



9.10.2025

VN/9259/2025

Muutosvaikutusten arviointi ja tiedonhallintamallin ylläpito työvoimapalvelujen uudistuksessa

1 Arvioinnin tausta

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan (tiedonhallintalautakunta) arviointi kohdistui julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 5 §:n 3 momentissa säädetyn muutosvaikutusten arviointivelvollisuuden toteuttamista työvoimapalvelujen uudistuksessa, jossa palvelujen järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2025 kunnallisille viranomaisille. Arviointi sisältyi tiedonhallintalautakunnan vuoden 2025 arviointisuunnitelmaan.

Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetään tiedonhallintayksiköiden velvollisuudesta arvioida hallinnollisten uudistusten ja tietojärjestelmien käyttöönoton vaikutuksia, jos muutoksella on olennaisia vaikutuksia tiedonhallintayksikön tiedonhallintamallin sisältöön. Säännöksen mukaan vaikutuksia tulee arvioida suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyihin tietoturvallisuusvaatimuksiin, 5 luvussa säädettyihin tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä.

Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi tiedonhallintayksikön velvollisuudesta ryhtyä arvioinnin perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Vaatimusten toteuttamisen arvioimiseksi tiedonhallintalautakunnan toteuttamaan arviointiin sisältyi myös arviointi tiedonhallintalain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun tiedonhallintamallin ylläpidon toteuttamisesta työvoimapalvelujen uudistuksessa.

Työvoimapalvelujen järjestämisestä vastaaville kunnallisille viranomaisille sekä työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpidosta vastaavalle Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus) osoitettujen selvityspyyntöjen tavoitteena on arvioida tiedonhallintalain 5 §:ssä säädettyjen vaatimusten toteuttamista sekä tarvittavia hallinnollisia ohjaustoimenpiteitä, joilla vaatimusten toteuttamista olisi mahdollista tukea.

2 Arviointihavainnot (yhteenveto)

Tiedonhallintalautakunta arvioi saamiensa selvitysten perusteella, että

1. Suurin osa työvoimapalvelujen järjestämisvastuussa olevista kunnallisista viranomaisista ja KEHA-keskus on toteuttanut tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn muutosvaikutusten arvioinnin työvoimapalvelujen uudistuksessa;
2. Vastaanotettujen selvitysten perusteella tiedonhallintalautakunnan ei ole mahdollista arvioida, onko arviointi tehty kaikissa viranomaisissa tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin vaatimusten mukaisesti;
3. Suurin osa työvoimapalvelujen järjestämisvastuussa olevista kunnallisista viranomaisista ja KEHA-keskus on ylläpitänyt tai aikoo ylläpitää tiedonhallintalain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua tiedonhallintamallia muutoksen tiedoilla

4. Vastaanotettujen selvitysten perusteella tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn muutosvaikutusten arvioinnin tarkoitus, toteuttamisajankohta sekä -tapa vaikuttaisi olevan edelleen joillekin tiedonhallintayksiköille epäselviä
5. Vastaanotettujen selvitysten perusteella tiedonhallintalautakunta arvioi, että osassa viranomaisissa muutosvaikutusten arvioinnin kapealaisuus (esim. arvioinnin kohdentaminen vain tietojärjestelmiin) tai yleisyys (esim. vain toteutettujen toimenpiteiden kuvailu) ei välttämättä tue tiedonhallintayksikköä sen toteuttaessa muutoksessa tiedonhallinnalle säädettyjä vaatimuksia.

3 Arviointikohde

Tiedonhallintalautakunnan toteuttaman arvioinnin kohteena oli tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnin toteuttaminen työvoimapalvelujen uudistuksessa sekä tiedonhallintalain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun tiedonhallintamallin ylläpito muuttuneilla tiedoilla.

Arviointi kohdistui seuraaviin tiedonhallintayksiköihin:

- työvoimapalvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat (Helsinki, Kouvola, Lahti ja Vantaa)
- työllisyysalueen vastuukunnat (yhteensä 39 kuntaa)
- Kuntayhtymä Kymppi sekä Suupohjan koulutus- ja työllisyyskuntayhtymä Vuoksi
- Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)

Muutosvaikutusten arviointi

Selvityspyynnön kohteena olleita tiedonhallintayksiköitä pyydettiin selvittämään, miten muutosvaikutusten arviointi on tehty suhteessa:

1. tiedonhallinnan vastuisiin,
2. tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyihin tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin,
3. tiedonhallintalain 5 luvussa säädettyihin tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin,
4. tiedonhallintalain 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä
5. muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin

Tiedonhallintayksiköitä pyydettiin selvittämään myös, onko vaikutusten arviointi tehty suhteessa tietovarantojen yhteentoimivuuteen ja hyödyntämiseen ja miten arviointi on mainituista näkökulmista toteutettu.

Mikäli muutosvaikutusten arviointia ei ole toteutettu uudistuksessa, pyydettiin tiedonhallintayksiköitä selvitystä siitä, millä perusteilla tiedonhallintalaissa säädetystä velvollisuudesta on poikettu.

Tiedonhallintamallin ylläpito

Muutosvaikutusten arvioinnon lisäksi vastaanottajia pyydettiin selvittämään myös, mitä muutoksia työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtyminen on aiheuttanut niiden tiedonhallintamallin sisältöön ja millä aikataululla ja menettelyllä muutokset on tiedonhallintamalliin hyväksytty.

4 Arvioinnin toteutus

Arviointi toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö työllisyyspalvelujen järjestämisestä vastaaville kunnallisille viranomaisille sekä KEHA-keskukselle. Selvityspyynnön vastausaika oli 29.4.-9.6.2025. Vastaukset pyydettiin kirjallisina.

Selvityspyyntöön jättivät vastaamatta:

- Iisalmen kaupunki (Ylä-Savon työllisyysalue)
- Kittilän kunta (Tunturi-Lappi-Pellon työllisyysalue)
- Lahden kaupunki
- Lappeenrannan kaupunki (Etelä-Karjalan työllisyysalue)
- Lohjan kaupunki (Lohja-Karkkilan työllisyysalue)
- Porvoon kaupunki (Porvoon seudun työllisyysalue)
- Riihimäen kaupunki (Etelä-Hämeen työllisyysalue)
- Rovaniemen kaupunki (Rovaseudun työllisyysalue)
- Vaasan kaupunki (Pohjanmaan työllisyysalue)

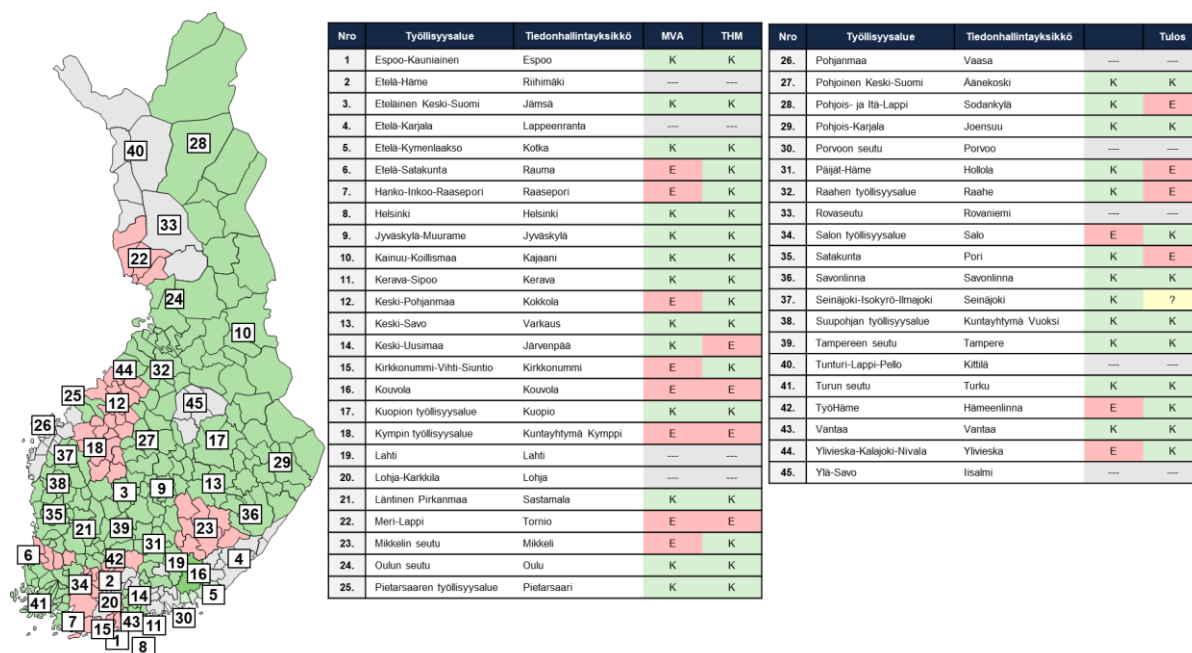
5 Arviointihavainnot

Muutosvaikutusten arvioinnin ja tiedonhallintamallin muutosten toteuttaminen

Selvityspyyntöön vastanneista 37 tiedonhallintayksiköstä 26 esitti arvioineensa tiedonhallinnan muutosesi-
muutosvaikutuksia tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Kuusi (6) kuntaa ja yksi kuntayhtymä
totesi selvityksessään, ettei muutosvaikutuksia ole arvioitu ennen uudistuksen toteutusta. Neljän (4)
selvityspyyntöön vastanneelta kunnalta saatujen selvitysten perusteella tiedonhallintalautakunta ar-
vioi, ettei muutosvaikutusten arviointia ole toteutettu. Vastanotetuissa aineistoissa ei esitetty infor-
maatiota, joka olisi mahdollistanut tulkita arviointi toteutetuksi. Muutoksessa toteutetut toimenpiteet,
tiedonhallintamallin sisällön esittäminen tai tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 35 artiklassa tarkoi-
tetun vaikutusarvioinnin toteuttaminen eivät vastaa tiedonhallintalaissa säädettyä arviointivelvolli-
suutta.

Arvioinnin perusteella 28 tiedonhallintayksikköä oli muuttanut tai muuttamassa tiedonhallintamal-
linsa sisältöä uudistuksen perusteella. Kahdeksan (8) tiedonhallintayksikköä ilmoitti, ettei tiedonhal-
lintamallia ole ylläpidetty uudistuksen tiedoilla. Yhden (1) tiedonhallintayksikön selvityksen perus-
teella ei ollut mahdollisuutta todentaa, oliko tiedonhallintamallia ylläpidetty tai tullaanko tiedonhallin-
tamallia ylläpitämään uudistuksessa muuttuneilla tiedoilla.

Kuva 1. Muutosvaikutusten arvioinnin ja tiedonhallintamallin ylläpidon toteuttaminen työllisyysalueittain (korostusväritys määräytyy muutosvaikutusten arviointituloksen perusteella).



Muutosvaikutusten arviointi suhteessa tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädettyihin vaatimukseen.

Lähes kaikki niistä 25 kunnasta ja kuntayhtymästä, jotka olivat arvioineet tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, esittivät arvioinnin kohdistuneen kattavasti tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädettyjä vaatimuksia. Myös KEHA-keskus esitti arvioinnin kattaneen tiedonhallintalain vaatimukset.

Kaikki muutosvaikutusten arvioinnin toteuttaneet esittivät arvioineensa muutoksen vaikutuksia suhteessa tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyihin tietoturvasuhteeseen sekä 6 luvussa säädettyihin asiantuntemusta ja palvelujen tiedonhallintaa koskeviin vaatimuksiin.

