



Kelan sähköinen asiointipalvelu ja toimeentulotuen hakeminen verkossa

KANTELUT

Kantelija on 17.6.2020 ja 30.6.2020 oikeuskanslerille osoittamissaan kanteluissa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (Kela) sähköistä asiointipalvelua. Sähköistä asiointipalvelua käytettäessä tietojen ja hakemusten toimittamiseen käytettävää toimeentulotukihakemuslomaketta ei voi avata, jos hakuajankohdalle on jo tehty jokin päätös odottamaan hakijalta jotakin muuta toimenpidettä. Kun tehdyn päätöksen ajanjakso on usean kuukauden mittainen ja hakemuslomakkeen avaamisen ehdoksi on asetettu tiliotteen toimittaminen pankista, jossa hakijalla ei ole tiliä tunnuksineen ja salasanoineen, hakija ei voi saada hänelle kuuluvaa ja jo myönnettyä toimeentulotukea, ei voi ilmoittaa olosuhteissa tapahtuneista muutoksista eikä voi tehdä uusia hakemuksia.

Kantelijan mukaan Kelan internetin asiointipalvelu on lisäksi tehty sellaiseksi, etteivät vammautuneet ja sairaat henkilöt voisi hakea ja saada heille kuuluvia lakisääteisiä etuuksia. Asiointipalvelun lomakkeeseen kirjoittamisen pituudelle on asetettu aikaraja, jonka täytyttyä hakemuskirjoitus menetetään. Kun kirjoittaminen on vamman tai sairauden vuoksi hidasta ja vaikeaa, hakemusta ei pystytä tekemään valmiiksi asti, vaan Kela tuhoaa hakemuksen jo hakemuksen kirjoittamisvaiheen aikana ilman hakijalle annettua mahdollisuutta saada ja edes hakea hänelle kuuluvia lakisääteisiä etuuksia.

SELVITYS

Kela on 8.10.2020 antanut selvityksen asiassa. Selvitys toimitetaan kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

1. Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 7 §:ssä (368/2014) säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) tarkoituksena on lain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvasuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Pykälän 2 momentin mukaan lailla pannaan täytäntöön julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102, niin sanottu *saavutettavuusdirektiivi*.

Edellä mainitun lain 1 luvun 2 §:n 4 kohdan mukaan *saavutettavuudella* tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa. Lain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvallisuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa.

Edellä mainitun lain 2 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi.

Edellä mainitun lain 3 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan palveluntarjoajan on varmistettava digitaalisten palvelujensa sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 60/2018 vp, s. 6, 46) mukaan saavutettavuus on osa yhdenvertaisuuden toteuttamista. Viranomaisten palvelujen digitalisoituessa on tärkeää, että niiden digitaaliset palvelut ovat laadukkaita ja tietoturvallisia sekä saatavilla helposti käytettävällä tavalla. Lain tarkoituksena on varmistaa, että digitaaliset palvelut ovat jokaisen hallinnon asiakkaan saatavilla, mutta niiden käyttö jää hallinnon asiakkaan omaan harkintaan. Hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus valita myös jokin muu tarjolla oleva asiointimuoto, joita viranomaisen on jatkossakin tarjottava tasapuolisesti.

Hallituksen esityksen (HE 60/2018 vp, s. 64) mukaan ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa edellytettäisiin myös sitä, että digitaalisen palvelun helppokäyttöisyys tulisi varmistaa. Saavutettavuus liittyy digitaalisen palvelun tekniseen toimivuuteen ja sisällön ymmärrettävyyteen ja käytettävyys digitaalisen palvelun käytön loogisuuteen ja helppouteen. Käytettävyyden varmistaminen koskee palvelussa olevien toiminnallisuuksia sekä palvelun toiminnan loogisuutta käyttäjän tarpeen näkökulmasta. Palvelun helppokäyttöisyydellä tarkoitettaisiin laissa digitaalisen palvelun käyttöön liittyvien käytettävyysvaatimusten huomioon ottamista. Digitaalisten palvelujen käytettävyydellä tarkoitetaan toiminnallisuuksia, jotka auttavat palvelun käyttäjää käyttämään palvelua haluttuun käyttötarkoitukseen esimerkiksi tietyn asiointitarpeen suorittamiseen. Digitaalisen palvelun tulisi olla helposti opittava, sen käyttö pitäisi olla käyttäjälleen tehokasta,

palvelun toimintojen pitäisi noudattaa yleisesti käytössä olevia toimintoja erilaisissa muissa palveluissa ja palvelun tulisi tunnistaa ja antaa palautetta palvelun käyttäjän tekemistä virheistä palvelussa. Digitaalisessa palvelussa käytettävät verkkosivuston selailua helpottavat navigointiratkaisut pitäisi olla selkeitä ja palvelun käyttäjälle havaittavia.

Hallituksen esityksessä (HE 60/2018 vp, s. 69) todetaan edelleen, että lain 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Yhteystieto voisi olla esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero, verkkolomake tai chat-palvelu. Ehdotettavan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palvelujen käyttöön ja sitä tarjotaan aktiivisesti hallinnon asiakkaille. Digitaalista tukea koskeva yhteystieto on tarpeellinen, koska on paljon hallinnon asiakkaita, jotka tarvitsevat tukea digitaalisten palvelujen käyttöön. Säännöksellä pyritään edistämään osaltaan erilaisten hallinnon asiakasryhmien mahdollisuuksia asioida viranomaisen kanssa myös digitaalisia palveluja käyttämällä.

Hallituksen esityksen 7 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 60/2018 vp, s. 71-72) pykälässä säädettäisiin digitaalisten palvelujen yleisistä saavutettavuusvaatimuksista. Pykälällä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 4 artikla. Säännöksessä lueteltaisiin saavutettavuuden perusvaatimukset, joita ovat digitaalisten palvelujen sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus. Hallittavuus tarkoittaa, että käyttöliittymän osien ja navigoinnin on oltava hallittavia. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käytön pitää olla mahdollista pelkästään näppäimistöä käyttäen tai verkkosivuston tai mobiilisovelluksen kautta käytettävässä palvelussa tapahtumaistunnon aikaraja on riittävän pitkä, jotta esimerkiksi erilaisia apuvälineitä käyttävä käyttäjä ehtii käydä läpi verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön.

2. Arviointi

Kelalta saadun selvityksen mukaan, jos samalle ajalle, jolle asiakas haluaa perustoimeentulotuen verkkohakemuksen lähettää, on jo olemassa myönteinen tai kielteinen perustoimeentulotuen päätös, Kelan verkkoasiointinissa ohjataan täyttämään Muutosilmoitus. Tiliotteen toimittamista ei ole asetettu verkkohakemuksen avaamisen ehdoksi. Uuden hakemuksen tai muutosilmoituksen voi avata täytettäväksi riippumatta Kelan asiakkaalle muutoin lähettämistä viesteistä tai liitepyynnöistä, jos edellinen hakemus on Kelassa käsitelty. Perustoimeentulotuen verkkohakemusta ei ole tarkoituksellisesti tehty sellaiseksi, etteivät sairaat tai vammaiset ihmiset voisi sitä täyttää, eikä Kela tarkoituksellisesti tuhoa asiakkaan hakemuksia kesken täyttöprosessin. Hakemussovelluksissa on kuitenkin 30 minuutin aikakatkaistu, mistä kerrotaan hakemuksen alussa. Jos asiakkaalla on yhdestä tai useammasta asiasta kerrottavanaan pitkiä selvityksiä,

asiakkaan kannattaa kirjoittaa ne tekstinkäsittelyohjelmalla ja liittää hakemukseen, jotta 30 minuutin aikaraja / hakemuksen sivu ei pääse ylittymään. Hakemuksen täytön voi myös välillä keskeyttää painamalla Tallenna luonnoksena -painiketta ja jatkaa sitä myöhemmin kuukauden kuluessa.

Kela on antamassaan selvityksessä lisäksi todennut, että mikäli verkkohakemuksen täyttäminen ei jostain syystä onnistu, asiakkaan on aina mahdollista lähettää asiointipalvelun kautta Kelaan viesti ja selvittää asiaansa siinä. Yleensä asiakkaaseen otetaan Kelasta yhteyttä, mikäli asian käsittely niin vaatii. Perustoimeentulotukea voi myös hakea perinteisellä paperilomakkeella. Kelan mukaan kaikkiin verkkohakemuksiin toteutetaan saavutettavuusdirektiivin vaatimat muutokset, jolloin niiden ulkoasu selkiytyy saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi, mikä toivottavasti helpottaa myös eri tavalla sairaiden ja vammaisten henkilöiden asiointia verkossa.

Nyt käsillä oleva kantelu kohdistuu erityisesti toimeentulotuen hakemiseen Kelan sähköisessä asiointipalvelussa. Kantelija on tuonut esille sähköisessä asiointipalvelussa olevien lomakkeiden käyttämiseen ja täyttämiseen liittyviä ominaisuuksia, jotka saattavat kantelijan mukaan erityisesti vammaisilla ja sairailta vaikeuttaa asiointia verkkopalvelussa.

Totean, että digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lain esitöissä (HE 60/2018 vp) on korostettu julkisen sektorin digitaalisten palvelujen saavutettavuutta osana perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden toteuttamista. Digitaalisten palvelujen saavutettavuudella edistetään myös perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteuttamista, johon kuuluu jokaisen oikeus saada viranomaisilta asianmukaisia palveluita ja neuvontaa. Saavutettavien digitaalisten palvelujen avulla pystytään merkittävästi edistämään varsinkin erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumista ja parantamaan heidän toimintaedellytyksiään viranomaisasiointissa. Lain esitöiden mukaan saavutettavuus liittyy digitaalisen palvelun tekniseen toimivuuteen ja sisällön ymmärrettävyyteen, ja käytettävyys digitaalisen palvelun käytön loogisuuteen ja helppouteen.

Arvioitaessa Kelan sähköisen asiointipalvelun ja toimeentulotuen sähköisen hakumenettelyn saavutettavuutta, toimivuutta ja käytettävyyttä tulee asiassa näkemykseni antaa erityistä merkitystä sille, että toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso. Edellä mainittuun nähden katson, että Kelalla on tätä tukimuotoa koskevien digitaalisten palve-

lujen ja sähköisen asioinnin toteuttamisessa erityisen korostunut velvollisuus ja vastuu varmistaa palvelujen saavutettavuus ja niiden käytettävyys erilaisten asiakasryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet huomioon ottaen.

Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lain esitöissä (HE 68/2018 vp) on esimerkkinä saavutettavuudesta muun ohessa todettu, että verkkosivuston tai mobiilisovelluksen kautta käytettävässä palvelussa tapahtumaistunnon aikarajan tulisi olla riittävän pitkä, jotta esimerkiksi erilaisia apuvälineitä käyttävä käyttäjä ehtii käydä läpi verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön. Kelalta saadun selvityksen mukaan toimeentulotukihakemuksen verkossa täyttämiseen liittyy sivukohtainen 30 minuutin aikakatkaisu, minkä jälkeen kirjoituksen sisältö menetetään. Vaikka aikakatkaisusta Kelan mukaan kerrotaan hakemuksen alussa, pidän aikarajaa liian lyhyenä ja siihen liittyvää hakemukseen kirjattujen tietojen kokonaan häviämistä käyttäjän kannalta kohtuuttomana. Erityisen ongelmallista on se, että järjestelmän kyseisistä ominaisuuksista saattaa käytännössä aiheutua hankaluuksia ja viivästyksiä myös toimeentulotuen hakemisessa ja saamisessa. Kelan selvityksessään antaman neuvon mukaan verkkopalvelussa asioivan olisi aikakatkaisun varalta suositeltavaa ensin kirjoittaa tekstinsä erilliselle dokumentille tekstinkäsittelyohjelmalla ja tämän jälkeen liittää dokumentti hakemukseen. Kun otetaan huomioon, että sähköisen palvelun toimivuudesta ja käytettävyyydestä huolehtiminen kuuluu palvelua tarjoavalle viranomaiselle, en pidä asianmukaisena, että järjestelmän käyttäjältä edellytetään toimenpiteitä, joilla paikataan järjestelmän teknisiä puutteita.

Kela on selvityksessään lisäksi viitannut käyttäjän mahdollisuuteen keskeyttää hakemuksen täyttö väliaikaisesti, tallentaa teksti luonnoksena ja palata siihen kuukauden kuluessa. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen katson, että pidempi kuin yhden kuukauden tallennusaika täyttäisi paremmin saavutettavuuslainsäädännön mukaiset vaatimukset.

Edellä todettuihin sähköisen asioinnin ja toimeentulotukihakemusten täyttämiseen liittyviin hankaluuksiin ja puutteisiin nähden pidän välttämättömänä, että perustoimeentulotukihakemus on saatavilla ja täytettävissä myös paperisena versiona, kuten Kela selvityksessään onkin todennut olevan.

Lopuksi totean, että digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 5 §:ssä on säädetty palveluntarjoajan velvollisuudesta julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Kela on antamassaan selvityksessä todennut, että verkkopalvelua käyttävän asiakkaan on aina mahdollista lähettää asiointipalvelun kautta Kelaan viesti, ja yleensä asiakkaaseen otetaan Kelasta yhteyttä, mikäli asian käsittely niin vaatii. Käsitykseni mukaan asiakkaan yhteydenottoihin ei näin ollen aina vastata. Säännöksen tarkoituksena on kuitenkin ollut varmistaa, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palvelujen käyttöön ja sitä tarjotaan aktiivisesti hallinnon asiakkaille. Näkemykseni mukaan menettely, jossa sähköistä asiointipalvelua käyttävä

henkilö saa neuvoja palvelun käyttämiseksi vain tilanteessa, jossa asian käsittely Kelan näkökulmasta näin vaatii, ei täytä saavutettavuuslainsäädännön ja hyvään hallintoon kuuluvien palvelu- ja neuvontaperiaatteiden vaatimuksia.

3. Toimenpiteet

Kiinnitän Kelan huomiota hallintolain ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain säännösten noudattamiseen sähköisten asiointipalvelujensa toteuttamisessa.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan viimeistään 30.9.2021 palvelujensa saavutettavuutta kohentavista toimenpiteistään, joihin se tämän päätöksen perusteella on ryhtynyt.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen