

30.10.2015

Dnr 1793/4/15

**Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **JÄMSTÄLLDHET MELLAN NATIONALSPRÅKEN FÖRVERKLIGADES INTE I FOLKPENSIONSANSTALTENS WEBBTJÄNSTER**

### **1 KLAGOMÅLET**

Klaganden kritiserade i sitt brev den 13.4.2015 Folkpensionsanstaltens (nedan FPA) förfarande på grund av att ett webbaserat diskussionsforum på FPA:s webbsidor var tillgängligt bara på finska.

### **2 UTREDNING**

Med anledning av klagomålet har följande utredning (3.8.2015, dnr 23/030/2015) skaffats från FPA.

FPA öppnade ett nytt diskussionsforum, Kysy Kelasta ([www.kela.fi/kysy-kelasta](http://www.kela.fi/kysy-kelasta)), på sin webbplats den 30.9.2014. I det första skedet överfördes Kela-Kerttu -forumet från Suomi 24-tjänsten. På Kela-Kerttu besvarar FPA:s serviceradgivare frågor om familjeförmåner. Till det nya diskussionsforumet överfördes också diskussionsforumet för studiestöd som funnits sedan 2002. Där svarar sakkunniga på frågor som gäller studiestödet.

Redan från början har det varit klart att Kysy Kelasta småningom skulle utvidgas för att omfatta alla FPA-förmåner. Våren 2015 utökades också Kysy Kelasta med nya förmåner. För närvarande är det möjligt att utöver familjeförmåner och studiestöd också ställa frågor om bostadsbidrag, arbetslöshetsförmåner och stöd för värnpliktiga.

Planerna har från början också inkluderat en svenskspråkig version av Kysy Kelasta. På det tidigare diskussionsforumet för studiestöd var det möjligt för kunderna ställa frågor både på finska och svenska. Tekniskt sett var forumet emellertid klumpigt och omodernt. Det var svårt att hitta tidigare frågor, det gick inte att registrera sig på forumet, det fungerade inte i mobilen etc. Däremot har man i den nya Kysy Kelasta -tjänsten fäst särskild uppmärksamhet vid användarvänligheten. Forumet fungerar smidigt på olika terminaler. Frågorna har grupperats ämnesvis för att det ska vara lätt att skumma igenom dem.

Det är meningen att det svenska diskussionsforumet Fråga FPA ska öppnas separat på FPA:s svenska webbplats ([www.fpa.fi](http://www.fpa.fi)). På detta forum kan svenskspråkiga kunder ställa frågor på svenska om samma förmåner som på det finskspråkiga forumet. Kundernas frågor besvaras av de svenskspråkiga serviceradgivarna vid FPA:s telefonservice.

Målet har varit att öppna den svenskspråkiga tjänsten redan i början av år 2015. På grund av otillräckliga IT- och kommunikationsresurser måste emellertid öppnandet av den svenskspråkiga tjänsten skjutas upp. Vad gäller IT-resurserna ser läget fortfarande bekymmersamt ut, men enligt planerna ska den svenskspråkiga tjänsten öppnas före slutet av 2015.

## AVGÖRANDE

### 3.1

#### Grunder för bedömning

##### 3.1.1

##### Rättsregler om myndigheternas information

Enligt språklagens 23 § 2 mom. skall en tvåspråkig myndighet betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken.

Enligt 32 § 1 mom. 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 och 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 innebär enligt 32 § 3 mom. inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten ska dock se till att både den finsk-språkiga 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. Exempelvis 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. Myndigheten 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 §, dvs.

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).

### 3.1.2

#### Tidigare avgöranden om myndigheternas information

I mitt beslut *dnr 3588/4/05* tog jag ställning till utrikesministeriets sätt att publicera en tidningsannons (arbetsplats) enbart på engelska. Förfarandet stred mot språklagen. I mina beslut *dnr 30/2/09*, *523/2/09* och *1337/2/09* har jag konstaterat att ett universitets arbetsplatsannons i första hand ska publiceras på universitetets förvaltningspråk som bestäms i universitetslagen.

Jag har ansett att det uppenbart strider mot språklagen om t.ex. ett telefonsvararmeddelande upprättas endast på finska och engelska men inte på svenska (*dnr 1891/4/10*).

Vidare strider det mot språklagen om en tvåspråkig myndighet på sina webbsidor informerar endast på det ena nationalspråket (*dnr 2762/4/09*). Å andra sidan har jag konstaterat (*dnr 1515/4/10*) att språklagen inte i sig förutsätter att information som publiceras på webbsidor ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken, utan lagens bestämmelser ger myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter en viss prövningsrätt. I detta beslut var slutsatsen att den finskspråkiga informationen på en myndighets webbsidor var både aktuellare och utförligare än den svenskspråkiga informationen. I det avseendet var skillnaderna enligt min åsikt större än språklagen tillåter. Den svenskspråkiga informationen var sålunda inte förenlig med språklagen.

I mitt beslut *dnr 1795/4/09* tog jag ställning till en tvåspråkig kommuns information på ett relativt sällan utkommande informationsblad. Av informationsbladet framgick att en del av det material som kommunen publicerat var tvåspråkigt eller delvis tvåspråkigt medan en del av det allmännyttiga materialet var enbart svenskspråkigt. Jag ansåg att kommunens informationsverksamhet inte i alla avseenden tillgodosåg de finskspråkiga kommuninvånarnas språkliga rättigheter.

I mitt beslut *dnr 3010/4/11* konstaterade jag det vara tolkningsbart om information på olika språk kan ges via skilda kanaler, dvs. exempelvis så att information på det ena språket ges endast via internet medan information på det andra språket ges genom en traditionell papperspublikation. Enligt min mening måste man utgå ifrån att båda nationalspråken så långt som möjligt i informationssammanhang måste behandlas jämlikt när det gäller mediet eller kanalen för informationen. Å andra sidan torde det ofta förhålla sig så att fullständig jämlikhet i praktiken inte alltid kan uppnås, t.ex. beroende på skillnader i tidningars spridning eller andra motsvarande omständigheter. Regleringen lämnar sålunda i viss mån utrymme för prövning.

I mitt beslut *dnr 3284/4/08* konstaterade jag att i språklagens 32 § finns inga bestämmelser om publiceringens tidtabell, dvs. huruvida man borde publicera meddelanden samtidigt på finska och svenska. Trots detta har jag betonat att alla tvåspråkiga myndigheter borde sträva efter att publicera till allmänheten riktade meddelanden samtidigt på finska och svenska. I annat fall blir både språkliga rättigheter och språklig jämställdhet urvattnade.

I mitt beslut *dnr 3746/4/13*, som gällde tvåspråkigheten på polisens Facebook-sidor, konstaterade jag att det strider mot språklagens utgångspunkter och anda om en tvåspråkig myndighet på Facebook informerar allmänheten på endast det ena nationalspråket. Å andra sidan förutsätter språklagen inte i sig att information som publiceras på Facebook ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken.

Till slut tar jag upp mitt beslut *dnr 465/4/15*, där det var fråga om möjligheten att utträta sitt ärende elektroniskt. Beställning av vårdartiklar var möjligt även elektroniskt men beställningsblanketten var tillgänglig bara på finska. Jag betonade att kunderna ska inom myndighetsverksamhet behandlas jämlikt också i språkligt avseende, oberoende av om det är fråga om elektronisk eller mer traditionell behandling av ärenden. Å andra sidan var det åtminstone inte helt uteslutet att viss service tillhandahålls i en annan form på det andra nationalspråket. Å andra sidan får kvaliteten på servicen inte försämrats till följd av det språk som individen väljer att använda, och myndigheterna ska i sin verksamhet se till att en enskild person har faktiska möjligheter att välja vilket språk han eller hon vill använda och att han eller hon endast av fri vilja avstår från rätten att använda sitt eget språk eller det valda språket (se även RP 92/2002 rd, s. 87 och 72). Jag poängterade att det kan vara smidigare och snabbare att beställa vårdartiklar elektroniskt hemifrån dygnet runt jämfört med det att man först telefonledes försöker kontakta kundbetjäningen och sedan muntligt berättar sitt ärende. I praktiken kan det att beställningsblanketten inte är tillgänglig på svenska – trots att den kan fyllas i på svenska – leda till att en kund med svenska som modersmål blir tvungen att avstå från sin rätt att få betjäning på sitt eget modersmål för att han eller hon med hjälp av det elektroniska beställningssystemet ska få sina beställningar gjorda. Då är det inte fråga om en helt fri viljebildning vid valet av språk eftersom avståendet från användningen av sitt eget språk – dvs. att kunden använder blanketten som är avfattad på "fel" språk – kan sammanhänga med det att kunden vill undvika extra besvär.

### 3.2

#### Bedömning

Som utgångspunkt konstaterar jag att kunder ska behandlas jämlikt i språkligt avseende, oberoende av om det är fråga om elektronisk eller mer traditionell service, men det är inte helt uteslutet att viss service tillhandahålls i en annan form på det andra nationalspråket. Kvaliteten på servicen får dock inte försämrats till följd av det språk som individen väljer att använda, och myndigheterna ska i sin verksamhet se till att en enskild person har faktiska möjligheter att välja vilket språk han eller hon vill använda.

Därtill måste tvåspråkiga myndigheter beakta båda språkgruppernas informationsbehov när information, publikationer av olika slag och motsvarande material läggs ut på internet. Språklagen förutsätter emellertid inte att materialet som publiceras på webbsidor ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken, utan lagens bestämmelser ger myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter en viss prövningsrätt. Därmed är det en tolkningsfråga om information på olika språk kan ges via skilda kanaler, dvs. exempelvis så att information på det ena språket ges även via internet medan information på det andra språket ges endast genom en traditionell kanal, t.ex. papperspublikation eller per telefon. Enligt min mening måste man utgå ifrån att båda nationalspråken så långt som möjligt i informationssammanhang behandlas jämlikt när det gäller mediet eller kanalen för informationen. Å andra sidan torde det ofta förhålla sig så att fullständig jämlikhet i praktiken inte alltid kan uppnås.

Jag har gjort mig fortrogen med FPA:s webbsidor och allmänt taget kunnat konstatera att de svenskspråkiga sidorna är informationsrika och omfattande. Därtill har jag upptäckt att på den finskspråkiga startsidan finns följande länkar under rubriken Voimmeko auttaa?: Kysy Kelasta, Puhelinpalvelu, Toimistot, Ajanvaraus, Postia Kelaan och Kaikki palvelut. På den

svenskspråkiga startsidan finns det under samma rubrik (Kan vi hjälpa?) följande länkar: Servicenummer, FPA-byråer, Tidsbokning, Post till FPA och Alla serviceformer. Till denna del är servicen således så gott som likadan på bägge nationalspråken. Därför är det nu fråga om det att bara någon enskild funktion inom webbplatsen finns bara på det ena nationalspråket, dvs. diskussionsforumet Kysy Kelasta.

På detta forum kan kunder ställa frågor om familjeförmåner, studiestöd, bostadsbidrag, arbetslöshetsförmåner och stöd för värnpliktiga. Det är fråga om en mångsidig tjänst. När man talar om ett diskussionsforum talar man samtidigt om information, kommunikation och rådgivning – möjligen även om interaktion. Denna slags service är således mer omfattande än möjligheten att bara ringa till ett servicenummer för att få hjälp. Det kan vara även smidigare och snabbare att försöka hitta svar på sina förmånsfrågor genom att skumma igenom gamla frågor och färdiga svar på nätet än att ringa till ett servicenummer. I praktiken kan det att diskussionsforumtjänsten inte är tillgänglig på svenska leda till att en person med svenska som sitt modersmål blir tvungen att avstå från sin rätt att få elektronisk betjäning på sitt eget modersmål för att få information. Då är det nödvändigtvis inte fråga om en helt fri viljebildning vid valet av språk eftersom avståendet från användningen av sitt eget språk – dvs. att kunden använder diskussionsforum som fungerar på ”fel” språk – kan sammanhålla med det att han eller hon vill undvika extra besvär.

Språklagens minimikrav på webbinformationen är allt som allt ganska anspråkslösa. Som utgångspunkt i regeringens proposition har i och för sig nog konstaterats att när information läggs ut på internet måste myndigheterna beakta båda språkgruppernas informationsbehov. Detta krav har sedan konkretiserats ganska snävt genom att konstatera att grundläggande information om myndigheten, kontaktuppgifter samt information som behövs för att inleda ett ärende och motsvarande upplysningar ska finnas på finska och svenska. Ytterligare har man konstaterat att 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 emellertid inte att materialet nödvändigtvis måste översättas. Ett minimikrav ur individens synvinkel är enligt regeringens proposition att han eller hon får information om vad saken gäller samt kontaktuppgifter till någon som kan ge närmare upplysningar på individens eget språk.

Man måste emellertid komma ihåg att språklagen har varit i kraft från och med 1.1.2004. Enligt min åsikt kan man med fog fråga, huruvida de ovan sagda minimikraven som har definierats över tio år sedan fortfarande är aktuella i dagens läge. Efter språklagens ikraftträdande har webbservicens roll förändrats och blivit markant medan behovet för personligt besök hos eller kontakt med myndigheter har blivit och fortfarande blir allt mindre. Under dessa omständigheter är det därför ur den språkliga jämställdhetens synvinkel alltmer problematiskt om någon i och för sig enskild men å andra sidan synnerligen betydelsefull funktion inom en myndighets webbplats är tillgänglig bara på det ena nationalspråket. I detta sammanhang kan jag inte låta bli att framföra att under årens lopp har jag lagt märke till att det inte är utomordentligt att när någon tvåspråkig myndighet utvecklar sina elektroniska tjänster öppnar man först den finskspråkiga versionen av tjänsten medan den svenskspråkiga tjänsten sedan förblir en resursfråga – så som i detta fall har hänt.

Med beaktande av diskussionsforumets mångfald som en myndighetstjänst, med andra ord att det är fråga om en kombination av information, kommunikation, rådgivning och åtminstone någorlunda interaktion, anser jag att skillnaderna mellan den finsk- och svenskspråkiga servicen är större än språklagen tillåter eftersom diskussionsforumet är tillgängligt enbart på finska. I min påföljdbedömning har jag tagit i beaktande att FPA:s avsikt är att öppna den svenskspråkiga tjänsten Fråga FPA inom den närmaste framtiden.

Min slutsats är att ärendet inte förutsätter ytterligare åtgärder från min sida än att jag meddelar FPA min uppfattning om dess förfarande.

4

#### ÅTGÄRDER

Jag meddelar Folkpensionsanstalten min uppfattning som framgår av avsnitt 3.2. Därtill ber jag den att meddela mig när den svenskspråkiga tjänsten Fråga FPA har tagits i bruk. I detta syfte sänder jag Folkpensionsanstalten en kopia av detta beslut.