



**Lainsäädännön arviointineuvosto**

Lausunto Dnro: VN/24423/2021-VNK-2

14.10.2021

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi**

**Esitysluonnos sisältää kuvauksen asian taustasta, ehdotuksista ja keskeisistä muutoksista. Esitysluonnoksen vaikutuksia kuvataan sekä laadullisesti että määrällisesti.**

**Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:**

- i) Esitysluonnoksesta valtiolle aiheutuvia kustannuksia tulisi eritellä tarkemmin.**
- ii) Uudistuksen hyötyjä tulisi kuvata selkeämmin.**
- iii) Ehdotettavien toimenpiteiden viranomaisvaikutuksia tulisi vielä tarkentaa ottamalla huomioon tietojärjestelmien rajapintojen uudistamisen vaikutukset.**
- iv) Esitysluonnokseen tulisi lisätä, miten ehdotetun muutoksen toimivuuden seuranta ja jälkiarviointia on tarkoitus tehdä.**

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

**1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>**

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

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

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus kehittäisi ja ylläpitäisi uusia työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmäpalveluja kuten nykyisin. Se vastaisi niiden tietosuojan ja –turvan liittyvistä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista rekisterinpitäjän velvoitteista sekä tiedonhallintalaissa säädetyistä tietojärjestelmästä vastaavan viranomaisen tehtävistä. Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien viranomaisten – elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen

<sup>1</sup> Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö”- jaksosta.

sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien - olisi käytettävä asiakastietojen käsittelyyn työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmäpalveluja kuten nykyisin.

Suurin osa lainsäädännön muutoksista olisi kielellisiä: asiakastietojärjestelmälähtöinen sääntely korvattaisiin tietojen ja käyttötarkoitusten sääntelyllä. Käsiteltäviin tietoihin tai niiden käyttötarkoituksiin ei ehdoteta muutoksia. Merkittävimpiä sisällöllisiä muutoksia olisivat työnhakuprofiilien laatimis- ja julkaisumahdollisuutta, työnhakuprofiilien tietojen käsittelyä sekä julkaistujen työnhakuprofiilien tietojen hakemista koskevat uudet säännökset sekä tarkistukset henkilötietojen käsittelyyn liittyviin toimijoiden rooleihin. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat sekä työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa mukana olevat Kansaneläkelaitos ja kunnat nimettäisiin rekisterinpitäjiksi omia asiakkaitaan koskevien tietojen osalta, jotta vastuiden määrittely vastaisi niiden tosiasiallista roolia tietojen käyttäjinä ja tuottajina lakisääteisissä tehtävissään. Lisäksi muutettavina oleviin lakeihin tehtäisiin eräitä vähäisiä täydennyksiä ja korjauksia.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen tavoitteet-jaksossa tulisi kirkastaa lain tavoitetta. Esitysluonnoksen tavoitteet jaksossa todetaan, että esityksen tavoitteena on luoda säädösperusta uudelle julkisen vallan tarjoamalle palvelualustalle. Esitysluonnoksen mukaan palvelualustan avulla parannettaisiin työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaantoa sekä tehostettaisiin työnvälitystä. Esitysluonnoksesta voi saada kuvan, että lain ensisijaisena tavoitteena on säädösperustan luominen. Säädös on keino tavoitteelle. Muualta esitysluonnoksesta ilmenee, että työnvälityksen tehostuminen on osa lain tavoitteita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen kuvaus sääntelyn nykytilasta, lakimuutoksen taustasta ja tehtävistä ehdotuksista on esitetty ymmärrettävästi ja luo hyvän pohjan vaikutusten arvioinnille.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* siihen, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty uudistuksen vaihtoehtoja. On ymmärrettävää, että teknisesti vanhentunut asiakastietojärjestelmä tulee uusia, mutta esitysluonnoksessa tulisi tiiviisti esittää mahdollisia vaihtoehtoja tietojärjestelmäuudistuksen toteuttamiselle. Yhtenä vaihtoehtona tulisi esittää vaikutukset tilanteessa, jossa uudistusta ei tehtäisi.

Esitysluonnoksen mukaan Työmarkkinatori-palvelualustalla on tarkoitus ottaa käyttöön niin kutsuttu kohtaantotoiminnallisuus, jonka avulla työnhakijat löytäisivät itselleen sopivimmat työpaikat ja viranomaisten palvelut ja jonka avulla työnantajat löytäisivät avoinna olevaan tehtävään parhaiten sopivat ehdokkaat. Kohtaantotoiminnallisuus perustuisi esitysluonnoksen mukaan tekoälyä hyödyntävään profilointiin. *Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty kansainvälistä tutkimustietoa, mutta epäselväksi jää, onko muissa maissa todella hyödynnetty kohtaantotoiminnallisuutta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten uudenlaisen tekoälyä hyödyntävän kohtaantotoiminnallisuuden toimivuutta ja vaikuttavuutta seurattaisiin<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Komissio on julkaissut tekoälyasetusehdotuksensa 21.4.2021 (Artificial Intelligence Act) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>. Tekoäly on vielä sääntelyltään jäsentymäntöntä, joten seurannassa on tärkeä huomioida tekoälyyn liittyvän sääntelyn kehitys.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että vaikutusarvioinnissa tuodaan systemaattisesti esille, mitä epävarmuuksia vaikutusarviointeihin voi liittyä ja mistä epävarmuudet voivat johtua.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota*, että työllisyystoimiin ja TE-palveluihin liittyen on meneillään useampia uudistuksia. On tärkeää, että johonkin esitykseen kootaan yhteisvaikutukset kaikista esityksistä.

## **2.2 Taloudelliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on käsitelty keskeisiä vaikutusalueita ja arvioissa selostetaan taloudellisten vaikutusten mittaluokkaa. *Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että vaikutuksista esitetään määrällisiä arvioita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, miten kustannukset ja kaantuvat uudelle tietojärjestelmäpalvelukokonaisuudelle. Epäselväksi jää, voiko kustannuksia erottaa valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, palvelualustan ja asiakastietovarannon osalta.<sup>3</sup> Esitysluonnoksessa esitetään taulukoissa TE-Digi-hankkeen menneitä ja tulevia kustannuksia, mutta taulukosta ei ilmene riittävällä tarkkuudella, miten juuri tämän esityksen kustannukset muodostuvat.

*Arviointineuvosto katsoo*, että myös hyötyjä olisi esitettävä mahdollisuuksien mukaan taulukossa. Hyötyjen muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja, hyötyjen suuntaa ja suuruusluokkaa on arvioitava laadullisesti myös asiakastietojärjestelmän uudistuksen osalta, jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista.

## **2.3 Vaikutukset yrityksiin**

*Arviointineuvosto katsoo*, että uudistuksen yritysvaikutuksia tulisi vielä täsmentää. Nyt esitysluonnoksesta jää epäselväksi, lisäisikö uusi kohtaantotoiminnallisuus yritysten halukkuutta käyttää TE-toimiston palveluita työvoiman hankinnassa, ja miten yritykset hyötyvät uudistuksesta. Kuvauksessa tulisi vähintään lyhyesti selostaa keskeiset vaikutusmekanismit ja vaikutusten suuntaa antava mittaluokka.

## **2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

*Arviointineuvosto katsoo*, että tietojärjestelmien rajapintojen uudistamisen määrällisiä vaikutuksia olennaisille viranomaisille tulisi arvioida tarkemmin ja esittää taulukkomuodossa. Muutoin viranomaisvaikutuksia on arvioitu riittävästi.

## **2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on arvioitu työllisyysvaikutuksia hyvin tarkasti ja hyödynnetty tutkimustietoa.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on otettu huomioon lausuntopalaute yhdenvertaisuuden vaikutusten arvioinnista ja tarkasteltu tietosuojaa monipuolisesti. *Arviointineu-*

---

<sup>3</sup> Esitysluonnoksen mukaan uudet tietojärjestelmäpalvelut sisältävät valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, palvelualustan ja asiakastietovarannon, joilla korvattaisiin nykyisin käytössä olevan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmäkokonaisuus. Palvelualusta olisi uusi osa tietojärjestelmäpalveluja ja siihen liittyy uusi työnhakuprofiilin laatimis- ja julkaisumahdollisuus sekä näiden työnhakuprofiilien tietovaranno.

*vosto katsoo*, että vaikutusten arviointia koskevassa kappaleessa tulisi kuitenkin keskittyä kuvaamaan olennaisia vaikutuksia. Nyt yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva jakso sisältää kuvausta yhdenvertaisuuden ja tietosuojaan toteuttamisesta ja voimassa olevasta sääntelystä, jolloin tekstistä on paikoin vaikeata tunnistaa olennaisia vaikutuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yhdenvertaisuutta koskevia vaikutuksia olisi esitysluonnoksessa tarpeen tarkastella monitahoisemmin palvelualustan käytettävyyden kannalta. Esitysluonnoksessa todetaan, että työnhakijoilla säilyy jatkossakin mahdollisuus käynnistää työnhakunsa ja saada muuten palvelua TE-toimistossa myös muilla tavoin, kuten esimerkiksi asioiden TE-toimistossa. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten otetaan huomioon työnhakijat, joilla on erityisiä ongelmia työhäussa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen vaikutusmekanismi alueiden kehitykseen, elinvoimaan ja palvelutarjontaan jää epäselväksi.

### **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 24.9.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.<sup>i</sup>

### **Helsingissä 14. lokakuuta 2021**

#### **Leila Kostianen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

#### **Annika Collin**

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

---

<sup>i</sup> Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

---

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.