



ASIA

TE-toimistojen verkkopalvelun käyttövaikeudet

KANTELU

Yhdistys on kirjoituksessaan 26.10.2017 oikeuskanslerille arvostellut TE-toimistojen verkkopalvelua.

Yhdistys on todennut, että TE-toimistojen vuoden 2017 heinäkuussa tapahtunut työnhakijaksi ilmoittautumisen verkkopalvelun uudistus ei ole ollut onnistunut, sillä uudistuksen jälkeen usean ihmisen työnhaku on mennyt poikki ilmoittautumisen yhteydessä. Työnhaun katkeaminen on johtunut siitä, että ilmoittautuminen on jäänyt kesken. Hakijat eivät kuitenkaan ole tienneet työnhakunsa katkenneen. Työttömiltä tulleen palautteen perusteella ohjeistus asiassa ei ole ollut riittävää eikä verkkopalvelu toimi kunnolla mobiilissa.

Yhdistys on pyytänyt, että oikeuskansleri puuttuu asiaan ja ohjeistaa TE-toimistojen henkilöstöä neuvomaan käytön työttömälle riittävän selvästi ja tarkastamaan, että asiakas on myös ymmärtänyt ohjeet.

SELVITYS

Koska TE-toimistojen verkkopalvelun toimivuutta työttömäksi ilmoittauduttaessa oli arvosteltu myös kahdessa muussa kantelussa, pyydettiin kanteluiden johdosta työ- ja elinkeinoministeriöltä yhteinen lausunto.

Työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä TEM) on 13.12.2017 antanut lausunnon, johon on liitetty KEHA-keskuksen (ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) 9.11.2017 yhdistyksen kantelun johdosta antama selvitys.

Jäljennös selvityksestä lähetetään yhdistykselle tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Selostus saadusta selvityksestä

KEHA-keskuksen selvityksen mukaan henkilöasiakkaan palveluprosessia ja sähköisiä palveluita uudistettiin 1.7.2017 TEM:n ja KEHA-keskuksen yhteistyönä. Palveluprosessin kokonais uudistuksesta sovittiin 14.3.2016 pidetyssä TEM:n ja KEHA-keskuksen yhteistyökokouksessa, jolloin tavoitteeksi määriteltiin asiakkaan aktiivisen roolin ja vastuun korostaminen työhauussa. Palveluprosessin uudistusta on alusta alkaen tehty tiiviissä vuorovaikutuksessa työnhakijoiden, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa. Uudistuksesta on tiedotettu te-palvelut.fi -sivustolla 22.6.2017 alkaen Ajankohtaista-osiossa ja tietoa on päivitetty jatkuvasti.

Kun asiakas on ilmoittautunut 1.7.2017 jälkeen työnhakijaksi Oma asiointi -palvelun kautta eikä hänellä ole ollut tiedossa työnhakuun liittyvää muutosta seuraavan kolmen kuukauden sisällä, hänet on ohjattu vastaamaan palvelutarvetta arvioiviin kysymyksiin. Työhaun aloituksen yhteydessä asiakas saa vastaanottoilmoituksen, jossa häntä pyydetään vastaamaan palvelutarvetta arvioiviin kysymyksiin heti tai annetussa määräajassa. Vastaanottoilmoituksessa on ollut seuraava ohje: *”Palvelutarpeesi arvioimiseksi pyydämme sinua vastaamaan seuraaviin tilannettasi tarkentaviin kysymyksiin. Voit vastata niihin heti tai viimeistään pp.kk.vvvv Oma asiointi -palvelussa. Työnhakusi katkeaa, jos et vastaa niihin kysymyksiin. Työnhakusi viimeinen voimassaolopäivä on pp.kk.vvvv.”*

Palvelutarvetta arvioiviin kysymyksiin vastaamisen jälkeen asiakasta pyydetään Oma asiointi -palvelussa päivittämään työllistymissuunnitelma heti tai viimeistään seitsemän arkipäivän aikana. Asiakkaan tilannetta vastaava asiointiohje ilmoitetaan aina verkkoasioinnin vahvistuksena tulevassa vastaanottoilmoituksessa. Asiakas voi lukea hänelle annetut tehtävät ja työhaun voimassaolon myös Oma asiointi -palvelun Etusivulta. Jos asiakas ei toimi annettujen ohjeiden ja aikataulujen mukaisesti, työnhaku katkeaa ja asiakkuus TE-palveluissa päättyy.

Saatujen asiakaspalautteiden pohjalta KEHA-keskus selvitti elokuun (2017) lopussa, mitä muutoksia palveluun voidaan tehdä ohjeistuksen lisäämiseksi. KEHA-keskus pyysi 28.8.2017 ohjelmistotalolta tarjouksen muutostöistä ja tilasi työt 18.9.2017. TEM:n ja KEHA-keskuksen välisessä kokouksessa 4.9.2017 käytiin läpi henkilöasiakkaan palveluprosessin muutoksesta saadut palautteet ja keskusteltiin työn alla olevista muutosehdotuksista sekä niiden aikatauluisista. Kaikkien sovittujen uudistusten tavoitteena oli lisätä asiakkaille ohjeistusta sekä painottaa vastaanottoilmoituksen ohjeiden mukaan toimimista. Vastaanottoilmoitussivuille lisättiin linkit prosessin seuraavaan vaiheeseen korostamaan palveluprosessiin jatkuvuutta ja palvelusta pois-

tumistilanteeseen kesken prosessin lisättiin varmistuskysymys, jotta työnhaut eivät epähuomiossa katkeaisi.

Vuoden 2017 elo-syyskuun vaihteessa lisättiin Asioi verkossa -sisäänkirjautumis sivulle teksti ”Lue asiointiohjeet ja vastaanottoilmoitukset tarkasti ja toimi niiden mukaisesti. Tarkista Oma asiointi Etusivulta saitko tehtäväksi palvelutarvearvion tai suunnitelman päivittämisen. Tee ne heti tai viimeistään annetun määräajan puitteissa, jotta työnhakusi ja oikeutesi työttömyys-etuuteen pysyy voimassa.” Asioi verkossa -otsikon alle myös lisättiin teksti ”Lue asiointiohjeet ja vastaanottoilmoitukset tarkasti ja toimi niiden mukaisesti.” Kyseinen teksti on 7.11.2017 lukien korostettu värillä huomion herättämiseksi. Vastaanottoilmoitukseen lisättiin linkki Palvelutarpeen arviointi -sivulle. Jos asiakas tässä vaiheessa painaa Kirjaudu ulos -painiketta, näytölle tulee uloskirjauksen varmistussivu, jossa on linkki palvelutarpeen arviointiin ja teksti ”Siinä on vielä avoimia tehtäviä”. Oma asiointi -palvelun Etusivulle palvelutarpeen arviointi -tehtävän eteen lisättiin huutomerkki herättämään huomiota.

Kaikista Oma asiointi -palvelun muutoksista on tehty sisäiseen käyttöön tarkoitettu ohje, joka on julkaistu 26.10.2017. KEHA-keskus on selvityksessään katsonut, että Oma asiointi -palveluun ja te-palvelut.fi -sivustolle on tehty tarvittavat muutokset.

Lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että uudistus on ollut voimassa alle puoli vuotta. Verkossa toimimisen ohjeiden selkeys on tästäkin syystä olennaisen tärkeää. Ohjeiden selkeyttä ja havainnollisuutta on siksi lisätty. Työ- ja elinkeinoministeriö on pahoitellut kantelijoiden vaikeaksi ja sekavaksi luonnehtimaa käyttökokemusta. Asiakkailta saatu palaute on tärkeää, jotta TE-hallinto voi kehittää palveluja mahdollisimman helppokäyttöisiksi ja yksinkertaisiksi. Myös yhdistyksen esittämä palaute otetaan huomioon palveluja kehitettäessä.

Arviointi

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan lain tarkoituksena on viranomaispalveluiden saatavuuden turvaamisen ohella varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan lain palveluperiaate merkitsee sitä, että asiointiin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Asiointiin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koske-

viin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen mukaan hyvän kielenkäytön vaatimuksiin kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi, että viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan TE-toimistojen verkkopalvelun ongelmat alkoivat sen jälkeen, kun verkkosivuja vuoden 2017 kesällä uudistettiin. Työttömäksi ilmoittautuvilla henkilöillä on ollut vaikeuksia sivujen käyttämisessä. Asiaa koskevan uutisoinnin mukaan jopa 10 prosentilla työttömäksi ilmoittautuvista on ollut vaikeuksia ymmärtää verkkosivuilla annettua ohjausta ja toimia sen mukaisesti. Pahimmillaan vaikeudet ovat johtaneet siihen, että työnhaku on henkilön tietämättä katkennut, mikä puolestaan on johtanut työttömyyskorvauksen maksamisen katkaisemiseen.

Pidän jossakin määrin ymmärrettävänä, että uudenaikaisessa palvelussa saattaa vielä sitä käyttöönotettaessa olla sellaisia aukkoja ja puutteita, jotka tulevat ilmi vasta siinä vaiheessa, kun sitä käyttävät ne tahot, joille palvelu on suunnattu.

Työttömien henkilöiden sähköinen verkkopalvelu on toiminto, jonka käyttäjien valmiudet palvelujärjestelmän käyttämiseen vaihtelevat suuresti. Verkkopalvelun käytön epäonnistumisesta saattaa aiheutua erittäin raskas seuraamus eli työttömyyskorvauksen saamisen katkeaminen. Nämä seikat ovat merkityksellisiä arvioitaessa sitä, kuinka huolellisesti järjestelmän käytettävyyteen olisi tullut varautua ja suunnitella palvelu sellaiseksi, että se täyttäisi edellä selostetut hyvän hallinnon asettamat vaatimukset. Saamani selvityksen perusteella tässä ei ole TE-toimistojen henkilöasiakkaan sähköisen asioinnin palveluprosessissa täysin onnistuttu.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

TE-toimistojen työttömille henkilöille suunnattu sähköinen palveluprosessi ei ainakaan välittömästi siihen vuoden 2017 heinäkuussa tehtyjen muutosten jälkeen ole kaikin osin muodostanut sellaista johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää kokonaisuutta, että kaikilla palvelun käyttäjillä olisi ollut tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti asiansa hoitamisesta.

Koska työ- ja elinkeinoministeriö on esittänyt selvitystä niistä lukuisista ja käsittääkseni oikeansuuntaisista muutoksista ja lisäyksistä, joita palveluun on saadun asiakaspalautteen johdosta tehty, katson, ettei minulla näissä oloissa ole yhdistyksen kantelun johdosta aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön ja sen hallinnonalan huomiota

velvollisuuteen järjestää toimialaansa kuuluvat palvelut hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi