

4.4.2014

Dnro 2149/4/13

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **FACEBOOKIN KÄYTTÖ VIRANOMAISEN TIEDOTTAMISESSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 14.5.2013 osoittamassaan kirjeessä tutkimaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) menettelyä asiassa, jossa oli kyse facebook-sivuston käyttämisestä tiedottamisen ja asiakaspalautteen kanavana.

Viitaten muun muassa Pirkanmaan ELY-keskuksen tiedotteeseen ”Päällysteipaikkauksia ihan uudella tavalla: KIMPASSA” Kantelija pyysi tutkimaan, onko asianmukaista, että hankkeen tiedottamista ja tienkäyttäjien palautetta varten avattu facebook-sivusto on ainoa kanava tiedottamiselle ja palautteelle. Mitään muita tiedotus- ja yhteydenottokanavia ei ollut mainittu lukuun ottamatta vastaavien henkilöiden nimet ja puhelinnumerot.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Arvioinnin lähtökohdat

3.1.1

Selvitys

Saadun selvityksen mukaan nyt esillä olevassa KIMPPA-urakassa on kyse Pirkanmaan ELY-keskuksen 5-vuotisesta päällysteiden paikkausurakasta, jossa keskitetysti sekä paikataan maanteiden päällysteitä että inventoidaan niiden kuntoa. KIMPPA-urakan tiedottamiseen ja palautteiden vastaanottamiseen käytetään kaikkia perinteisiä ELY-keskuksen ja Liikenneviraston käytettävissä olevia kanavia. Näiden lisäksi on tiedonkulun parantamiseksi otettu käyttöön facebook-sivusto. Tästä sivustosta huolimatta liikenteen asiakaspalvelukeskus ottaa vastaan ja välittää tienkäyttäjien palautteita sekä tienpidosta vastaaville virkamiehille että urakoitsijoille. Myös tienpidon asiantuntijaan voi tarvittaessa ottaa yhteyttä puhelimitse, kirjeellä tai sähköpostilla. Facebookin ohella päällystämisestä ja paikkaamisesta tiedotetaan myös alueellisissa lehdissä ja radiossa.

Kantelussa viitatus tiedotteen yhteydessä ei ollut erikseen kerrottu perinteisten kanavien osoitteita yhteyshenkilöiden puhelinnumeroita lukuun ottamatta. Puhelimella tiedusteltaessa ELY-keskus olisi selvityksensä mukaan toki kertonut kaikki palautteenantokanavat. Myös facebook-sivuston avaamalla saa liikenteen asiakaspalvelukeskuksen tai tienkäyttäjän linjan puhelinnumerot sekä sähköpostiosoitteet näkyviin eikä tällöin tarvitse kirjautua.

Urakan facebook-sivusto perustettiin lisäämään vuorovaikutteisuutta tienkäyttäjien ja tienpidon välille. Sosiaalisen median käyttö tiedottamisessa ja palautekanavana on ELY-keskuksen mukaan hyvä lisä perinteisten kanavien ohella. Vielä ELY-keskus on tuonut esiin, että perinteisiä palautteenantokanavia tienkäyttäjät osaavatkin jo käyttää kiitettävästi.

### 3.1.2

#### Oikeusohjeet

Asiaa koskevasta sääntelystä totean, että hyvän hallinnon lähtökohtana on *perustuslain* 21 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi, ja 2 momentti, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

*Hallintolain* 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen ja heillä on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Saman pykälän mukaan viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tässä on kyse luottamuksensuojan periaatteesta, johon kuuluu keskeisesti se, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (HE 72/2002 vp, s. 54–56).

Edelleen hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asioinnilla tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa. Pykälän sisältämään palveluperiaatteeseen kuuluu, että julkisia palveluja järjestettäessä kiinnitetään huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Hallintolain 8 §:ssä säädetään puolestaan neuvontavelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Säännöksen perusteluiden mukaan menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa se, että viranomainen antaa asiakkaille neuvoja siitä, miten asia pannaan vireille. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

*Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain* (jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Pykälässä korostetaan viranomaisten velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjakelukanavia, joiden avulla ihmiset voivat helposti saada tietoja (HE 30/1998 vp, s. 81).

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muulla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Tämän säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaisten velvollisuutta ottaa huomioon erilaiset tiedon jakamiseen käytettävissä olevat kanavat sekä mahdollisuudet kohdistaa jakelua asioiden luonteen vaatimalla tavalla. Säännöksen perusteluissa oli jo ennakoitu yleisten tietoverkkojen merkityksen lisääntyminen tiedonvälityksessä (HE 30/1998 vp, s. 82).

Edellä mainitussa pykälässä ei ole yksityiskohtaisesti säännelty tiedottamistapoja, vaan asetuksella säädetään viranomaisen velvollisuudesta määritellä ulkoisen tiedotuksen periaatteet ja muun muassa tiedotuksessa noudatettavat menettelytavat (HE 30/1998 vp, s. 81).

*Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 8 b §:n 2 momentin mukaan viranomaisen viestintäsuunnitelmaa laadittaessa on otettava erityisesti huomioon muun muassa, miten 1) voidaan turvata yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet saada tietoja vireillä olevista yleisesti merkittävistä asioista sekä esittää käsityksensä niistä asian käsittelyn eri vaiheissa ja 2) viranomaisen antamiin palveluihin ja käsittelemisiin asioihin liittyvä yleinen neuvonta voidaan toteuttaa siten, että sillä saavutetaan mahdollisimman hyvin palveluihin oikeutetut ja muut tiedon tarvitsijat.*

### 3.2

#### Arviointi

Totean ensinnäkin yleisellä tasolla, että minulla ei lähtökohtaisesti ole aihetta puuttua sosiaalisen median, kuten facebookin, käyttöön viranomaisen perinteisempiä tiedonvälityskanavia täydentävänä elementtinä, koska viranomaisten tulee tiedottamisessaan ottaa huomioon tiedonvälityskanavissa tapahtuva kehitys. Toiseksi minulla ei esillä olevassa yksittäistapauksessa ole saamani selvityksen perusteella sinänsä aihetta epäillä, että facebook tosiasiallisesti ja ongelmallisena pidettävällä tavalla olisi ainoa käytettävissä oleva tiedottamisen ja palautteen kanava KIMPPA-urakan yhteydessä. Kolmanneksi minulla ei ole aihetta epäillä, että nyt omaksuttu KIMPPA-urakan tiedotus- ja palautekanavista tiedottaminen olisi – ainakaan laajamittaisesti – johtanut esimerkiksi siihen, että muita palautteen antamisen väyliä kuin facebookia ei olisi tosiasiallisesti havaittu tai osattu käyttää.

Nyt onkin lähinnä kyse facebookin roolia koskevan tiedottamisen asianmukaisuudesta. Tästä näkökulmasta totean, että kantelussa viitatussa Pirkanmaan ELY-keskuksen tiedotteessa oli korostuneesti tuotu tiedottamisen ja palautteen kanavana vain facebook. Tiedotteessa todettiin muun muassa, että ”urakan tiedotuksessa hyödynnetään KIMPPA-urakalle perustettua facebook-sivustoa, jossa kerrotaan muun muassa paikkaustöiden etenemisestä ja aikatauluista”, ja edelleen, että ”lisäksi kanavan kautta otetaan vastaan tienkäyttäjä- ja sidosryhmäpalautetta”. Samassa yhteydessä oli kerrottu facebook-sivuston osoite. Lisätietoja kohdassa oli ilmoitettu neljän henkilön nimet ja puhelinnumerot. Edellä mainitulta facebook-sivuston aloitussivulta on – joskin verraten huomaamaton – linkki ”tietoja”, josta puolestaan pääsee ilman rekisteröitymis- tai kirjautumisedellytystä sivulle, jossa on kerrottu ELYjen liikenteen asiakaspalvelun puhelinnumero, Tienkäyttäjän Linjan puhelinnumero ja NCC Roadsin (KIMPPA-urakoitsija) puhelinnumero. Edelleen tällä sivulla on kerrottu edellä mainittujen liikenteen asiakaspalvelun ja urakoitsijan sähköpostiosoitteet ja kolmen internet-sivuston osoitteet.

Totean palveluperiaatteesta seuraavan, että viranomaisen antaessa mahdollisuuden palautteen antamiseen tähän tarkoitukseen on perusteltua olla tarjolla erilaisia valinnaisia ja helppokäyttöisiä keinoja. Tiedottamisvelvollisuudesta, neuvontavelvollisuudesta ja tasapuolisuuden vaatimuksesta puolestaan seuraa, että kaikista näistä valinnaisista palautteen antamisen kanavista on kerrottava yleisölle asianmukaisesti. Luottamuksensuojaperiaatteesta taas seuraa, että asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen niin, että hänelle ei jää virheellisesti esimerkiksi sellainen käsitys, että palautteen antamisessa käytettävissä olisi vain tietty keino.

Totean olevan sinänsä ymmärrettävää, että facebookia oli nyt korostettu tiedottamisen ja palautteen antamisen kanavana, koska se on nähtävästikin ollut nimenomaan esillä olevaan KIMPPA-urakkaan liittyvä uutuuus tai erityispiirre. ELY-keskuksen tiedotteen perusteella saattaa kuitenkin jäädä siihen käsitykseen, että muunlainen kuin facebookissa tapahtuva palautteen antaminen ei olisi mahdollista ja että hankkeesta tiedotettaisiin vain facebookissa. Tämä mielikuva syntyy siitä, että yhtä kanavaa oli korostettu tuomatta samalla muita vaihtoehtoja nimenomaisesti esille.

Muidenkin tosiasiallisesti käytössä olevien tiedottamista ja palautetta koskevien vaihtoehtojen esiin tuominen olisi mielestäni ollut hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta perusteltua. Kun näin ei nyt ollut tehty, en voi pitää ELY-keskuksen tapaa tiedottaa KIMPPA-urakkaan liittyvän tiedottamisen ja palautteen kanavista täysin onnistuneena.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.