiselta viranomaiselta mukaan.

Momentin 23 kohtaan tehtäisiin lisäksi tekninen muutos. Kohdassa säädetään nykyisin KEHA-keskuksen oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä EVK-laissa säädetyn työvoimapalveluiden toimivuutta sekä tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista, arviointia ja seurantaan koskevan tehtävän hoitamiseksi. Teknisen muutoksen jälkeen edellä mainitun tehtävän osalta viitattaisiin EVK-lain 13 §:n 2 momentin 2 kohtaan, jossa nimenomaisesti säädetäisiin edellä mainitusta KEHA-keskuksen tehtävästä. Muutoksella olisi ainoastaan tarkoitus yksinkertaistaa momentin kielellistä sisältöä. Muutos ei vaikuttaisi muuten 23 kohdan soveltamiseen.

Mainitussa 23 kohdassa säädetäisiin edelleen nykyistä vastaavasti KEHA-keskuksen oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä palkkaturvain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvain

(1108/2000) toimeenpanoa varten sekä järjestämislain 120 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi.

Momentin 34 säädettäisiin kunnan ja kuntayhtymän oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten.

Kohdan 34 mukaan kunnalla ja kuntayhtymällä olisi oikeus saada tulorekisteristä tietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalveluiden toimeenpanoa varten. Tällä tarkoitettaisiin kaikkia järjestämislaissa säädettyjä työvoimapalveluita. Näihin sisältyisi oikeus saada esimerkiksi nykyisin 34 kohdassa säädettyjä muutosturvakoulutusta, palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, starttirahaa ja palvelutarpeen arviointia koskevien tehtävien toimeenpanoa varten tietoja.

Työvoimapalveluiden toimeenpanoon liittyvillä tehtävillä tarkoitettaisiin sellaisia järjestämislaissa säädettyjä tehtäviä, jotka olisivat kiinteä osa järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalveluiden toimeenpanoa tai järjestämislaissa säädettyjä itsenäisiä tehtäviä. Tällaisia olisivat esimerkiksi järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen järjestämisvastuuseen ja toimeenpanoon itsessään sisältyvä ennakollinen ja jälkikäteinen valvonta, kehittäminen, seuranta, arviointiin mukaan lukien tulosperusteinen arviointi, tilastointi, ennakointi. Lisäksi tällaisia olisivat esimerkiksi työnhakijoiden palvelupolkujen arvioiminen, kartoittaminen ja työvoimapalveluiden kohdistuva tuloksellisuuden arviointi sekä asiakkaiden segmentointi.

Järjestämislain lain 38 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan työllistymissuunnitelmaan voidaan tarvittaessa sisällyttää muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja. Tällaisia palveluja olisivat myös muut kuin järjestämislaissa säädetty työvoimapalvelut, eli esimerkiksi sellaiset muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut, joita työvoimaviranomainen järjestäisi yleisen toimialansa perusteella. Jos tällaisesta palvelusta olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa, 34 kohdassa tarkoitettu oikeus saamiselle ja käyttötarkoitus täyttyisi. Tämä johtuisi siitä, että työllistymissuunnitelma olisi järjestämislaissa tarkoitettu työvoimapalvelu, mitä varten ehdotetun 34 kohdassa tarkoitettuja tietoja olisi oikeus saada ja käsitellä.

Vastaavasti, jos kyse olisi sellaisesta kunnan oman toimialan nojalla järjestämästä palvelusta, josta ei olisi sovittu suunnitelmassa, 34 kohdassa säädetty edellytys ei täyttyisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että kunnalla ja kuntayhtymällä ei olisi oikeutta saada ja käyttää tulotietoja 34 kohdan perusteella muihin oman toimialansa perusteella tuottamiin palveluihin.

Kunnalla ja kuntayhtymällä olisi oikeus saada tulorekisteristä tietoja mainitun 34 kohdan mukaisesti käyttötarkoituksiin. Muutos ei tarkoittaisi sitä, että kunta tai kuntayhtymä voisi saada ja käsitellä tietoja järjestämislain 112 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin yleisesti, vaan ehdotettu 34 kohta rajoittaisi tietojen saamista ja käsittelyä myös käyttötarkoituksensa mukaisesti. Kunta ja kuntayhtymä ei esimerkiksi voisi käyttää tietoja työttömyysturvalain mukaisesti tehtäviin, kuten työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen tai työssäolovelvoitteen purkamisen selvittämiseen, koska tästä käyttötarkoituksesta ei nimenomaisesti säädettäisi tulorekisterilaissa.

Mainittu 34 kohta ei itsessään muodostaisi työvoimaviranomaiselle tiedonsaantioikeutta, vaan työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus perustuisi järjestämislain 115 §:ään.

Tulorekisteriyksikön tietojen käsittely perustuisi tietosuojasetuksen 6 artiklan c alakohtaan, kuten nykyisin.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn ollessa tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi on käsittelyn perustasta säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Kyseisessä lainsäädännössä pitää määritellä käsittelyn tarkoitus. Lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käyttötarkoitussidonnaisuutta, säilytysaikoja, sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden. Vaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on lisäksi, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tämä kohta sisältää siis sekä velvoitteen säätää kansallisessa lainsäädännössä käsittelyn perustasta ja käsittelyn tarkoituksesta että mahdollisuuden säätää myös muista seikoista.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna käsittelyn oikeusperustana olisi laki tulotietojärjestelmästä sekä tiedon käyttäjiä koskeva erillislainsäädäntö, johon tulorekisterilain 3 luvun 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdassa viitattaisiin. Mainituissa lainkohdissa säädettäisiin, mille tiedon käyttäjille ja mihin käyttötarkoituksiin tietoja voitaisiin tulorekisteristä luovuttaa.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kansallista liikkumavaraa käytettäisiin ainoastaan siltä osin kuin nykyisten tahojen oikeutta saada ja käyttää tietoja laajennettaisiin uusiin käyttötarkoituksiin. Tämä koskisi KEHA-keskusta sekä kuntia ja kuntayhtymiä että Tulorekisteriyksikköä.

KEHA-keskuksen tehtävien osalta käyttötarkoituksen laajentamisen tarkoituksena olisi helpottaa valtionavustuksien maksatukseen, takaisinperintään ja valvontaan liittyvää hallinnollista taakkaa sekä helpottaa valtionavustuksen hakijan hallinnollista taakkaa tarvittavien tietojen toimittamisen osalta. Samalla mahdollistettaisiin tietoturvallinen tietojen siirtyminen tulorekisteriyksikön ja KEHA-keskuksen välillä yksittäisten ja manuaalisten tietopyyntöjen sijaan.

Kuntien ja kuntayhtymien osalta käyttötarkoituksen laajentamisen tarkoituksena olisi tukea kunta- ja kuntayhtymäpohjaisia työvoimaviranomaisia järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanossa. Tulotietojen avulla kunnat ja kuntayhtymät pystyisivät parantamaan työvoimapalveluiden toimeenpanon tehokkuutta, kustannustehokkuutta sekä yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, asiakkaiden palvelutarpeen arviointia, palveluiden sisältöä sekä arvioimaan palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Käytännössä kunnat siis pystyisivät hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin, mitä olisi pidettävä itsessään yleisen edun mukaisena ja oikeasuhtaisena.

Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohtaan esitettyjen muutoksien katsotaan täyttävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklan edellytykset. Lisäksi esitetyt muutokset olisivat yleisen edun mukaisia ja oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

8 Voimaantulo

Esitetään, että lait tulevat voimaan 1.11.2026.

9 Toimeenpano ja seuranta

Muutoksien vaikutuksia seurattaisiin osana alueellisten työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskusteluja.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 10 § (yksityiselämän suoja), 18 § (oikeus työhön) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto).

10.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 § 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Ehdotuksessa mahdollistettaisiin työvoimaviranomaisille oikeus saada tulotietojärjestelmästä välttämättömiä tietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten. Tiedoilla voitaisiin tukea työvoimapalveluiden tarkoituksenmukaista ja resurssitehokasta toimeenpanoa. Lisäksi tiedoilla voitaisiin tehostaa työnhakijoiden yksilöllisiä työvoimapalveluita ja palveluihin ohjaamista, asiakkaiden segmentointia sekä edesauttaa yksilökohtaisempien palvelupolkujen luomisessa kohti työllistymistä.

