

7.9.2016

Dnro 5117/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

VALTAKUNNANSOVITTELIJA TIEDOTTI TYÖRIITANEUVOTTELUISTA TWITTERISSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään valtakunnansovittelija Minna Helteen menettelyä tiedottaa meneillään olevista työriitaneuvotteluista ainoastaan Twitter-palvelussa. Kantelija kertoi, että valtakunnansovittelijan toimiston verkkosivuilta ei löydy tiedotteita neuvotteluista. Kantelijan mielestä viranomaisen tiedottamisen ei tulisi nojautua pelkästään ”kaupalliseen” toimijaan. Menettely asettaa lisäksi ihmiset perustuslaillisesti eriarvoiseen asemaan.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta pyysin työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä ja lausuntoa. Pyynnössäni pyysin sitä tarkastelemaan asiaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin kannalta. Lisäksi viittasin siihen, mitä kielilain 32 §:ssä säädetään viranomaisten tiedottamisesta.

Ministeriö antoi 1.2.2016 lausunnon, jonka liitteenä oli valtakunnansovittelija Minna Helteen 25.1.2016 antama selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Valtakunnansovittelijan selvitys

Valtakunnansovittelija Minna Helteen mukaan valtakunnansovittelijan toimiston henkilökuntaan kuuluvat valtakunnansovittelija ja sihteeri. Tiedottamisen osalta tämä tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että valtakunnansovittelija hoitaa tiedottamista oman työnsä ohella eikä erillistä tiedotuksesta vastaavaa henkilöstöä ole.

Valtakunnansovittelijan toimisto toimii työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä, mutta erillisenä. Erillisyys johtuu siitä, että valtakunnansovittelijan on oltava puolueeton ja riippumaton. Helteen mukaan toimistolla ei ollut selvityksen antohetkellä omia verkkosivuja. Ministeriön verkkosivujen yhteydessä oleva info-sivu on Helteen mukaan staattinen, eikä sinne ole mahdollista laittaa tiedotteita eikä siten mahdollista päivittää ajankohtaisia tietoja muun muassa työriitojen sovittelusta. Sovittelijan toimiston käytössä ei ole ollut muutakaan nopeaa ja pieniin henkilöstöresursseihin sopivaa tiedottamistapaa. Helteen mukaan käytännössä tiedottaminen on tapahtunut aikaisemmin siten, että valtakunnansovittelija on tiedottanut niiden medioiden kautta, jotka kulloinkin ovat olleet työriitojen sovittelun yhteydessä valtakunnansovittelijan toimistolla päivystämässä tai jotka ovat saaneet puhelimitse tai muulla tavalla yhteyden sovittelijaan.

Helteen mukaan tällainen tiedottaminen on nykypäivänä riittämätöntä sekä kansalaisten, yritysten että muiden tietoa tarvitsevien kannalta. Työriidan tilanteesta on tärkeää saada ajantasaista ja oikeaa tietoa mahdollisimman nopeasti, etenkin tilanteissa, joissa uhkana on työnseisaus, tai ratkaisu sen välttämiseksi on syntymässä tai syntynyt. Aiemmin käytössä ollut tapa on myös eri medioiden tasapuolisen kohtelun kannalta epätydyttävä.

Tämän vuoksi Helteen virkakauden alussa aloitettiin toimet valtakunnansovittelijan toimiston tiedottamisen parantamiseksi. Tiedottamista päätettiin parantaa kahdella tavalla: perustamalla valtakunnansovittelijan toimistolle omat verkkosivut ja hyödyntämällä pikaviestipalvelu Twitteriä.

Edellä mainituista syistä Helle on ilmoituksensa mukaan kertonut työriitojen sovitteluun liittyvistä aikatauluista ja muista ajankohtaisista tapahtumista Twitter-tilillään. Hänen mukaansa tapa on halpa, nopea ja tasapuolinen. Lisäksi se ehkäisee väärän tiedon leviämistä, kun tieto tulee suoraan valtakunnansovittelijalta.

Helteen tammikuussa 2016 antaman selvityksen mukaan nämä tiedot tulevat jatkossa löytymään myös valtakunnansovittelijan toimiston uusilta verkkosivuilta. Helteen mukaan sivut ovat olleet työn alla kesästä 2015 lukien ja ne tullaan julkaisemaan maaliskuussa 2016. Sivuilta on tulossa sekä suomen- että ruotsinkieliset. Sivuilta tulee löytymään tietoa sovittelujärjestelmästä sekä ajankohtainen tieto sovittelussa olevista työriidoista.

3.2

Ministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa valtakunnansovittelijan antamaan selvitykseen. Ministeriön mukaan valtakunnansovittelijan tehtävät ulottuvat yksittäisten työriitojen sovittelun lisäksi laajalti koko työmarkkinakenttään. Julkisuuden pääasiallinen kiinnostus valtakunnansovittelijan tehtävistä kohdistuu kuitenkin hänen johtamiinsa neuvotteluihin riitaisissa asioissa.

Tiedotusvälineiden edustajat ovat perinteisesti päivystäneet sovitteluneuvotteluiden aikana valtakunnansovittelijan toimistolla. Myös tiedotusvälineiden edustajien tarpeet otettiin huomioon valtakunnansovittelijan toimiston peruskorjauksessa vuonna 2011 parantamalla puitteita heidän työskentelylleen. Uutena valtakunnansovittelijana Helle on ollut ministeriön mukaan aktiivinen julkisuudessa ja hän on ollut median kiinnostuksen kohteena.

Ministeriö toteaa, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) viranomaisten velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa koskevan 20 §:n esitöiden mukaan pykälässä korostetaan viranomaisten velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjakelukanavia, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoja. Ministeriö katsoo, että sosiaalisen median palveluiden, kuten Twitterin, käyttö osaltaan toteuttaa pykälän tarkoitusta.

Viranomaiset hyödyntävätkin laajasti sosiaalisen median palveluita viestinnässään. Ne ovat omilla linjauksillaan ohjeistaneet sosiaalisessa mediassa viestimistä. Julkisuuslain 20 §:ssä ei ole ministeriön mukaan yksityiskohtaisesti säännelty tiedottamistapoja eikä tiedottamisen ajoitusta. Valtakunnansovittelijan kuten ministeriönkin virallisen viestinnän, palvelujen ja osallistumiskanavien pitäisi tavoittaa kansalaiset ja organisaatiot laajasti ja olla mahdollisimman saavutettavaa ja esteetöntä.

Ministeriö toteaa, että sosiaalinen media viestintäkanavana on erityyppinen kuin vaikkapa ministeriön viralliset verkkosivut. Ministeriön linjauksena on, että sosiaalisen median kanavat ovat aina muita viestintä- tai palvelukanavia täydentäviä. Kielilaki ei puolestaan edellytä, että kaikki aineistot tulisi kääntää ja että niiden tulisi olla samansisältöisiä ja samassa muodossa sekä suomeksi että ruotsiksi. Jos Twitter-viestien kääntämistä edellytettäisiin aina, häviäisi

osittain sen merkitys nopeana ja kevyenä viestin välittämisen muotona. Myös ministeriön viestinnässä on huomioitu tiedonvälityksen kehitys entistä nopeammaksi ja uutisten eliniän lyheneminen sekä tiedotusvälineiden kilpailu uutisten nopeasta julkaisemisesta.

Ministeriö toteaa, että kielilain vaatimuksiin on kiinnitettävä tarkemmin huomiota sosiaalisen median avulla viestittäessä. Valtakunnansovittelijan viestintää ollaan tehostamassa omilla verkkosivuilla. Ministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, että valtakunnansovittelija on pyrkinyt tehostamaan viestintäänsä myös sosiaalisen median avulla erityisesti sillä aikaa, kun omat verkkosivut ovat vielä rakenteilla.

3.3

Tiedottamisen lähtökohdat

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan. Säännökseen viitataan myös hallintolain hyvän hallinnon perusteissa (hallintolain 7 §:n 2 momentti).

Lisäksi kielilain 32 §:n mukaan valtion viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kaksikielisen viranomaisen yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä.

