

31.5.2012

Dnr 1515/4/10

**Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **FINAVIAN RUOTSINKIELINEN TUHKAPILVITIEDOTTAMINEN EI OLLUT RIITTÄVÄÄ**

## **FINAVIAS SVENSKSPRÅKIGA INFORMATION OM ASKMOLNET VAR INTE TILLRÄCKLIG**

1

### **KLAGOMÅLET**

Klaganden ber i sitt brev 21.4.2010 riksdagens justitieombudsman undersöka Finavia Abp:s förfarande i ett ärende som gäller informationen på bolagets webbplats om flygplatsernas situation våren 2010. Enligt klaganden gav bolaget inte samma information på svenska och på finska. Klaganden anser att informationen på svenska var långt ifrån tillräcklig.

2

### **UTREDNING**

- - -

3

### **AVGÖRANDE**

3.1

#### **Finavia Abp:s utredning**

Enligt Finavia Abp:s uppfattning ska bolagets skyldighet att ge service och information på svenska uttryckligen bedömas enligt 24 § i språklagen. Däremot är 25 och 32 § inte tillämpliga eftersom det är fråga om tillhandahållande av flygplatstjänster genom ett av staten helägt bolags försorg.

Askmolnet förorsakade åtgärder på Finavia Abp:s flygplatser mellan 15.4.2010 kl. 00.00 och 22.4.2010 kl. 15.30. Askmolnet i sig förorsakade oskäligen besvär, problem och extra arbete för flygpassagerarna och hela luftfartsbranschen.

Omedelbart efter att Finavia Abp fick kännedom om problemet med askmolnet inledde Finavia Abp:s kommunikation de kommunikationsåtgärder som hör till Finavia Abp, dvs. gav information om vilka flygplatser som var öppna. Dessutom uppmanade Finavia Abp flygpassagerarna att också kontakta flygbolagen och resebyråerna i fråga om arrangemang och frågor som hänförde sig till deras flygresor.

I detta sammanhang är det enligt Finavia Abp för tydlighetens skull skäl att speciellt beakta att det var Trafiksäkerhetsverket som ansvarade för myndighetskommunikationen och -informationen i anslutning till askmolnet och som genom sina myndighetsbeslut i enlighet med luftfartslagen

begränsade luftfarten på flygplatserna i Finland och i Finlands luftrum. Trafiksäkerhetsverkets myndighetsbeslut gällde Finavia Abp på samma sätt som de övriga aktörer som utövar luftfart, såsom flygbolagen. Finavia Abp blev alltså tvunget att i betydande grad begränsa sin egen serviceproduktion, eftersom Trafiksäkerhetsverkets myndighetsbeslut hindrade bolaget från att tillhandahålla normal service.

Askmolnet förorsakade en situation som ständigt förändrades, där Finavia Abp fick ny information från Trafiksäkerhetsverket var sjätte timme. Finavia Abp:s operationscentrum och kommunikation fungerade 24 timmar om dygnet och sammanträdde var sjätte timme dygnet runt.

Man strävade efter att uppdatera meddelandena gällande Finavia Abp:s tjänster på Finavia Abp:s webbplats omedelbart när ny information fanns att tillgå. Vid tidpunkten för askmolnet publicerade Finavia Abp 15 meddelanden på finska och 12 meddelanden på svenska. I den snabbt föränderliga situationen strävade Finavia Abp efter att tillgodose alla sina kunders behov av information med alla tillgängliga resurser. Man svarade på all respons som skickades till Finavia Abp på det språk som responsgivaren använde, även om responsgivaren inte begärde att få ett svar.

Finavia Abp strävar alltid efter att ge information på finska, svenska och engelska i sådana sammanhang som påverkar flygpassagerarnas tjänster, rörlighet och verksamhet på Finavia Abp:s 25 flygplatser. Finavia Abp:s svenskspråkiga webbplats har mycket få besökare, men trots detta strävar Finavia Abp efter att efter bästa förmåga även betjäna sina svenskspråkiga kunder via den svenskspråkiga webbplatsen.

## 3.2

### Kommunikationsministeriets yttrande

Finavia Abp är ett av staten helägt bolag. Enligt ministeriets uppfattning ska Finavia Abp:s skyldighet att informera om sina tjänster bedömas mot bakgrund av 24 § i språklagen. Enligt ministeriets syn ska språklagens 25 § således inte tillämpas på Finavia Abp, eftersom paragrafen gäller enskildas skyldighet att ge språklig service. Enligt ministeriet ska i detta fall inte heller språklagens 32 § om myndigheternas information tillämpas. När Finavia Abp till följd av askmolnet informerade om den begränsade användningen av luftrummet skötte bolaget inte en myndighetsuppgift. Besluten om att stänga luftrummet på våren 2010 fattades av Trafiksäkerhetsverket (TraFi) med stöd av 8 § 4 mom. i luftfartslagen. De beslut som Finavia Abp fattade om att stänga Helsingfors-Vanda flygplats var en följd av TraFis övergripande beslut.

Med beaktande av Finavia Abp:s ställning som tillhandahållare av flygplatstjänster bör Finavia Abp enligt ministeriet sträva efter att informera om öppettiderna på Helsingfors-Vanda flygplats på både finska och svenska. I enskilda fall kan flygplatser bli tvungna att stänga på grund av särskilda skäl såsom underhåll av rullbanan, exceptionella naturförhållanden eller för att luftrummet reserveras för annat bruk än kommersiell flygtrafik.

Det bör enligt ministeriet likväl noteras att en flygplats inte står i ett direkt kundförhållande till passagerarna. I första hand ligger ansvaret för informationen om försenade eller inställda flygningar hos flygbolagen, vilka är direkta kunder till flygplatserna. Ur passagerarnas synvinkel torde det viktigaste vara att få behövlig information om flygningarna, inte om flygplatsens öppethållning. Det är också skäl att konstatera att Helsingfors-Vanda flygplats tidvis var öppen några timmar trots askmolnet, men dessvärre kunde bara en del av alla flygningar genomföras enligt gällande tidtabell.

Ministeriet instämmer i slutledningarna i Finavia Abp:s utredning och anser att Finavia Abp våren 2010 agerade på behörigt sätt i exceptionella, svåra och oförutsägbara förhållanden. Enligt ministeriet ska den proportionalitetsprincip som ingår i 24 § i språklagen tolkas ur såväl den enskilda medborgarens som bolagets synvinkel. Med hänvisning till den ovan nämnda informationsskyldigheten som gäller flygbolag kan Finavia Abp:s information anses vara sekundär med tanke på flygpassagerarnas behov. Vad gäller informationsskyldigheten och Finavia Abp:s sätt att fullgöra den på våren 2010 anser ministeriet att Finavia Abp har handlat efter bästa förmåga i en ständigt föränderlig situation och ministeriet finner därför ingen orsak att kritisera bolaget för dess information.

### 3.3

#### Bakgrundsinformation

I detta ärende är det fråga om statsbolaget Finavia Abp:s information med anledning av askmolnet våren 2010. Askmolnet orsakade begränsningar i flygtrafiken och stoppade den tidvis helt, vilket ledde till att också flygplatserna stängdes.

Av klagomålet framgår att klaganden besökte Finavia Abp:s webbsidor 21.4.2010. Det framgick då att den senaste finskspråkiga informationen hade publicerats samma dag, medan den senaste svenskspråkiga informationen hade publicerats dagen innan.

Av den svenskspråkiga informationen som citeras i klagomålet framgår att det övre luftrummet öppnats för internationella överflygningar och till vilket datum begränsningarna enligt prognoserna skulle vara i kraft. På finska informerades däremot om öppnandet av Helsingfors-Vanda flygplats, flygkontrolltjänster och andra flygplatstjänster och hur länge flygplatsen uppskattningsvis skulle hållas öppen. Informationen gällde vidare öppnandet av flygplatsernas service och passagerarna uppmanades kontakta sitt flygbolag. Vidare meddelades när närmare information om situationen skulle ges samt var mera information om flygtrafiken och servicen på Helsingfors-Vanda flygplats kunde fås.

### 3.4

#### Justitieombudsmannens befogenheter i ärendet

I detta ärende är det för det första skäl att bedöma den rättsliga karaktären av informationen i fråga. Detta är viktigt eftersom verksamhetens karaktär är avgörande för vilka språkliga skyldigheter som sammanhänger med verksamheten. Verksamhetens karaktär har samtidigt en avgörande betydelse för justitieombudsmannens befogenhet att över huvud taget bedöma ärendet.

Finavia Abp och kommunikationsministeriet anser att det är fråga om information i anslutning till tillhandahållande av flygplatstjänster och att språklagens 25 och 32 § sålunda inte är tillämpliga. Däremot anser de att ärendet ska bedömas enligt språklagens 24 §.

I språklagens 24 § föreskrivs om tjänsteproducerande statsbolags språkliga skyldigheter och i 25 § om de språkliga skyldigheterna för enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I det sistnämnda fallet är de språkliga skyldigheterna striktare, eftersom utgångspunkten är att de bestäms på samma grunder som för myndigheter. Det blir då bl.a. fråga om att tillämpa språklagens 32 § om myndigheternas information. De först nämnda statsbolagen ska däremot tillhandahålla tjänster och informera på finska och svenska i den utsträckning som verksamhetens karaktär och sammanhanget kräver och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses vara orimligt från bolagets synpunkt. Sådana bolags skyldighet att ge service på svenska bestäms sålunda

enligt proportionalitetsprincipen.

Justitieombudsmannen kan övervaka statsbolagens verksamhet och samtidigt förverkligandet av de språkliga rättigheterna endast om det är fråga om att sköta ett sådant offentligt uppdrag som avses i bestämmelsen om justitieombudsmannens befogenheter – inklusive sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i grundlagens 124 § och språklagens 24 §. Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska justitieombudsmannen nämligen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. I grundlagens 124 § föreskrivs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Av det som konstateras ovan följer sålunda samtidigt att justitieombudsmannen inte kan ta ställning till frågan om tillämpning av språklagens 24 § i bolagets verksamhet.

I mitt beslut 30.4.2012 dnr 1634/2/12 har jag generellt tagit ställning till frågan om den rättsliga karaktären av Finavia Abp:s uppgifter utifrån begreppet offentliga förvaltningsuppgifter och jag kommer av denna anledning inte att gå närmare in på saken. Jag anser sammanfattningsvis att Finavia Abp:s uppgifter enligt lagen eller lagberedningshandlingarna måste betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter, bl.a. när det gäller upprätthållandet och utvecklingen av flygplatsnätet och flygtrafiktjänsten. I det nämnda beslutet tog jag dock inte mera i detalj ställning till vad som konkret kan ingå i uppgifterna. Jag konstaterade emellertid att exempelvis upprätthållandet av flygplatsnätet kan innebära exempelvis sådana underhållsuppgifter som inte kan betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter.

I det aktuella ärendet är det sålunda vidare skäl att bedöma om den information som avses i klagomålet har ett sådant samband med de ovan nämnda förvaltningsuppgifterna att jag har befogenhet att bedöma bolagets förfarande också med förverkligandet av de språkliga rättigheterna som utgångspunkt.

I fråga om flygtrafiktjänsten konstaterar jag att den till stor del anses gå ut på att se till att flygtrafiken löper smidigt. Flygledaren övertar inte ansvaret för att styra planet. Närmast är det fråga om att ge luftfartygets befälhavare anvisningar och råd samt om att fungera som sakkunnig inom luftfarten (RP 138/2005 rd). I fråga om flygtrafiktjänsten gäller flera direkt bindande EU-förordningar (RP 145/2009 rd).

Med flygtrafiktjänster avses enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 549/2004 flygtrafikledning-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingtjänster. Med flygtrafikledningstjänst avses olika flyginformations-, alarmerings-, flygrådgivnings- och flygkontrolltjänster. Med kommunikationstjänster avses fasta och rörliga luftfartstjänster som möjliggör kommunikation mark/mark, luft/mark och luft/luft i syfte att utöva flygkontrolltjänst. Med flygvädertjänst avses de hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med meteorologiska prognoser, briefing och observationer liksom all annan meteorologisk information och data som staterna tillhandahåller för användande inom luftfarten.

Trots att syftet med den ovan nämnda förordningen om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet och över huvud taget med den gemensamma transportpolitiken är att skapa ett effektivt system som möjliggör en säker och regelbunden luftfart och därmed underlättar fri rörlighet för varor, personer och tjänster, är informationen i det nu aktuella ärendet enligt min

åsiikt inte i första hand en flygtrafiktjänst som hör till justitieombudsmannens befogenheter, trots att det av den finskspråkiga informationen framgick att också de till flygtrafiktjänsterna hörande flygkontrolltjänsterna var i funktion.

Det var fråga om vilka delar av flygplatsnätet som var öppna för trafik under de exceptionella naturförhållandena och hur allmänheten informerades om saken. Eftersom det var fråga om information som gällde upprätthållandet av flygplatsnätet har jag befogenhet att bedöma ärendet utifrån språklagens 32 § och konstaterar följande.

### 3.5

#### Rättsregler

Enligt 32 § 1 mom. i språklagen ska information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet. Med information avses allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda, exempelvis sådana kommunala tillkännagivanden som avses i 64 § i kommunallagen och kungörelser som avses i lagen om offentliga kungörelser (RP 92/2002 rd, s. 98).

En tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska enligt 32 § 2 mom. finnas på finska och svenska. Skyldigheten gäller vid sidan av officiella kungörelser, t.ex. dödande av dokument, dessutom t.ex. annonser i tidningar men även skyltar och andra meddelanden till allmänheten. Om t.ex. polisen eller brandmyndigheten sätter upp meddelanden till invånarna i ett höghus, ska detta ske på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98).

Att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras medför enligt 32 § 3 mom. inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten ska dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

Att utredningar, beslut eller andra jämförbara texter publiceras medför enligt 32 § 3 mom., utan hinder av 1 och 2 mom., inte att detta behöver ske i samma form eller omfattning på både finska och svenska, om inte något annat följer av sakens natur. Myndigheten kan således uppfylla sin skyldighet enligt 1 och 2 mom. även då informationen på det andra nationalspråket ges antingen i en annan form, t.ex. i en annorlunda broschyr, eller i mindre omfattning, t.ex. genom en förkortad version av informationen på det andra språket.

Avsikten är att göra det möjligt för myndigheterna att snabbt och smidigt publicera offentliga handlingar utan att kravet på information på två språk ska medföra oskäligt dröjsmål eller bli ett hinder för information. Genom bestämmelsen försöker man också beakta den allt snabbare informationsgången som ny teknik gör möjlig. T.ex. när information läggs ut på Internet måste myndigheterna beakta båda språkgruppernas informationsbehov. Således ska grundläggande information om myndigheten, kontaktuppgifter samt information som behövs för att inleda ett ärende och motsvarande upplysningar finnas på finska och svenska. På Internet måste det också finnas upplysningar om var medborgarna kan få ytterligare information på sitt eget språk.

Enbart det att t.ex. forskningsresultat, utredningar eller annan information läggs ut på nätet innebär inte att materialet nödvändigtvis måste översättas. Bestämmelsen begränsar dock inte myndighetens skyldighet att informera och upplysa allmänheten på båda nationalspråken. Myndig-

heten svarar alltid för att såväl den finskspråkiga som den svenskspråkiga befolkningen får information som är väsentlig för individen på sitt eget språk. Detta följer också av den skyldighet som åläggs myndigheterna i 35 § att främja användningen av finska och svenska samt förvalta landets språkliga kulturarv. Ett minimikrav ur individens synvinkel är att han eller hon får information om vad saken gäller samt kontaktuppgifter till någon som kan ge närmare upplysningar på individens eget språk.

Bestämmelsen i 3 mom., enligt vilken myndigheterna inte behöver översätta den information de ger allmänheten som sådan innebär dock inte att myndigheterna inte bör försöka behandla nationalspråken jämbördigt. Myndigheterna ska därför alltid försöka ge informationen samtidigt på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98–99).

### 3.6 Ställningstagande

Enligt min uppfattning förutsätter språklagen inte i sig att information som publiceras på webbsidor ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken. Lagens bestämmelser ger myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter en viss prövningsrätt. I min tidigare beslutspraxis har jag ansett att det uppenbart strider mot språklagen att t.ex. ett telefonsvararmeddelande upprättas endast på finska och engelska men inte på svenska (dnr 1891/4/10) och att en myndighet på sina webbsidor informerar på endast det ena nationalspråket (dnr 2762/4/09).

Av den utredning som jag fått framgår att Finavia Abp vid tidpunkten för askmolnet publicerade nästan lika många meddelanden på svenska som på finska – de finskspråkiga meddelandena var bara tre flera än de svenskspråkiga. Mot denna bakgrund har jag efter en helhetsbedömning ingen anledning att ingripa i Finavia Abp:s förfarande, trots att jag utifrån det material som jag har till mitt förfogande inte i detalj kan bedöma innehållet i alla meddelanden.

Kännetecknande för det aktuella ärendet är att situationen hela tiden utvecklats och förändrats, vilket i och för sig förståeligt har inneburit utmaningar också för informationen. På grund av ärendets betydelse och den föränderliga situationen innebär kravet på jämlik information å andra sidan att det inte får förekomma avgörande skillnader i finsk- respektive svenskspråkiga meddelandens informationsinnehåll, trots att informationen inte i sig behöver vara helt identisk på bägge nationalspråken.

När det gäller bedömningen av informationen vid just den tidpunkt som lyfts fram i klagomålet är det enligt min åsikt, med stöd av det som konstateras ovan i punkt 3.3 uppenbart att den finskspråkiga informationen på Finavia Abp:s webbsidor då var både aktuellare och mera utförlig. I det avseendet var skillnaderna enligt min åsikt större än språklagen tillåter. Den svenskspråkiga informationen var sålunda till de delar som avses i klagomålet inte förenlig med språklagen, vilket innebär att finskspråkiga och svenskspråkiga inte blev jämligt behandlade i informationshänseende.

## 4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar Finavia Abp min uppfattning om dess förfarande i enlighet med vad som framgår ovan.

I detta syfte sänder jag Finavia Abp en kopia av detta beslut. Samtidigt sänder jag en kopia av detta beslut till kommunikationsministeriet för kännedom.







31.5.2012

Dnr 1515/4/10

**Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **FINAVIAN RUOTSINKIELINEN TUHKAPILVITIEDOTTAMINEN EI OLLUT RIITTÄVÄÄ**

## **FINAVIAS SVENSKSPRÅKIGA INFORMATION OM ASKMOLNET VAR INTE TILLRÄCKLIG**

1

### **KLAGOMÅLET**

Klaganden ber i sitt brev 21.4.2010 riksdagens justitieombudsman undersöka Finavia Abp:s förfarande i ett ärende som gäller informationen på bolagets webbplats om flygplatsernas situation våren 2010. Enligt klaganden gav bolaget inte samma information på svenska och på finska. Klaganden anser att informationen på svenska var långt ifrån tillräcklig.

2

### **UTREDNING**

- - -

3

### **AVGÖRANDE**

3.1

#### **Finavia Abp:s utredning**

Enligt Finavia Abp:s uppfattning ska bolagets skyldighet att ge service och information på svenska uttryckligen bedömas enligt 24 § i språklagen. Däremot är 25 och 32 § inte tillämpliga eftersom det är fråga om tillhandahållande av flygplatstjänster genom ett av staten helägt bolags försorg.

Askmolnet förorsakade åtgärder på Finavia Abp:s flygplatser mellan 15.4.2010 kl. 00.00 och 22.4.2010 kl. 15.30. Askmolnet i sig förorsakade oskäliga besvär, problem och extra arbete för flygpassagerarna och hela luftfartsbranschen.

Omedelbart efter att Finavia Abp fick kännedom om problemet med askmolnet inledde Finavia Abp:s kommunikation de kommunikationsåtgärder som hör till Finavia Abp, dvs. gav information om vilka flygplatser som var öppna. Dessutom uppmanade Finavia Abp flygpassagerarna att också kontakta flygbolagen och resebyråerna i fråga om arrangemang och frågor som hänförde sig till deras flygresor.

I detta sammanhang är det enligt Finavia Abp för tydlighetens skull skäl att speciellt beakta att det var Trafiksäkerhetsverket som ansvarade för myndighetskommunikationen och -informationen i anslutning till askmolnet och som genom sina myndighetsbeslut i enlighet med luftfartslagen

begränsade luftfarten på flygplatserna i Finland och i Finlands luftrum. Trafiksäkerhetsverkets myndighetsbeslut gällde Finavia Abp på samma sätt som de övriga aktörer som utövar luftfart, såsom flygbolagen. Finavia Abp blev alltså tvunget att i betydande grad begränsa sin egen serviceproduktion, eftersom Trafiksäkerhetsverkets myndighetsbeslut hindrade bolaget från att tillhandahålla normal service.

Askmolnet förorsakade en situation som ständigt förändrades, där Finavia Abp fick ny information från Trafiksäkerhetsverket var sjätte timme. Finavia Abp:s operationscentrum och kommunikation fungerade 24 timmar om dygnet och sammanträdde var sjätte timme dygnet runt.

Man strävade efter att uppdatera meddelandena gällande Finavia Abp:s tjänster på Finavia Abp:s webbplats omedelbart när ny information fanns att tillgå. Vid tidpunkten för askmolnet publicerade Finavia Abp 15 meddelanden på finska och 12 meddelanden på svenska. I den snabbt föränderliga situationen strävade Finavia Abp efter att tillgodose alla sina kunders behov av information med alla tillgängliga resurser. Man svarade på all respons som skickades till Finavia Abp på det språk som responsgivaren använde, även om responsgivaren inte begärde att få ett svar.

Finavia Abp strävar alltid efter att ge information på finska, svenska och engelska i sådana sammanhang som påverkar flygpassagerarnas tjänster, rörlighet och verksamhet på Finavia Abp:s 25 flygplatser. Finavia Abp:s svenskspråkiga webbplats har mycket få besökare, men trots detta strävar Finavia Abp efter att efter bästa förmåga även betjäna sina svenskspråkiga kunder via den svenskspråkiga webbplatsen.

## 3.2

### Kommunikationsministeriets yttrande

Finavia Abp är ett av staten helägt bolag. Enligt ministeriets uppfattning ska Finavia Abp:s skyldighet att informera om sina tjänster bedömas mot bakgrund av 24 § i språklagen. Enligt ministeriets syn ska språklagens 25 § således inte tillämpas på Finavia Abp, eftersom paragrafen gäller enskildas skyldighet att ge språklig service. Enligt ministeriet ska i detta fall inte heller språklagens 32 § om myndigheternas information tillämpas. När Finavia Abp till följd av askmolnet informerade om den begränsade användningen av luftrummet skötte bolaget inte en myndighetsuppgift. Besluten om att stänga luftrummet på våren 2010 fattades av Trafiksäkerhetsverket (TraFi) med stöd av 8 § 4 mom. i luftfartslagen. De beslut som Finavia Abp fattade om att stänga Helsingfors-Vanda flygplats var en följd av TraFis övergripande beslut.

Med beaktande av Finavia Abp:s ställning som tillhandahållare av flygplatstjänster bör Finavia Abp enligt ministeriet sträva efter att informera om öppettiderna på Helsingfors-Vanda flygplats på både finska och svenska. I enskilda fall kan flygplatser bli tvungna att stänga på grund av särskilda skäl såsom underhåll av rullbanan, exceptionella naturförhållanden eller för att luftrummet reserveras för annat bruk än kommersiell flygtrafik.

Det bör enligt ministeriet likväl noteras att en flygplats inte står i ett direkt kundförhållande till passagerarna. I första hand ligger ansvaret för informationen om försenade eller inställda flygningar hos flygbolagen, vilka är direkta kunder till flygplatserna. Ur passagerarnas synvinkel torde det viktigaste vara att få behövlig information om flygningarna, inte om flygplatsens öppethållning. Det är också skäl att konstatera att Helsingfors-Vanda flygplats tidvis var öppen några timmar trots askmolnet, men dessvärre kunde bara en del av alla flygningar genomföras enligt gällande tidtabell.

Ministeriet instämmer i slutledningarna i Finavia Abp:s utredning och anser att Finavia Abp våren 2010 agerade på behörigt sätt i exceptionella, svåra och oförutsägbara förhållanden. Enligt ministeriet ska den proportionalitetsprincip som ingår i 24 § i språklagen tolkas ur såväl den enskilda medborgarens som bolagets synvinkel. Med hänvisning till den ovan nämnda informationsskyldigheten som gäller flygbolag kan Finavia Abp:s information anses vara sekundär med tanke på flygpassagerarnas behov. Vad gäller informationsskyldigheten och Finavia Abp:s sätt att fullgöra den på våren 2010 anser ministeriet att Finavia Abp har handlat efter bästa förmåga i en ständigt föränderlig situation och ministeriet finner därför ingen orsak att kritisera bolaget för dess information.

### 3.3

#### Bakgrundsinformation

I detta ärende är det fråga om statsbolaget Finavia Abp:s information med anledning av askmolnet våren 2010. Askmolnet orsakade begränsningar i flygtrafiken och stoppade den tidvis helt, vilket ledde till att också flygplatserna stängdes.

Av klagomålet framgår att klaganden besökte Finavia Abp:s webbsidor 21.4.2010. Det framgick då att den senaste finskspråkiga informationen hade publicerats samma dag, medan den senaste svenskspråkiga informationen hade publicerats dagen innan.

Av den svenskspråkiga informationen som citeras i klagomålet framgår att det övre luftrummet öppnats för internationella överflygningar och till vilket datum begränsningarna enligt prognoserna skulle vara i kraft. På finska informerades däremot om öppnandet av Helsingfors-Vanda flygplats, flygkontrolltjänster och andra flygplatstjänster och hur länge flygplatsen uppskattningsvis skulle hållas öppen. Informationen gällde vidare öppnandet av flygplatsernas service och passagerarna uppmanades kontakta sitt flygbolag. Vidare meddelades när närmare information om situationen skulle ges samt var mera information om flygtrafiken och servicen på Helsingfors-Vanda flygplats kunde fås.

### 3.4

#### Justitieombudsmannens befogenheter i ärendet

I detta ärende är det för det första skäl att bedöma den rättsliga karaktären av informationen i fråga. Detta är viktigt eftersom verksamhetens karaktär är avgörande för vilka språkliga skyldigheter som sammanhänger med verksamheten. Verksamhetens karaktär har samtidigt en avgörande betydelse för justitieombudsmannens befogenhet att över huvud taget bedöma ärendet.

Finavia Abp och kommunikationsministeriet anser att det är fråga om information i anslutning till tillhandahållande av flygplatstjänster och att språklagens 25 och 32 § sålunda inte är tillämpliga. Däremot anser de att ärendet ska bedömas enligt språklagens 24 §.

I språklagens 24 § föreskrivs om tjänsteproducerande statsbolags språkliga skyldigheter och i 25 § om de språkliga skyldigheterna för enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I det sistnämnda fallet är de språkliga skyldigheterna striktare, eftersom utgångspunkten är att de bestäms på samma grunder som för myndigheter. Det blir då bl.a. fråga om att tillämpa språklagens 32 § om myndigheternas information. De först nämnda statsbolagen ska däremot tillhandahålla tjänster och informera på finska och svenska i den utsträckning som verksamhetens karaktär och sammanhanget kräver och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses vara orimligt från bolagets synpunkt. Sådana bolags skyldighet att ge service på svenska bestäms sålunda

enligt proportionalitetsprincipen.

Justitieombudsmannen kan övervaka statsbolagens verksamhet och samtidigt förverkligandet av de språkliga rättigheterna endast om det är fråga om att sköta ett sådant offentligt uppdrag som avses i bestämmelsen om justitieombudsmannens befogenheter – inklusive sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i grundlagens 124 § och språklagens 24 §. Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska justitieombudsmannen nämligen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. I grundlagens 124 § föreskrivs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Av det som konstateras ovan följer sålunda samtidigt att justitieombudsmannen inte kan ta ställning till frågan om tillämpning av språklagens 24 § i bolagets verksamhet.

I mitt beslut 30.4.2012 dnr 1634/2/12 har jag generellt tagit ställning till frågan om den rättsliga karaktären av Finavia Abp:s uppgifter utifrån begreppet offentliga förvaltningsuppgifter och jag kommer av denna anledning inte att gå närmare in på saken. Jag anser sammanfattningsvis att Finavia Abp:s uppgifter enligt lagen eller lagberedningshandlingarna måste betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter, bl.a. när det gäller upprätthållandet och utvecklingen av flygplatsnätet och flygtrafiktjänsten. I det nämnda beslutet tog jag dock inte mera i detalj ställning till vad som konkret kan ingå i uppgifterna. Jag konstaterade emellertid att exempelvis upprätthållandet av flygplatsnätet kan innebära exempelvis sådana underhållsuppgifter som inte kan betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter.

I det aktuella ärendet är det sålunda vidare skäl att bedöma om den information som avses i klagomålet har ett sådant samband med de ovan nämnda förvaltningsuppgifterna att jag har befogenhet att bedöma bolagets förfarande också med förverkligandet av de språkliga rättigheterna som utgångspunkt.

I fråga om flygtrafiktjänsten konstaterar jag att den till stor del anses gå ut på att se till att flygtrafiken löper smidigt. Flygledaren övertar inte ansvaret för att styra planet. Närmast är det fråga om att ge luftfartygets befälhavare anvisningar och råd samt om att fungera som sakkunnig inom luftfarten (RP 138/2005 rd). I fråga om flygtrafiktjänsten gäller flera direkt bindande EU-förordningar (RP 145/2009 rd).

Med flygtrafiktjänster avses enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 549/2004 flygtrafikledning-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingtjänster. Med flygtrafikledningstjänst avses olika flyginformations-, alarmrings-, flygrådgivnings- och flygkontrolltjänster. Med kommunikationstjänster avses fasta och rörliga luftfartstjänster som möjliggör kommunikation mark/mark, luft/mark och luft/luft i syfte att utöva flygkontrolltjänst. Med flygvädertjänst avses de hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med meteorologiska prognoser, briefing och observationer liksom all annan meteorologisk information och data som staterna tillhandahåller för användande inom luftfarten.

Trots att syftet med den ovan nämnda förordningen om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet och över huvud taget med den gemensamma transportpolitiken är att skapa ett effektivt system som möjliggör en säker och regelbunden luftfart och därmed underlättar fri rörlighet för varor, personer och tjänster, är informationen i det nu aktuella ärendet enligt min

åsikt inte i första hand en flygtrafiktjänst som hör till justitieombudsmannens befogenheter, trots att det av den finskspråkiga informationen framgick att också de till flygtrafiktjänsterna hörande flygkontrolltjänsterna var i funktion.

Det var fråga om vilka delar av flygplatsnätet som var öppna för trafik under de exceptionella naturförhållandena och hur allmänheten informerades om saken. Eftersom det var fråga om information som gällde upprätthållandet av flygplatsnätet har jag befogenhet att bedöma ärendet utifrån språklagens 32 § och konstaterar följande.

### 3.5

#### Rättsregler

Enligt 32 § 1 mom. i språklagen ska information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet. Med information avses allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda, exempelvis sådana kommunala tillkännagivanden som avses i 64 § i kommunallagen och kungörelser som avses i lagen om offentliga kungörelser (RP 92/2002 rd, s. 98).

En tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska enligt 32 § 2 mom. finnas på finska och svenska. Skyldigheten gäller vid sidan av officiella kungörelser, t.ex. dödande av dokument, dessutom t.ex. annonser i tidningar men även skyltar och andra meddelanden till allmänheten. Om t.ex. polisen eller brandmyndigheten sätter upp meddelanden till invånarna i ett höghus, ska detta ske på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98).

Att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras medför enligt 32 § 3 mom. inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten ska dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

Att utredningar, beslut eller andra jämförbara texter publiceras medför enligt 32 § 3 mom., utan hinder av 1 och 2 mom., inte att detta behöver ske i samma form eller omfattning på både finska och svenska, om inte något annat följer av sakens natur. Myndigheten kan således uppfylla sin skyldighet enligt 1 och 2 mom. även då informationen på det andra nationalspråket ges antingen i en annan form, t.ex. i en annorlunda broschyr, eller i mindre omfattning, t.ex. genom en förkortad version av informationen på det andra språket.

Avsikten är att göra det möjligt för myndigheterna att snabbt och smidigt publicera offentliga handlingar utan att kravet på information på två språk ska medföra oskäligt dröjsmål eller bli ett hinder för information. Genom bestämmelsen försöker man också beakta den allt snabbare informationsgången som ny teknik gör möjlig. T.ex. när information läggs ut på Internet måste myndigheterna beakta båda språkgruppernas informationsbehov. Således ska grundläggande information om myndigheten, kontaktuppgifter samt information som behövs för att inleda ett ärende och motsvarande upplysningar finnas på finska och svenska. På Internet måste det också finnas upplysningar om var medborgarna kan få ytterligare information på sitt eget språk.

Enbart det att t.ex. forskningsresultat, utredningar eller annan information läggs ut på nätet innebär inte att materialet nödvändigtvis måste översättas. Bestämmelsen begränsar dock inte myndighetens skyldighet att informera och upplysa allmänheten på båda nationalspråken. Myndig-

heten svarar alltid för att såväl den finskspråkiga som den svenskspråkiga befolkningen får information som är väsentlig för individen på sitt eget språk. Detta följer också av den skyldighet som åläggs myndigheterna i 35 § att främja användningen av finska och svenska samt förvalta landets språkliga kulturarv. Ett minimikrav ur individens synvinkel är att han eller hon får information om vad saken gäller samt kontaktuppgifter till någon som kan ge närmare upplysningar på individens eget språk.

Bestämmelsen i 3 mom., enligt vilken myndigheterna inte behöver översätta den information de ger allmänheten som sådan innebär dock inte att myndigheterna inte bör försöka behandla nationalspråken jämbördigt. Myndigheterna ska därför alltid försöka ge informationen samtidigt på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98–99).

### 3.6

#### Ställningstagande

Enligt min uppfattning förutsätter språklagen inte i sig att information som publiceras på webbsidor ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken. Lagens bestämmelser ger myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter en viss prövningsrätt. I min tidigare beslutspraxis har jag ansett att det uppenbart strider mot språklagen att t.ex. ett telefonsvararmeddelande upprättas endast på finska och engelska men inte på svenska (dnr 1891/4/10) och att en myndighet på sina webbsidor informerar på endast det ena nationalspråket (dnr 2762/4/09).

Av den utredning som jag fått framgår att Finavia Abp vid tidpunkten för askmolnet publicerade nästan lika många meddelanden på svenska som på finska – de finskspråkiga meddelandena var bara tre flera än de svenskspråkiga. Mot denna bakgrund har jag efter en helhetsbedömning ingen anledning att ingripa i Finavia Abp:s förfarande, trots att jag utifrån det material som jag har till mitt förfogande inte i detalj kan bedöma innehållet i alla meddelanden.

Kännetecknande för det aktuella ärendet är att situationen hela tiden utvecklats och förändrats, vilket i och för sig förståeligt har inneburit utmaningar också för informationen. På grund av ärendets betydelse och den föränderliga situationen innebär kravet på jämlik information å andra sidan att det inte får förekomma avgörande skillnader i finsk- respektive svenskspråkiga meddelandens informationsinnehåll, trots att informationen inte i sig behöver vara helt identisk på bägge nationalspråken.

När det gäller bedömningen av informationen vid just den tidpunkt som lyfts fram i klagomålet är det enligt min åsikt, med stöd av det som konstateras ovan i punkt 3.3 uppenbart att den finskspråkiga informationen på Finavia Abp:s webbsidor då var både aktuellare och mera utförlig. I det avseendet var skillnaderna enligt min åsikt större än språklagen tillåter. Den svenskspråkiga informationen var sålunda till de delar som avses i klagomålet inte förenlig med språklagen, vilket innebär att finskspråkiga och svenskspråkiga inte blev jämligt behandlade i informationshänseende.

## 4

### ÅTGÄRDER

Jag meddelar Finavia Abp min uppfattning om dess förfarande i enlighet med vad som framgår ovan.

I detta syfte sänder jag Finavia Abp en kopia av detta beslut. Samtidigt sänder jag en kopia av detta beslut till kommunikationsministeriet för kännedom.