Toisaalta tietojen avulla vaikeammin työllistyviä voitaisiin mahdollisesti ohjata myös vaikuttavampiin ja tehokkaampiin palveluihin aikaisemmassa työnhaun vaiheessa, minkä vuoksi muutoksien arvioitaisiin myös parantavan heikommassa asemassa olevien työnhakijoiden asemaa. Näin voitaisiin myös edistää heikommassa asemassa olevien työnhakijoiden tosiasiallista tasa-arvoa.

Työnhakijoita ohjattaisiin edelleen työvoimapalveluihin ja heidän työllistymistään edistettäisiin järjestämislaissa säädetyn palvelutarpeen perusteella, jolloin tulotiedot toimisivat ainoastaan apuna. Koska henkilöasiakkaan tulotieto itsessään ei olisi järjestämislain mukainen peruste

työvoimapalvelun ohjaamiselle, vaan työnhakijoita ohjattaisiin palveluihin palvelutarpeen perusteella, esityksessä ehdotetut muutokset täyttäisivät perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta säädetyn, vaikka työvoimaviranomainen valitsisi olla hyödyntämättä tulotietoja.

10.2 Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Arvioidessaan tällaista sääntelyä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntelyyhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä rajoittaa erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2017 vp) antamassaan lausunnossa, että tulorekisteriä koskeva sääntely on erittäin täsmällistä siihen nähden, että tulorekisteriin ei talleteta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valiokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden näkökulmasta. (PeVL 49/2017 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL

25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esityksen 2. lakiehdotuksessa esitetään KEHA-keskuksen sekä kuntien ja kuntayhtymien osalta nykyisten tahojen käyttötarkoitusten laajentamista tulorekisterilain 13 §:n, mikä samalla tarkoittaisi oikeutta tietojen saamiseen tulorekisteristä mainituille tahoille uusia käyttötarkoituksia varten. Nämä käyttötarkoitukset olisivat KEHA-keskuksen osalta EVK-lain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lakisääteisten valtionavustuksien maksatuksiin, takaisinperintään ja valvontaan liittyviä tehtäviä, kun taas kuntien ja kuntayhtymien osalta tehtävät olisivat järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoon liittyviä, eli järjestämislaissa työvoimaviranomaiselle säädettyjä lakisääteisiä tehtävien hoitamiseen liittyviä.

KEHA-keskuksen tehtävien osalta käyttötarkoituksen laajentamisen tarkoituksena olisi vähentää valtionavustuksien maksatukseen, takaisinperintään ja valvontaan liittyvää hallinnollista työtä sekä vähentää valtionavustuksen hakijan hallinnollista taakkaa edellä mainittujen tehtävien kannalta välttämättömien tietojen toimittamisen osalta. Muutoksella mahdollistettaisiin KEHA-keskuksen siirtyminen nykymuotoisista, usein manuaalista käsittelyä ja siten virhemahdollisuuksia sisältävistä tiedonsiirron menetelmistä tiedon liikkumiseen rajapintojen kautta. Rajapinnat ovat huomattavasti tietoturvallisempia ratkaisuja tiedon siirron osalta kuin manuaaliset tietopyynnöt. Toimella myös edistettäisiin valtionavustusten hakijoiden henkilötietojen suojaa.

Kuntien ja kuntayhtymien osalta käyttötarkoituksen laajentamisen tarkoituksena olisi tukea kunta- ja kuntayhtymäpohjaisia työvoimaviranomaisia järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanossa. Tulotietojen avulla kunnat ja kuntayhtymät pystyisivät parantamaan työvoimapalveluiden toimeenpanon tehokkuutta, kustannustehokkuutta sekä työnhakijoiden yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, palvelutarpeen arviointia ja sitä kautta yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, työvoimapalveluiden sisältöä sekä arvioimaan palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Käytännössä kunnat siis pystyisivät hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin. Kokonaisuutta olisi pidettävä itsessään yleisen edun mukaisena ja oikeasuhtaisena tarkoitukseensa nähden.

Kysymys olisi tietojen käyttäjille säädettyjen lakisääteisten ja tärkeiden yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavien tietojen välittämisestä, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä on KEHA-keskuksen ja työvoimaviranomaisen osalta erikseen säädetty valtionavustuslaissa ja järjestämislaissa. Käyttötarkoitukset, joita varten välttämättömiä tietoja luovutettaisiin, olisivat hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta ja täyttäisivät myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellytykset kansalliselle lainsäädännölle.

KEHA-keskukseen ja työvoimaviranomaisiin sovelletaan tietosuojalakia, julkisuuslain salassapitoa koskevia säännöksiä sekä virkavastuuta koskevaa sääntelyä. Näiden olisi katsottava yhdessä 1. ja 2. lakiehdotuksen sekä tietosuoja-asetuksen kanssa muodostavan sellaiset oikeussuojatoimet henkilötietojen suojalle, että asiakkaiden yksityisyyden suoja toteutuisi perustuslain 10 §:ssä säädetyllä tavalla, ja että sitä rajoitettaisiin vain siinä määrin kuin olisi välttämätöntä viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Arviossa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että tulotietojärjestelmä ei sisällä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja.

Täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan ehdotettu sääntely nykyisten tietojen käyttäjien oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä laajempiin käyttötarkoituksiin vastaisi tulotietojärjestelmän 13 §:ssä säädettyjä tiedon luovutusoikeuksia koskevaa nykyistä sääntelyä. Tältä osin

ehdotetun sääntelyn on katsottava myös täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö täsmällisyydestä.

Tulorekisterin käyttötarkoituksena on vastaanottaa ja tallettaa suorituksen maksajien ilmoittamia tulotietoja ja muita niihin liittyviä tietoja sekä välittää tiedot tiedon käyttäjille 13 §:ssä mainittuihin tarkoituksiin. Tällä perusteella tulotietojärjestelmän 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdan esitettyjen muutoksien osalta arvioidaan, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu käyttötarkoituksensidonnaisuuden periaate täyttyy. Tiedot välitetään myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla kansallisen lainsäädännön perusteella ja tarkoitus on välttämätön 23 artiklan 1 kohdassa mainitun yleiseen julkiseen etuun tarkoitettujen tavoitteiden kanalta.

Tulorekisteriyksikön tietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja käsittelyn oikeusperusteesta säädettäisiin esityksen osalta tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdassa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla. Mainituissa kohdissa käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa sen osalta kuin mainituissa 23 ja 34 kohdassa säädettäisiin nykyisten tahojen laajemmista käyttötarkoituksista tulorekisterin tietojen käyttämiselle. Tämä olisi mahdollista, koska 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perustuessa 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan voidaan kansallisesti säätää oikeusperusteesta, joka voi sisältää erityisiä säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Tällöin jäsenvaltion lainsäädännön on kuitenkin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tämän katsotaan täyttyvän edellä arvioidusti, kun huomioidaan käyttötarkoitukset tietojen luovutukselle.

KEHA-keskuksen tulorekisteristä saatavien välttämättömien tietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja tietojen käyttötarkoituksesta säädettäisiin tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 kohdassa. Käsittelyn oikeusperustana olisi tietosuoja-lain 4 §:n 2 kohta. Edellä tässä jaksossa arvioidun perusteella sääntely on yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Työvoimaviranomaisen tulorekisterin välttämättömien tietojen käsittely perustuisi myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, eli käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käyttötarkoituksesta säädettäisiin tällöin tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 34 kohdassa, joka myös rajoittaisi suoraan järjestämislain 112 §:ssä säädettyjä henkilöasiakkaan tietojen käyttötarkoituksia.

Lisäksi järjestämislain 112 §:n ehdotetussa uudessa 4 momentissa säädettäisiin tarkentavasti tulotietojen käsittelyn käyttötarkoituksista 112 §:stä poiketen. Sääntely olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukainen.

Tietosuoja-lain 4 §:ssä säädetään erikseen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla käsittelyn oikeusperusteesta. Tietosuoja-lain 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Edellä tässä jaksossa mainitun perusteella työvoimaviranomaista koskevalla lainsäädännöllä olisi yleisen edun mukainen tavoite ja se olisi oikeasuhteinen tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lisäksi tietojen käyttötarkoitus olisi rajattu.

Esitetyn perusteella ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan täsmällistä, kattavaa ja tarpeeksi yksikohtaista huomioiden, että luovutettavat tiedot eivät sisällä erityisiä henkilötietoja. Tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellytyksien katsotaan täyttyvän. Lisäksi yksityisyyden suojaa rajoitetaan vain siinä määrin kuin se on ehdottoman tarpeen viranomaisten lakisääteisten tehtävien ja yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Myös tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellytyksien katsotaan täyttyvän.

Henkilötietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksiin sisältyy viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä sekä tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdan perusteella että välillisesti järjestämislain 114 §:n 1 momentin 11 kohdan ehdotetulla, joka laajentaisi työvoimaviranomaisen järjestämislain 115 §:ssä säädettyä tiedonsaantioikeutta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 19/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitattut lausunnot).

KEHA-keskuksen sekä työvoimaviranomaisten oikeus saada tulorekisterissä olevia henkilötietoja perustuisi niiden olemassa olevaan muualla laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen, aivan kuten mainittujen tahojen oikeus saada tulorekisteristä tietoja nykylainsäädännön perusteella. Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdan esitetyillä muutoksilla ei synnyttäisi KEHA-keskukselle tai työvoimaviranomaiselle uusia tiedonsaantioikeuksia vaan tiedonsaantioikeus perustuisi aina muualla laissa oleviin tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin.

KEHA-keskuksen toimiessa valtionapuviranomaisena, sen tiedonsaantioikeudesta muulta viranomaiselta säädetään valtionavustuslain 31 §:ssä, ja tietojen saaminen on sidottu tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin. KEHA-keskuksen tehtäviä olisivat valtionavustusten

maksatus, takaisinperintä ja valvonta. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia valtionavustuslaissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen.

Työvoimaviranomaisella on järjestämislain 115 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada muun muassa valtion viranomaiselta ja työvoimaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeutta on vakiintuneesti rajoittanut järjestämislain 114 §, jossa säädetään niistä tiedoista, joita muun muassa henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä.

Esityksessä järjestämislain 114 §:n 1 momentin 11 kohtaan esitettäisiin lisättäväksi tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettut tiedot. Käytännössä tämä tarkoittaisi järjestämislain 115 §:n 1 momentissa säädetyn tiedonsaantioikeuden osalta myös sitä, että työvoimaviranomaisella olisi oikeus saada tulorekisterilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja, mikäli nämä olisivat työvoimapalveluiden toimeenpanossa välttämättömiä. Olisi siis tulkittava, että työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus osaltaan laajenisi. Tietojen saaminen olisi kuitenkin edelleen sidottu työvoimapalveluiden toimeenpanossa välttämättömiin tietoihin, minkä katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön tietojen luovuttamisesta. Itse 115 §:ssä säädettyä työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeutta ei esitetä muutettavaksi tässä esityksessä.

Tulorekisteristä olisi kuitenkin aina mahdollista luovuttaa välttämättömiä tai tarpeellisia tietoja vain niihin käyttötarkoituksiin, jotka tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n eri kohdissa on erikseen mainittu, riippumatta luovutuksen saajan tiedonsaantioikeudesta.

Tietojen luovuttaminen tulorekisteristä olisi siis rajattu viranomaisten tiedonsaantioikeuksien kautta jonkin tehtävän kannalta välttämättömiin tietoihin ja tarkemmin tulorekisterilaissa säädetäisiin niistä käyttötarkoituksista, jotka vielä rajoittaisivat tietojen luovuttamista tulorekististä käyttäjä tahoille.

Lakiehdotuksien sääntelyn katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön edellytykset ja perustuslain 10 §:n vaatimukset.

10.3 Oikeus työhön

Perustuslain 18 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää työllisyyttä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättää julkiselle vallalle merkittävästi liikkumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1-2).

Työvoimaviranomaisen tehtävänä on toimeenpanna ja toteuttaa järjestämislaissa säädetyt työvoimapalvelut ja niihin liittyvät tehtävät. Työvoimapalveluilla turvataan osaavan työvoiman saatavuutta ja työtä hakevien mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä, yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua.

Tulotietojen avulla kunnat ja kuntayhtymät pystyisivät mahdollisesti parantamaan työvoimapalveluiden toimeenpanon tehokkuutta, kustannustehokkuutta sekä työnhakijoiden yksilöllisiin palveluihin ohjaamista, palvelutarpeen arviointia, työvoimapalveluiden sisältöä sekä

arvioimaan palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Käytännössä kunnat siis pystyisivät hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä nykyistä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin.

Tämän vuoksi esityksellä arvioitaisiin olevan myös yhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen ja sen toteuttamiseen. Esityksessä ehdotettujen muutoksien arvioitaisiin ainakin välillisesti toteuttavan myös mainitussa momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta ja olevan sen mukainen.

10.4 Kunnallinen itsehallinto

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen (PeVL 34/2013 vp, s. 3/I).

Esityksessä mahdollistettaisiin kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille oikeus saada ja käyttää tietoja tulorekisteristä järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten. Kyseessä ei olisi työvoimaviranomaiselle uusi tai laajeneva valtionosuustehtävä.

Muita työnhakua ja työllistymistä koskevien henkilöasiakkaalle järjestettävien palveluiden tallentaminen palvelun tyyppin tai muodon sekä keston osalta valtakunnalliseen tietovarantoon, ei vaikuttaisi perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnan itsehallintoon, koska tietojen tallentamista ei voisi pitää osana kunnan asukkaille turvattua itsehallintoa eikä tässä voitaisi arvioida aiheutuvan kunnan asukkaille turvattuun itsehallintoon kohdistuvia uhkia tai uhkakuvia. Kyseessä ei myöskään tältä osin olisi kunnille uusi tai laajeneva tehtävä, vaan järjestämislain 121 §:ää täsmennettäisiin, jotta se vastaisi paremmin, sillä alun perin hallituksen esityksessä 207/2022 vp tarkoitettua.

Esitetyn perusteella esitys täyttää perustuslain 121 §:n edellytykset.

Edellä mainituilla perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 89 §:n 2 momentti, 94 §:n 1 momentin 2 kohta, 114 §:n 1 momentin 11 kohta ja 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 114 §:n 1 momentin 11 kohta laissa (HE 108/2025), sekä

lisätään lain 112 §:n sellaisena kuin se on osaksi laissa 733/2025 uusi 4 momentti sekä 121 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

89 §

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen

Sen estämättä, mitä 83 §:n 3 momentin 5 kohdassa ja 84 §:n 1 momentissa säädetään, työvoimaviranomainen voi jatkaa 1 momentissa tarkoitettua tukiaikaa enintään 24 kuukautta kerrallaan edellyttäen, että 83 §:n 3 momentin 1–4 kohdassa ja 84 §:n 2–4 momentissa säädetyt työnantajaa ja työsuhdetta koskevat edellytykset edelleen täyttyvät ja jatkohakemus on jätetty työvoimaviranomaiselle ennen edellisen tukijakson päättymistä.

94 §

Palkkatuen enimmäismäärä ja maksamisen esteet

Palkkatukea maksetaan enintään:

2) 1 770 euroa kuukaudessa, kun kysymys on 87 §:n perusteella myönnetystä tuesta;

112 §

Asiakastietojen käyttötarkoitukset

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja voidaan käsitellä ainoastaan 1 momentin 1 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin sekä niitä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakkointiin ja ohjaukseen.

114 §

Käsiteltävät tiedot

Henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä seuraavia tietoja:

11) tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitetut tiedot.

121 §

Työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot

Työvoimaviranomaisella ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen:

- 5) työllisyydenhoidon järjestämisen seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi;
 - 6) tilastointia ja tiedolla johtamista varten; sekä
 - 7) muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden tilastointia ja tiedolla johtamista varten.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 23 kohta laissa 599/2025 ja 34 kohta laissa (HE 108/2025 vp) seuraavasti:

13 §

Tiedon käyttäjien oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä

Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä, seuraavasti:

23) Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) toimeenpanoa varten, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 120 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi ja elinvoimakesuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025) 13 §:n 1 momentissa säädettyjen valtionavustuslain mukaisten tehtävien hoitamiseksi sekä 13 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetyn tehtävän hoitamiseksi;

34) kunnalle tai kuntayhtymälle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 89 §:n 2 momentti, 94 §:n 1 momentin 2 kohta, 114 §:n 1 momentin 11 kohta ja 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 114 §:n 1 momentin 11 kohta laissa (HE 108/2025), sekä

lisätään lain 112 §:n sellaisena kuin se on osaksi laissa 733/2025 uusi 4 momentti sekä 121 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

89 §

89 §

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työtömänä olleen palkkaamiseen

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työtömänä olleen palkkaamiseen

Sen estämättä, mitä 83 §:n 3 momentin 3 kohdassa ja 84 §:n 1 momentissa säädetään, työvoimaviranomainen voi jatkaa 1 momentissa tarkoitettua tukiaikaa enintään 24 kuukautta kerrallaan edellyttäen, että 83 §:n 3 momentin 1–4 kohdassa ja 84 §:n 2–4 momentissa säädetyt työnantajaa ja työsuhdetta koskevat edellytykset edelleen täyttyvät ja jatkohakemus on jätetty työvoimaviranomaiselle ennen edellisen tukijakson päättymistä.

Sen estämättä, mitä 83 §:n 3 momentin 5 kohdassa ja 84 §:n 1 momentissa säädetään, työvoimaviranomainen voi jatkaa 1 momentissa tarkoitettua tukiaikaa enintään 24 kuukautta kerrallaan edellyttäen, että 83 §:n 3 momentin 1–4 kohdassa ja 84 §:n 2–4 momentissa säädetyt työnantajaa ja työsuhdetta koskevat edellytykset edelleen täyttyvät ja jatkohakemus on jätetty työvoimaviranomaiselle ennen edellisen tukijakson päättymistä.

94 §

94 §

Palkkatuen enimmäismäärä ja maksamisen esteet

Palkkatuen enimmäismäärä ja maksamisen esteet

Palkkatukea maksetaan enintään:

Palkkatukea maksetaan enintään:

2) 2 770 euroa kuukaudessa, kun kysymys on 87 §:n perusteella myönnetystä tuesta;

2) 1 770 euroa kuukaudessa, kun kysymys on 87 §:n perusteella myönnetystä tuesta;

112 §

112 §

Asiakastietojen käyttötarkoitukset

Asiakastietojen käyttötarkoitukset

(uusi 4 momentti)

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 114 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja voidaan käsitellä ainoastaan 1 momentin 1 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin sekä niitä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakointiin ja ohjaukseen.

114 §

114 §

Käsiteltävät tiedot

Käsiteltävät tiedot

Henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä seuraavia tietoja:

Henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä seuraavia tietoja:

11) tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut tiedot palkoista ja tuloista ja 7 §:n 4 ja 7 kohdassa tarkoitettut tiedot tuloerien ansainta-ajankohdista ja ammattinimikkeistä palvelutarpeen arvioimiseksi.

11) tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettut tiedot.

121 §

121 §

Työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot

Työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot

Työvoimaviranomaisella ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen:

Työvoimaviranomaisella ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen:

5) työllisyydenhoidon järjestämisen seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi; *sekä*
6) tilastointia ja tiedolla johtamista varten.

5) työllisyydenhoidon järjestämisen seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi;
6) tilastointia ja tiedolla johtamista varten; *sekä*

(uusi 7 kohta)

7) muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden tilastointia ja tiedolla johtamista varten.

2.

Laki

tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 23 kohta laissa 599/2025 ja 34 kohta laissa (HE 108/2025 vp) seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

Tiedon käyttäjien oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä

Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä, seuraavasti:

23) Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) toimeenpanoa varten, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 120 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi ja elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetussa laissa (531/2025) *säädety*n työvoimapalveluiden toimivuutta sekä tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista, arviointia ja seurantaa koskevan tehtävän hoitamiseksi;

34) kunnalle tai kuntayhtymälle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua muutosturvakoulutusta, palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, starttirahaa, työllistämismelvoitteen perusteella järjestetyn työn palkkakustannuksiin myönnettävää tukea ja palvelutarpeen arviointia koskevien tehtävien toimeenpanoa varten;

13 §

Tiedon käyttäjien oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä

Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä, seuraavasti:

23) Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) toimeenpanoa varten, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 120 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi ja elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025) 13 §:n 1 momentissa *säädetty*jen valtionavustuslain (688/2001) mukaisten tehtävien hoitamiseksi sekä 13 §:n 2 momentin 2 kohdassa *säädety*n tehtävän hoitamiseksi.

34) kunnalle tai kuntayhtymälle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa *säädetty*jen työvoimapalvelujen ja niihin liittyvien tehtävien toimeenpanoa varten;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..