Valtakunnansovittelijan tehtävistä julkisuutta saa erityisesti työriitojen sovittelu. Kuten saamastani selvityksestä ilmenee, pääsääntöisesti tiedottaminen meneillään olevista työriitaneuvotteluista on tapahtunut siten, että neuvottelujen edistymistä aktiivisesti seuraavat tiedotusvälineet ovat pyytäneet niistä osapuolten ja myös valtakunnansovittelijan kommenttia. Valtakunnansovittelija, hänen toimistonsa tai ministeriö eivät aikaisemmin ole itse yleensä antaneet tiedotteita.

3.4

Twitter-viestien käyttö

Kantelun perusteena oli tilanne loppuvuonna 2015, jolloin valtakunnansovittelijalla ei ollut vielä omia verkkosivuja. Perinteisen tiedottamisen, kuten sovintoneuvottelujen aikana valtakunnansovittelijan toimistolla päivystäneille toimittajille annettujen haastattelujen lisäksi valtakunnansovittelija Minna Helle ryhtyi kirjoittamaan neuvottelujen etenemisestä Twitter-tilillään. Hän tiedottaa tilillään muun muassa työriitojen sovitteluun liittyvistä aikatauluista ja muista ajankohtaisista tapahtumista. Kyseinen tili on kuitenkin henkilökohtainen ja Minna Helle kertoo siellä myös selvästi yksityiselämänsä kuuluvista asioista. Tämän ohella hän kommentoi ja esittää yleisiä näkemyksiään työelämään kuuluvista asioista.

Tässä yhteydessä tarkastelen nimenomaan ja vain työriitojen sovitteluun ja ajankohtaisiin tapahtumiin liittyvää valtakunnansovittelijan Twitter-tiedottamista. Vaikka valtakunnansovittelija Minna Helle voisi luonnollisesti ylläpitää halutessaan kahta Twitter-tiliä, yksityistä ja työhönsä liittyvää, käsitykseni mukaan tämänkaltaisen kahtiajako ei kuitenkaan sovi tviittauksen luonteeseen nykyaikaisena nopean tiedonvälityksen yhteisöpalveluna. Twitter-viestintä on käsitykseni mukaan varsin hyvä väline myös ajankohtaiseen ja oikea-aikaiseen tiedottamiseen. Tähän ajankohtaisuuteen palaan jäljempänä.

Minna Helteen yksityishenkilöön ja viranhaltija-asemaan liittyvien tviittausten toisistaan erottaminen voi kuitenkin olla vaikeaa. Mutta silloin kun Minna Helteen tviitit sisältävät informaatiota liittyen meneillään oleviin työriitoihin ja niiden sovitteluihin, kyse on nähdäkseni selkeästi valtakunnansovittelijan tiedottamisesta. Tällöin nousee esiin ensinnäkin kysymys siitä, voidaanko tviittausta pitää riittävän kattavana tiedottamisen muotona. Kantelussa pyydettiin nimenomaan tutkimaan asiaa tältä kannalta. Valtakunnansovittelija Minna Helteen

Twitter-tilillä on noin 5 000 seuraajaa. Määrä on suomalaisittain varsin suuri ja virkamiesten osalta varmaan suurimpia.

Kantelussa tarkoitettua lähtötilannetta ajatellen pidän kuitenkin selvänä, että sovitteluneuvottelujen edistymisestä tiedottaminen pelkästään Twitter-tilillä ei yksistään täyttäisi julkisuuslaissa säädettyä tiedottamisvelvollisuutta. Tiedottamisen kattavuuden lisäksi ongelmana ovat kielilainsäädännön viestinnälle asettamat vaatimukset. Sosiaalisen median osalta näitä käsitellään Kansalliskielistrategiaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä. Periaatepäätöksen mukaan erityisesti silloin, kun media toimii viranomaisen pääasiallisena tiedottamiskanavana, tulisi sosiaalisessa mediassa käyttää sekä suomea että ruotsia. Valtakunnansovittelijan Twitter-tilillä tiedottaminen on tapahtunut vain suomeksi.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että pääsääntöinen informaation väylä, jolla tieto neuvottelujen kulloisestakin tilanteesta on kulkeutunut suurelle yleisölle, on koko ajan ollut eri tiedotusvälineille annetut haastattelut. Tviittaukset ovat täydentäneet tätä tiedonvälitystä. Tilannetta ovat kuitenkin olennaisesti korjanneet valtakunnansovittelijan uudet verkkosivut.

3.5

Valtakunnansovittelijan verkkosivut

Saamani selvityksen mukaan valtakunnansovittelija Helle käynnisti heti virkakautensa alkaessa 1.1.2015 valtakunnansovittelijan toimiston omien verkkosivujen kehitystyön yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Ministeriön tuolloisten sivujen yhteydessä olleille valtakunnansovittelijan toimintaa käsittelevälle sivulle ei ollut mahdollista laittaa tiedotteita. Uusille verkkosivuille onkin nähdäkseni ollut vahva tilaus valtakunnansovittelijan tiedottamisvelvollisuuden kannalta.

Valtakunnansovittelijan toimiston omat verkkosivut (www.valtakunnansovittelija.fi) avautuivat 6.4.2016. Sieltä löytyy muun muassa taustatietoa työriitojen sovittelujärjestelmästä sekä uutisointia ajankohtaisista työriita- ja sovitteluasioista. Sivut ovat kolmikieliset (suomi, ruotsi ja englanti). Minna Helle ilmoitti sivujen avautumisesta Twitter-tilillään niin ikään kolmella kielellä. Verkkosivuille päivittyy myös Minna Helteen Twitter-tili, joten valtakunnansovittelijan tiedottamiseen liittyvä informaatio on saatavissa sekä tviittinä että verkkosivuilta.

Täysin ongelmaton tilanne ei kuitenkaan ole, erityisesti silloin kun kysymys on valtakunnansovittelijan nopeasta, tilannekohtaisesta ja aktiivisesta tiedottamisesta. Kysymys on siitä, että tviittaukset ovat pelkästään suomen kielellä, mikä eräissä tapauksissa voi olla kritiikille altista kielilain 32 §:n kannalta.

Esimerkiksi kesäkuun alussa sekä Minnan Helteen tviitissä että valtakunnansovittelijan verkkosivuilla kerrottiin työtaisteluvaroituksesta, joka koski lentoliikenteen työnseisausta. Työnseisaus olisi kohdistunut Helsingistä lähtevään lentoliikenteeseen 16.6.2016 klo 00.01 – 23.59. Minna Helle tviittasi suomeksi asiasta aamulla 1.6.2016, jolloin tviitti oli luettavissa myös valtakunnansovittelijan verkkosivuilta. Tiedote asiasta julkaistiin verkkosivuilla 2.6.2016 sekä suomeksi että ruotsiksi. Tiedotteessa muun muassa todettiin, että sovittelija tapaa työriidan osapuolet 7.6. Tämän jälkeen Helle julkaisi vielä 3.6. asiasta tviitin, jossa oli linkki tuohon tiedotteeseen.

Sen jälkeen kun oli 7.6. tavannut työriidan osapuolet, Helle julkaisi samana päivänä tviitin, jossa hän kertoi osapuolten jatkavan neuvotteluja ja että sovitteluun palataan, jos tarvetta on. Tästä asiasta ei toimiston sivuille tullut tiedotetta, mutta informaatio oli luettavissa suomeksi Minna Helteen verkkosivuille päivittyneestä tviitistä. Seuraavan tviitin aiheesta Helle julkaisi 13.6., jossa hän ilmoitti lakonuhan peruuntuneen. Toimisto tiedotti asiasta verkkosivuilla

seuraavana päivänä 14.6. sekä suomeksi että ruotsiksi, ja Helle julkaisi vielä samana päivänä tviitin tuosta tiedotteesta.

4

ARVIOINTI

Asianmukaiseen tiedottamiseen kuuluu nähdäkseni olennaisena osana sen ajankohtaisuus ja oikea-aikaisuus. Työriitojen sovittelu ja niistä tiedottaminen ovat usein sellaisia, joissa nämä ominaisuudet ovat hyvin korostuneesti esillä. Esimerkiksi julkisen liikenteen tai muun palvelun työnseisaukset vaikuttavat pääsääntöisesti satojen tuhansien ihmisten arkipäivään. Niihin liittyviä sovitteluja jatketaan ajoittain aina työnseisausta edeltävän päivään ja yöhön saakka. Tiedotusvälineet seuraavat neuvotteluja ja kun ne ovat haastatelleet osapuolia ja valtakunnansovittelijaa, niin sanottu suuri yleisö saa tiedon joko neuvottelujen onnistumisesta tai epäonnistumisesta ja työnseisauksen alkamisesta television, radion tai verkkolehtien välityksellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Käsitykseni mukaan on myönnettävä, että tämänkaltaisissa tilanteissa esimerkiksi valtakunnansovittelijan verkkosivuille vaikkapa seuraavana tai sitä seuraavana päivänä ilmestyvä tiedote neuvottelusopimuksesta tai työnseisauksen alkamisesta, ei omaa enää välttämättä juurikaan relevanssia ensisijaisena informaatiolähteenä asiasta. En tarkoita tällä sitä, että tiedotteet olisivat tarpeettomia. Tilanne vain nähdäkseni kuvaa hyvin valtakunnansovittelijan työn luonnetta ja tiedonvälityksen vauhtia uutisten maailmassa.

Omana käsityksenäni totean, että kantelussa kuvattuun lähtötilanteeseen nähden valtakunnansovittelijan tiedottaminen on olennaisesti parantunut sekä kattavuuden että kielellisten vaatimusten suhteen. Tällä hetkellä tiedottaminen täyttää nähdäkseni keskeisiltä osiltaan sekä julkisuuslain että kielilain asettamat vaatimukset. Kiinnitän kuitenkin huomiota eräaseen oikeusasiamiehen aiemmissa kannanotoissa todettuun seikkaan. Kysymys on tiedottamisen kielellisistä vaatimuksista poikkeuksellisissa tilanteissa. Kun Finavia Oyj tiedotti vuonna 2010 Islannin tuhkapilvestä ja sen vaikutuksista lentoliikenteeseen, oikeusasiamies totesi, verkkosivuilla julkaistavien tietojen ei tarvitse olla täsmälleen samanlaisia molemmilla kansalliskielillä. Finavia Oyj:n verkkosivuilla suomenkielinen tiedottaminen oli kuitenkin ollut sekä ajantasaisempaa että laajempaa kuin ruotsinkielinen. Oikeusasiamiehen mukaan erot tiedottamisessa olivat niin suuria, etteivät ne mahtuneet kielilain rajoihin. Tiedottamiselle asetettavissa kielellisissä vaatimuksissa tulee ottaa huomioon sekä asian suuri merkitys että tilanteen nopeat muutokset (dnro 1515/4/10).

Mainitussa ratkaisussa suomenkielinen informaatio oli siis ajankohtaisempaa kuin ruotsinkielinen. Vastaava ilmiö on havaittavissa myös valtakunnansovittelijan verkkosivuilla tapahtuvassa tiedottamisessa. Sinänsä esimerkiksi valtakunnansovittelijan kesäkuista lentoliikenteen lakonuhkaa koskeva tiedottaminen oli käsitykseni mukaan tilanteeseen nähden myös kielellisesti asianmukaista. Tuon kuitenkin esiin sen näkökohdan, että valtakunnansovittelijan työssä voi tulla esiin sellaisia poikkeuksellisia tilanteita, joissa Kansalliskielistrategian ja oikeusasiamiehen esittämien näkökohtien kannalta tulee varautua molempien kansalliskielien samanaikaiseen käyttöön Twitterissä erityisesti siksi, että se on tällä hetkellä nopein valtakunnansovittelijan itsensä tuottaman informaation välitysmuoto.

Tässä yhteydessä viittaan myös oikeusasiamiehen aikaisempaan Yleisradio Oy:tä koskevaan ratkaisuun. Televisiolähetys oli keskeytynyt henkilökunnan ulosmarssin vuoksi. YLE tiedotti ohjelmatoiminnan keskeytyksestä kuvaruudussa vain suomeksi. Yhtäältä myös ruotsinkielistä julkisen palvelun tehtävää hoitavana yhtiönä ja toisaalta kielilainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana valtionyhtiönä YLE:llä olisi tullut olla ennakkovalmiudet tiedottaa ohjelmatoiminnan keskeytyksistä molemmilla kansalliskielillä (2622/4/05).

5

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4 esittämäni näkökohdan valtakunnansovittelijan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni valtakunnansovittelijalle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.