

**ASIA****Yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa****KANTELU**

Kantelija pyytää 16.2.2018 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa tutkimaan työvoimahallinnon menettelyn lainmukaisuuden, kun se tarjoaa työttömille palveluita verkkopalveluissaan siten, että jotkut palvelut eivät ole käytettävissä mobiililaitteilla, vaan ainoastaan tietokoneella. Kantelun mukaan iso osa työnhakijoiden palveluista hoidetaan pääasiassa verkkopalvelun kautta ja osa ainoastaan verkkopalvelussa. Kantelun mukaan kaikilla työnhakijoilla ei ole käytössään tietokonetta, vaan edullisemmat mobiililaitteet, joita myös vähävaraisemmat kykenevät hankkimaan. Ongelma verkkopalvelujen saatavuudessa korostuu kantelun mukaan syrjäseuduilla asuvien työnhakijoiden kohdalla, joilla voi olla pitkä matka lähimpään kirjastoon tai työ- ja elinkeinotoimistoon, joissa on yleisessä käytössä olevia asiakaspäätteitä. Kantelija pyytää tutkimaan, toteutuuko työvoimahallinnon tuottamissa sähköisissä palveluissa työnhakijoiden yhdenvertaisuus.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on antanut 10.4.2018 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) 26.3.2018 päivätty selvitys. TEM on antanut myös 19.6.2018 päivätyn lisäselvityksen, jonka liitteenä on KEHA-keskuksen 29.5.2018 päivätty lisäselvitys. Lisäksi KEHA-keskuksesta on saatu 22.3.2019 tietoa työ- ja elinkeinohallinnon verkkopalvelujen tämän hetkisestä tilanteesta.

Selvitykset ja lisäselvitykset toimitetaan kantelijalle päätöksen mukana tiedoksi.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun 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.

Arviointi

Säännökset

Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarjoamista palveluista säädetään laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista.

Yhdenvertaisuutta koskeva perussäännös on perustuslain 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentissa säädetään syrjintäkielloista. Momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Esityksen mukaan syrjintäkiellossa mainittu henkilökohtainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus tai asuinpaikka. Esityksen mukaan syrjintäkielto koskisi myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen ja tällöin syrjinnän käsilläolo olisi arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) yksityiskohtaisten 8 §:ää koskevien perustelujen mukaan syrjintäperusteiden luettelo olisi perustuslain 6 §:n ja useimpien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tapaan avoin. Esityksen mukaan tyhjentävän luettelon laatiminen kaikista kielletyistä erotteluperusteista ei ole asiallisesti mahdollista ja siksi muut henkilöön liittyvät syyt rinnastetaan ehdotetussa säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syihin. Esityksen mukaan tällaisia muita syitä voivat perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan olla muun muassa yhteiskunnallinen asema, varallisuus tai asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 44.). Esityksen mukaan erot ihmisten tosiasiallisissa olosuhteissa, toiminnassa tai menettelytavoissa eivät yleensä muodosta ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua henkilöön liittyvää syytä.

Yhdenvertaisuuslaissa erotellaan välitön ja välillinen syrjintä, joista molemmat ovat kiellettyjä. Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos esimerkiksi näennäisesti yhdenvertainen käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten lain 13 §:ää koskevien perustelujen mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi erilaiset palvelut sekä pääsy niihin on käytännössä järjestetty.

Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan julkista työvoima- ja yrityspalvelua tarjottaessa, kehitettäessä sekä siitä tiedotettaessa on aktiivisesti edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista. Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tarjottava julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tasapuolisesti samojen periaatteiden mukaisesti riippumatta henkilöasiakkaan sukupuolesta ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuista seikoista.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon perusteista, joista säädetään yksityiskohtaisemmin hallintolain 2 luvussa. Lukuun sisältyvän 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja lain 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.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten lain 7 §:ää koskevien perustelujen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Esityksen mukaan palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita ja hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Esityksen mukaan hallinnossa asioivien tarpeet on hallinnon palveluita järjestettäessä otettava huomioon samoin kuin se, että hallinnossa asioiville tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa.