Kahden (2) kunnan osalta arvioinnista puuttuivat arvioinnit suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, yhdeltä (1) arviointi suhteessa tietoa-aineistojen muodostumiseen ja luovutustapaan, kahdelta (2) suhteessa muualla kuin tiedonhallintalaissa säädettyihin asiakirjojen julkaisuutta, salassapitoa, suojausta sekä tiedonsaantioikeuksia koskeviin vaatimuksiin sekä kahdelta (2) suhteessa tietojärjestelmien hyödyntämiseen ja yhteentoimivuuteen.

Muutosvaikutusten arvioinnin toteutustapa

Tiedonhallintalaissa ei säädetä muutosvaikutusten arvioinnin toteuttamistavasta. Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin säännöksen sanamuoto edellyttää, että muutosvaikutusten arviointi tehdään ennen muutoksen toteuttamista (suunniteltaessa hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa). Tiedonhallintalain 5 §:n esitöiden mukaan muutosvaikutusten arvioinnin tarkoituksena on vahvistaa tietojärjestelmien hanketoiminnan taloudellisten ja toiminnallisten riskien ennakoimista ja saattaa suunnitelmat realistiselle pohjalle (ks. HE 284/2018 vp).

Osassa tiedonhallintalautakunnan vastaanottamissa selvityksissä arviointi esitetään toteutettavaksi tai saatettavaksi valmiiksi vasta muutoksen jälkeen. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädettyjen arviointivaatimusten toteuttaminen muutoksen jälkeen ei vastaa laissa säädettyä.

Tiedonhallintalain muutosvaikutusten arviointivelvollisuuden tarkoituksena on auttaa uudistusta ja tietojärjestelmien käyttöönottoa suunnittelevaa viranomaista etukäteen arvioimaan muutoksen vaikutuksia sen tiedonhallintaan. Arvioinnin perusteella viranomaisen olisi mahdollista valita muutoksessa toimenpiteet, joilla se varmistaa tiedonhallinnalle säädettyjen vaatimusten toteuttamisen sekä pystyy kehittämään tiedonhallintaansa muutoksen yhteydessä.

Osassa tiedonhallintalautakunnan vastaanottamissa selvityksissä arviointi on toteutettu hyvin yleisellä tasolla ja lähinnä kuvaillen toimenpiteitä, joita muutoksessa on toteutettu tai joilla tiedonhallintalain vaatimuksia toteutetaan. Tiedonhallintalautakunta arvioi, että tällä tavoin toteutettuna arvioinnit eivät välttämättä vastaa tiedonhallintalain tarkoitusta, eikä muutosvaikutusten arvioinnista ole myöskään merkittävää hyötyä viranomaiselle. Tiedonhallintalaissa säädetty muutosvaikutustenarviointi on kuitenkin ensisijaisesti tarkoitettu apuvälineeksi viranomaiselle sen toteuttaessa laissa säädettyjä velvollisuuksia ja varmistessa tiedonhallinnalle asetettujen tavoitteiden toteuttamista muutoksissa.

Perustelut, miksi tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointia ei ole tehty

Selvityksessä pyydettiin tiedonhallintayksiköitä esittämään perustelut, jos ne eivät ole toteuttaneet tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädettyä arviointivelvollisuutta työvoimapalvelujen uudistuksessa.

Tiedonhallintalautakunnan vastaanottamat perusteet, miksi arviointia ei ole tehty:

- Muutos tunnistettiin olennaiseksi hallinnolliseksi uudistukseksi, mutta Hämeenlinnan kaupungin tiedonhallintamallin ollessa edelleen hyväksymättä, erillistä muutosvaikutusten arviointia ei ole tehty (Hämeenlinnan kaupunki)
- Ensisijaisen tavoitteen vuoksi kaikki liikenevät resurssit on käytetty toiminnan mahdollisimman sujuvaan aloittamiseen. Muutosvaikutusten arviointi on voitu aloittaa tilanteen nyt vakiinnuttua (Kirkkonummen kunta)
- [tiedonhallintalautakunnan] Tietopyyntö on saapunut noin kuukausi sitten, mutta kiireisen aikataulun takia arviointiprosessia ei ole vielä ehditty saattaa valmiiksi (Kouvola kaupunki)
- Kymppi on ollut aktiivisessa toiminnassa muutaman kuukauden, joten muutosvaikutustenarviointia ei ole ollut mahdollista tehdä, sillä ensimmäinen versio tiedonhallintamallista on työnalla (Kuntayhtymä Kymppi)
- Varsinainen muutosvaikutusten kokonaisarviointi on viivästynyt ja siirtynyt vuodelle 2025 johon muutokseen laajuudesta sekä kokonais kuvan muodostamisen tarpeesta vuoden 2025 aikana (Rauman kaupunki)
- Muutos tunnistettiin olennaiseksi hallinnolliseksi uudistukseksi, mutta Salon kaupungin tiedonhallintamallin ollessa edelleen hyväksymättä, erillistä muutosvaikutusten arviointia ei toteutettu (Salon kaupunki)

Tiedonhallintalautakunta kiinnittää viranomaisten huomion siihen, että viranomaisen toiminnassa noudatetaan tarkoin lakia. Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa on säädetty poikkeamaperusteena

arvioinnin toteuttamatta jättämiselle se, ettei uudistuksella ole olennaisia vaikutuksia tiedonhallintamallin sisältöön. Tiedonhallintalautakunta katsoo, että työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille on ollut kyse hallinnollisesti uudistuksesta ja tietojärjestelmän käyttöönotosta, jolla on vaikutuksia kunnan tiedonhallintamallin sisältöön olennaisesti. Uudistus on muodostanut kunnille uusia tehtäviä ja käyttöönotettavia tietojärjestelmiä. Tiedonhallintalautakunta korostaa myös sitä, että kuntien on tullut laatia tiedonhallintamalli 1.1.2021 mennessä.

Muita huomioita muutosvaikutusten arvioinnista toteuttamisesta uudistuksessa

Tiedonhallintalautakunnan vastaanottamissa selvityksissä esitettiin vaikutusten arviointien toteuttamisessa haasteena riippuvuudet muilta tiedonhallintayksilöiltä saataviin tietoihin, jotka arvioinnissa tulisi ottaa huomioon. Esimerkiksi kunnallisilla viranomaisille ei ollut pääsyä kansallisiin tietojärjestelmiin tavalla, joka olisi mahdollistanut tietojärjestelmien tietoturvallisuuden arvioinnin. Vastauksissa arvioinnin haasteena nostettiin esiin myös sen, ettei selvityspyynnön ajankohtana tiedonhallintaan liittyvät vastuut olleet kaikilta osin selkeät kunnallisen työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen välillä.

Asiaan liittyvänä kehittämistoimenpiteenä nousi esiin, että vastaavan kaltaisten kansallisten muutosten toteuttamista tukisi määritelty vastuutoimija, joka koordinoisi tiedonhallinnan muutosta keskitysti muutokseen osallistuvien viranomaisten osalta.

6 Arvioinnin perusteella toteutettavat toimenpiteet

Tiedonhallintalautakunta katsoo, ettei arvioinnin kohteena oleviin viranomaisiin ole tarvetta kohdentaa erillisiä ohjaustoimenpiteitä. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuu on siirtynyt kunnallisille viranomaisille ja uudistuksessa on otettu käyttöön työvoimapalvelujen kansallisia tietojärjestelmäpalveluja. Muutosvaikutusten arvioinnin toteuttaminen jälkikäteen ei ole tarkoituksenmukaista, eikä vastaa tiedonhallintalaissa säädettyä vaatimusta.

Tiedonhallintalautakunta lähettää tämän arviointiyhteenvedon tiedoksi arvioinnin kohteena olleille tiedonhallintayksiköille.