Sähköisestä asiointinnasta viranomaistoiminnassa annetun lain (asiointilaki) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi tarjota 1 momentissa tarkoitettut palvelut myös tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti. Pykälän 3 mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp) yksityiskohtaisten lain 5 §:ää koskevien perustelujen mukaan viranomaisen asiointipalvelujen järjestämisvelvoite säädettäisiin suhteellisenä ottaen huomioon viranomaisen käytettävissä olevat tiedolliset, taidolliset ja taloudelliset voimavarat. Esityksen mukaan tehtävä- ja toimipaikkakohtaisessa sähköisten asiointipalvelujen

kehittämisessä on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että asiakaskuntaa kohdellaan tasa-arvoisesti. Edelleen esityksen mukaan sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota paitsi palveluiden saatavuuteen myös niiden esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen ja soveltavuuteen erilaisten käyttäjien tarpeisiin.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki tule voimaan 1.4.2019. Siinä säädetään muun muassa viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä. Lain digitaalisten palvelujen saatavuutta koskevaa 3 lukua aletaan soveltaa lain siirtymäsäännösten mukaisesti. Samalla muutetaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:ää siten, että siinä viitataan sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen ja saatavuuden turvaamisen osalta digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin.

Digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää jokaisen mahdollisuuksia toimia tietoverkossa ja käyttää digitaalisia palveluita. Lain 4 § edellyttää digitaalisten palveluiden suunnittelua ja toteuttamista siten, että niiden tietoturvasuus, tietosuoja, löydettävyyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen olisi varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Tämä tarkoittaa samoin kuin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnasta annetun lain 5 § sitä, että käyttäjien erityispiirteet sekä käyttäjien yleisesti käytettävät ohjelmistot, muun muassa mobiiliratkaisut, otetaan huomioon. (HE 60/2018 s. 21, 62 ja 64-65).

Palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus

Työ- ja elinkeinohallinnolla on lakisääteinen tehtävä tarjota julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, joita ovat esimerkiksi työnhakijoille tarjottavat palvelut. Palvelujen tarjoamisessa on noudatettava muun muassa hyvää hallintoa, yhdenvertaisuutta ja sähköistä asiointia sekä sen järjestämistä koskevia säännöksiä.

Asian laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa on kysymys siitä, kohdellaanko työnhakijoita samalla tavalla samanlaisissa tapauksissa eli saavatko he palveluja yhdenvertaisesti ilman, että jotkut heistä joutuisivat työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen järjestämistavan perusteella ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan muihin verrattuna henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kantelussa on tällaisina henkilöön liittyvinä syinä nostettu esiin varallisuus ja asuinpaikka. Lisäksi laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa on kysymys siitä, ovatko viranomaiset riittävästi toteuttaneet hallintolain 7 §:ään perustuvaa sujuvan asiointin järjestämisen ja asiakkaiden tarpeiden huomioimisen velvoitteitaan sekä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnasta annetun lain 5 §:n 3 momentin säännöksiä sujuvasta ja helppokäyttöisestä palvelusta.

TEM:n antaman selvityksen mukaan työnhakijan palveluprosessin keskeisistä osista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvussa. Selvityksen mukaan niitä ovat työnhaun käynnistäminen, työnhakijan haastattelu, työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkastaminen, suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ohjaaminen ja suunnitelman toteutumisen seuranta.

TEM:n selvityksen mukaan henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy, kun hän pyytää sitä verkopalvelussa tai henkilökohtaisesti TE-toimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi TE-toimiston asiakastietojärjestelmään. Oikeus työttömyysetuuteen riippuu työnhaun voimassaolosta ja se alkaa työnhaun alkaessa. TE-toimisto voi hyväksyä työnhaun aloittamisen myös puhelimitse, jos toimisto voi varmistua henkilön henkilöllisyydestä.

Mikäli työnhakija on aloittanut työnhaun verkossa, hänet ohjataan tiettyjen edellytysten täyttyessä digitaaliseen palvelutarpeen arviointiin Oma asiointi –palvelussa. Jos henkilö on käynnistänyt työnhaun henkilökohtaisesti TE-toimistossa, tehdään palvelutarpeen arviointi henkilökohtaisesti TE-toimistossa, puhelimitse tai videoneuvottelussa.

Työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Haastattelussa muun ohella laaditaan työllistymissuunnitelma ja sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta työ- ja elinkeinoviranomaisen ja työnhakijan välillä. Työllistymissuunnitelmassa sovitaan muun muassa työnhausta, työnhakijan työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävistä palveluista.

TEM:n selvityksen mukaan työnhaun voimassaolo lakkaa, jos työnhakija ilmoittaa, ettei hän halua pitää työnhakua voimassa tai työnhakija ei asioi työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa viranomaisen asettamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla tai jos työnhakija ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla suunnitelman toteuttamisesta. Työnhaun lakkaaminen johtaa työttömyysetuusoikeuden lakkaamiseen.

Selvityksen mukaan työnhakijan asiointitapa ja asiointille asetetut määräajat riippuvat siitä, onko henkilö ohjattu digitaaliseen palvelutarpeen arviointiin vai ei. Digitaalisessa palvelutarpeen arvioinnissa palvelutarvetta koskeviin kysymyksiin on vastattava Oma asiointi -palvelussa kahden päivän kuluessa siitä päivästä, jona työnhaku tuli voimaan, muussa tapauksessa työnhaku ja oikeus työttömyysetuuteen päättyy. Kun palvelutarve on arvioitu Oma asiointi -palvelussa, asiakas ohjataan päivittämään työllistymissuunnitelma seitsemän arkipäivän kuluessa muussa tapauksessa työnhaku ja oikeus työttömyysetuuteen päättyy.

Mikäli asiakasta ei ohjata verkkoasiointiin, palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelma tehdään haastattelussa TE-toimistossa paikan päällä, puhelimitse tai videoneuvottelussa. Jos asiakas ei saavu paikalle tai häntä ei tavoiteta sovittuna ajankohtana haastattelua varten, hänen työnhakunsa ja oikeutensa työttömyysetuuteen päättyy.

Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen on varattava työnhakijalle myöhemmin tilaisuus määräajoin haastatteluihin, jotka voidaan hoitaa verkkopalveluissa, paikan päällä TE-toimistossa, puhelimitse tai videoneuvottelussa. Myöhempien haastattelujen ja suunnitelmien toteutumisen seurannan ja tarkistamisen kohdalla menettely on sama kuin ensimmäisen haastattelun ja työnhakijan työnhaku ja hänen oikeutensa työttömyysetuuteen lakkaa samoilla edellytyksillä.

TEM:n käsityksen mukaan sekä verkkopalveluissa että paikan päällä tai etäyhteyden välityksellä TE-toimistossa asioivat työnhakijat ovat samassa asemassa työttömyysetuuden saamisen kannalta.

TEM:n selvityksen mukaan verkkoasiointin ja henkilökohtaisessa asiointin (paikan päällä TE-toimistossa tai puhelimitse) on mahdollista hoitaa samat toimet lukuun ottamatta CV-netin käyttöä. Lisäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista puhelimitse vaan edellyttää käyntiasiointia.

Edellä selostetulla tavalla työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijalle verkossa tarjoamista palveluista ainoastaan CV-netti on palvelu, jota ei ole saatavissa muuten kuin verkkopalvelussa. Selvityksen mukaan CV-netti palvelussa asiakas julkaisee esittelyn osaamisestaan työnantajien

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

nähtäville, jolloin työnantaja voi löydettyään sopivan työnhakijan ottaa suoraan yhteyttä häneen. On sinänsä selvää, että CV-nettipalvelu on luonteestaan johtuen käytettävissä ainoastaan verkkopalvelussa. Kyseinen palvelun käyttäminen ei ole edellytyksenä työhaun aloittamiselle tai sen voimassa pitämiseksi eikä sen käyttämättä jättämisestä seuraa sanktioita eikä etuuden- tai muita oikeudenmenetyksiä. Käytettävissä olevan tiedon perusteella palvelun voidaan arvioida olevan työnhakijan etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttamaton verkkoasiointissa tarjottava palvelu, jonka tarkoituksena on edesauttaa työnhakijoiden työllistymistä. Samalla palvelu edistää asiakaslaissa säädettyä tavoitetta sähköisen asiointin lisäämisestä julkisessa hallinnossa. Edellä mainitun perusteella kyseisen palvelun tarjoamisen vain verkkopalvelun kautta ei voida arvioida tarkoittavan verkkopalveluja käyttämättömien työnhakijoiden asettamista palvelujen tarjoamisessa eriarvoiseen asemaan verkkopalveluja käyttävien työnhakijoiden kanssa perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla.

Asiointilain perusteella viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta tarjota sähköisiä palveluja, vaan niiden tarjoaminen riippuu siitä, onko viranomaisella siihen tiedollisten, taidollisten ja taloudellisten voimavarojensa puolesta mahdollisuutta. Kun viranomainen tarjoaa sähköisiä palveluja, on sen pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Tavoitteena on, että mahdollisimman monilla olisi mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Työvoima- ja elinkeinohallinnolla puolestaan on palveluja tarjotessaan julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 8 §:n mukaisesti velvollisuus aktiivisesti edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista, mikä tarkoittaa muun muassa sellaisia palvelumalleja ja -muotoja sekä käytäntöjä, joiden avulla palvelut ovat yhdenvertaisesti asiakkaiden saatavilla.

TEM:n selvityksen mukaan erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana valtion säästö- ja tulostavoitteiden vuoksi työ- ja elinkeinohallinnon toimintoja on jouduttu sopeuttamaan niukkeiden resurssien mukaisiksi. Alueellisia TE-toimistoja on 15 eri puolilla maata ja paikallisten toimipaikkojen määrää on karsittu sekä työ- ja elinkeinopalveluissa työskentelevien henkilöiden määrää on vähennetty. Ministeriö on kyseisessä toimintaympäristössä pitänyt välttämättömänä sähköisten palvelujen kehittämistä, millä on pyritty turvaamaan palveluiden saatavuus tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti.

KEHA-keskuksen selvityksen mukaan työnhakijoiden Oma asiointi -palvelua ei ole toistaiseksi sovitettu mobiililaitteille (iPad, iPhone, Android- ja windows -puhelimet ja tabletit) eli kaikkia sen sovelluksia ei ole sovitettu mukautuvaksi pienimpien mobiililaitteiden näytöille, vaan tietojen saaminen näkyviin vaatii näyttöjen venyttelyä ja siirtelyä. Oma asiointi -palvelun Oma työhaun Työhaun aloitus, CV-netti, Työvoimakoulutus ja Omat työttömyysturvatie- sovellukset on suunniteltu desktopille. Selvityksen mukaan Työhaun aloitus -palvelu ollaan uudistamassa päätelaiteriippumattomaksi kevään 2018 aikana. KEHA-keskuksesta saadun tiedon mukaan sovelluksen uudistus on toteutettu mobiililaitteita tukevana responsiivisena selainsovelluksena ja muutokset ovat tuotannossa 19.5.2018 alkaen.

Keskuksen selvityksen mukaan TEM:n päätöksen mukaan nykyisen työ- ja elinkeinopalvelun sähköisen palvelujärjestelmän toiminnallisuuden kehittäminen on pääosin lopetettu. Linjauksen mukaisesti ainoastaan välttämättömät lainsäädäntö- ja toimintatapamuutoksista johtuvat muutokset voidaan toteuttaa. Nykyisen järjestelmäkokonaisuuden käyttö päättyy vuoden 2019 lopussa, jolloin uusi järjestelmäkokonaisuus on suunniteltu otettavan käyttöön. Sen vuoksi muiden desktopille suunniteltujen palvelujen uudistamisesta päätelaiteriippumattomaksi ei selvityksen mukaan tulla toteuttamaan nykyjärjestelmiin. Selvityksen mukaan nykyisten sovellusten esteettömyydessä on tunnistettu parannettavaa ja se tullaan huomioimaan paremmin uudessa järjestelmäkokonaisuudessa.

Selvityksen perusteella kaikkia työnhakijoille verkkopalveluna tarjottavia työ- ja elinkeinohallinnon Oma asiointi -palveluja ei ole sovitettu kaikille mobiililaitteilla eivätkä verkkopalveluja käyttävät työnhakijat siten välttämättä kykene käyttämään palveluja yhtä laajasti verkkopalvelussa riippuen siitä, minkälainen laite heillä on käytettävissään. Kyseiset laiteriippuvaiset palvelut ovat kuitenkin käytettävissä esimerkiksi TE-toimistojen itsepalvelupäätteillä ja kirjastoissa yleisesti käytettävissä olevilla tietokoneilla. Lisäksi palvelut ovat samalla tavalla kuin verkkopalveluja käyttämättömille työnhakijoille saatavana muissa palvelumuodoissa.

Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarkoitettuja palveluja on tarjottava yhdenvertaisesti niin, että vertailukelpoisessa tilanteessa olevat henkilöt saavat palveluja samoin perustein eikä heidän palvelunsa ole riippuvaisia heidän henkilönsä liittyvistä syistä. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että työnhakijoiden olosuhteiden tulisi olla samanlaiset eikä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta seuraa sitä, että kaikille on tarjottava sama palvelu, vaan samanlainen palvelu voidaan tarjota erilaisin keinoin (esim. PeVL 35/2010 vp). Edellä esitetyllä tavalla työnhakijat voivat saada työ- ja elinkeinohallinnon mainitut palvelut eri tavoilla, mutta saman sisältöisenä (pl. CV-netti), joten verkkopalvelujen saatavuus eri laajuksena erilaisten laitteiden käyttäjille ei johda käytännössä eri lopputulokseen. Sen vuoksi työnhakijoiden ei voida arvioida olevan perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tarkoittamalla tavalla keskenään eriarvoisessa asemassa kyseisten työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen saamisessa, vaikka hallinnon heille tarjoamia palveluja ei ole mahdollista käyttää yhtä laajasti kaikilla laitteilla eikä siten saada kaikilta osin samalla tavalla toteutettuna.

Työ- ja elinkeinohallinnon palveluverkon harvuudesta kuitenkin johtuu se, ettei fyysinen asiointi paikan päällä ole käytännössä niin sujuva asioinnin muoto, että se pystyisi korvaamaan digitaalisen asioinnin käytettävyydessä olevia puutteita. Tässä tilanteessa voidaankin arvioida, etteivät sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain tavoitteet ja sen 5 §:n säännökset käyttäjien kannalta sujuvien ja helppokäyttöisten palveluiden toteutumisesta yhdenvertaisella tavalla ole täysin toteutuneet. Tämä johtaa myös siihen, ettei sähköinen asiointi kaikilta osin täytä hallintolain 7 §:n asettamia tavoitteita ja vaatimuksia käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta.

Työnhakijan asuinpaikasta riippuen työ- ja elinkeinohallinnon toimipisteiden vähentämisen seurauksena yleisessä käytössä olevan itsepalvelupäätteen käyttäminen voi käytännössä vaatia työnhakijalta erityistä vaivannäköä. Työ- ja elinkeinohallinnon palvelut työnhakijoille ovat kuitenkin tarvittaessa saatavissa edellä esitetyllä tavalla myös muuten kuin verkkopalveluina. Ainoa palvelu, jota käytettävissä olevien tietojen mukaan ei tällä hetkellä välttämättä voida verkkopalvelun lisäksi hoitaa muuten kuin paikan päällä TE-toimistossa asioimalla, on työnhakijaksi ilmoittautuminen. Tällöin palvelun saaminen paikan päällä TE-toimistossa voi työnhakijan asuinpaikan vuoksi vaatia työnhakijalta erityistä vaivannäköä ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia verrattuna niihin työnhakijoihin, joiden ei verkkoasioinnin vuoksi tarvitse asioida paikan päällä TE-toimistossa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille verkkopalveluna tarjoamia palveluja ei ole sovitettu kaikille mobiililaitteille eivätkä kaikki verkkopalveluja käyttävät työnhakijat siten välttämättä kykene käyttämään palveluja yhtä laajasti verkkopalvelussa riippuen siitä, minkälainen laite heillä on käytettävissään. Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarkoitettavia verkkopalveluja on kuitenkin mahdollista käyttää yleisessä käytössä olevilla itsepalvelupäätteillä muun muassa työ- ja elinkeinotoimistoissa. Lisäksi palvelut ovat saatavissa henkilökohtaisessa asiointissa puhelimitse, videoneuvotteluna tai paikan päällä työ- ja elinkeinotoimistossa.

Kantelu ei koske yksittäistä tilannetta, jossa työnhakija olisi ollut epäsuotuisammassa asemassa muihin työnhakijoihin verrattuna työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen saamisessa henkilöönä liittyvästä syytä. Työ- ja elinkeinohallinto on pyrkinyt turvaamaan palvelut sähköistä asiointia kehittämällä hallinnon toimipaikkojen vähentämisen myötä. Kantelusta ja siihen saaduista selvityksistä kuitenkin ilmenee, etteivät sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tavoitetilana oleva sujuva asiointi yleisesti käytettävissä olevilla laitteilla ole käytännössä tässä tilanteessa täysin toteutunut. Tämä johtaa siihen, ettei asiointi myöskään hallintolain 7 §:n tarkoittamalla tavalla ole kaikissa tilanteissa sujuvaa ja asiointivaikeudet kohdistuvat henkilöihin, joilla ei ole tai esimerkiksi vähäisen varallisuuden perusteella ole mahdollisuuksia ylläpitää erilaisia päätelaitteita.

Työ- ja elinkeinohallinto on uudistamassa sähköistä palvelujärjestelmäänsä. Kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön huomiota siihen, että jotta kaikilla työnhakijoilla olisi perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn hyvään hallintoon kuuluvalla tavalla mahdollisuus saada työ- ja elinkeinohallinnon palveluja asianmukaisesti ja jotta hallinto edistäisi sähköistä asiointia asiakaslähtöisesti, tulisi uudessa palvelujärjestelmässä pyrkiä mahdollisimman suureen laiteriippumattomuuteen verkkopalveluissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että digitaalisen asiointin pitäisi olla mahdollista myös yleisesti käytössä olevilla mobiililaitteilla ja niissä käytettävillä sovelluksilla. Tähän velvoittaa myös 1.4.2019 voimaan tuleva laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jonka tavoitteena on parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja ja jolla edistetään julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen tarjoamista asiakkaille yhdenmukaisesti ja asiakaslähtöisesti. Laiteriippumattomilla verkkopalveluilla työ- ja elinkeinohallinto toteutettaisiin myös yhdenvertaisuuslaissa ja laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa säädettyä yhdenvertaisuuden edistämistehtävää.

Saatan työ- ja elinkeinoministeriön tietoon myös näkemykseni, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen toimipaikkojen vähentämisen vuoksi, on syytä kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaille turvataan hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaisesti palveluperiaatetta noudattaen hallinnon palvelujen asianmukainen saaminen perustuslain 6 §:n, yhdenvertaisuuslain 8 §:n ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 5 ja 8 §:n säännökset huomioiden yhdenvertaisesti siten, että palveluja on saatavissa henkilökohtaisesti paikan päällä asioiden silloin, kun palvelua ei muuten ole mahdollista saada, ilman, että toimipaikkojen vaikea tavoitettavuus hankaloittaa kohtuuttomasti palvelujen saamista tai jopa mahdollisesti estää palvelujen saamisen.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa minulle 31.12.2019 mennessä mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ja mitä toimintasuunnitelmia sillä on työ- ja elinkeinohallinnon palveluissa palveluperiaatteen turvaamiseksi niin henkilökohtaisesti paikan päällä tapahtuvassa asiointissa ja laiteriippumattoman digitaalisen asiointin järjestämisessä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO