

1.12.2016

Dnr 2/4/16

**Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Referendarieråd Mikko Sarja**

## **TVÅSPRÅKIGA MYNDIGHETERS SPRÅKLIGA SKYLDIGHETER I LINKEDIN-TJÄNST**

1

### **KLAGOMÅLET**

Klaganden bad i sitt brev 1.1.2016 justitieombudsmannen undersöka myndigheters sätt att informera om sig själva på det professionella nätverket LinkedIn.com. Klaganden framförde att många myndigheter hade valt att informera enbart på finska, och vissa fall både på finska och engelska, medan man konsekvent utelämnat svenskan. Vidare ansåg klaganden att diskrepansen mellan hur myndigheterna informerar i sociala medier allt mera ökat.

Som exempel använde klaganden följande ministerier och andra myndigheter: finansministeriet, statsrådets kansli, social- och hälsovårdsministeriet och kommunikationsministeriet samt Skatteförvaltningen, Folkpensionsanstalten, Kommunikationsverket, Befolkningsregistercentralen, Statens revisionsverk, Statskontoret, Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket.

2

### **AVGRÄNSNING AV UNDERSÖKNING OCH INHÄMTAD UTREDNING**

2.1

#### **Grunder för avgränsningen**

Den första myndigheten som klaganden nämnde i sitt klagomål var finansministeriet, som enligt honom har informerat bara på finska i LinkedIn.

Det angår finansministeriet att bereda de allmänna principerna för utveckling av den offentliga förvaltningen och svara för utveckling av elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen. På grund av detta och eftersom mitt beslut kunde vara av allmän betydelse, beslöt jag avgränsa undersökningen så att jag bedömer endast finansministeriets förfarande.

2.2

#### **Finansministeriets utredning**

Finansministeriet har gett en utredning (13.4.2016, dnr FM/332/03.04.01.00/2016; bilaga). Av utredningen framgår bl.a. följande.

Som utgångspunkt har ministeriet redogjort innehållet av 23 § 2 mom., 32 § 2 och 3 mom. samt 35 § i språklagen. Därtill har ministeriet hänvisat till justitieministeriets anvisning som riktats till ministerierna och deras förvaltningsområden samt till domstolarna (Praktiska anvisningar om tillämpningen av språklagstiftningen i webbtjänster, JM 7/58/2015). I rekommendationen konstateras att språklagen gäller all myndighetsinformation oberoende av media eller informeringskanal. Den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens informationsbehov bör tillgodoses även på nätet, inklusive social media (t.ex. Facebook och Twitter).

Därefter har finansministeriet redogjort användningen av Valtiolle.fi -tjänsten och LinkedIn.com -sajten och framfört följande.

Statsförvaltningens, inkl. finansministeriets, officiella och huvudsakliga rekryteringskanal är Valtiolle.fi, där samtliga annonser om tjänster och tidsbundna tjänsteförhållanden som förutsätter offentligt ansökningsförfarande publiceras både på finska och på svenska.

En ny egenskap i Valtiolle.fi -tjänsten är Utnämningar-delen, och avsikten är att utnämningssnyheterna som publiceras utgör slutpunkten för varje enskild valprocess. Det är enligt finansministeriet viktigt att alla annonser som gäller rekrytering till statsförvaltningen finns samlade på en enda webbplats, vilken i detta fall är rekryteringskanalen Valtiolle.fi. Det ämbetsverk som svarar för rekryteringen svarar även för språket i annonserna som publiceras i Utnämningar-delen. De språk som kan användas är finska, svenska och engelska. Finansministeriet bereder som bäst nya anvisningar om förfarandet vid tillsättandet av tjänster och inkluderar de nya handlingssätten i dem.

Finansministeriet använder förutom den huvudsakliga rekryteringskanalen bl.a. LinkedIn-tjänsten som ett yrkesmässigt nätverksbildningsverktyg med vars hjälp man kan förmedla information om ministeriet som arbetsgivare.

Presentationen av finansministeriet som finns i LinkedIn har efter att begäran om utredning lämnats in även publicerats på svenska. Ministeriets LinkedIn-profiler uppdateras i fortsättningen även på svenska. Ministeriet överväger som bäst om LinkedIn-tjänsten i fortsättningen också kunde användas som en extra kommunikationskanal vid rekryteringen. Då kunde lediga arbetsplatser vid ministeriet och utnämningsnotiser länkas till tjänsten både på finska och på svenska.

Finansministeriet har också informerat kommunikationsansvariga vid de övriga myndigheterna som omnämns i klagan om den aktuella begäran om utredning och utlåtande.

Avslutningsvis har finansministeriet konstaterat det vara viktigt att myndigheterna i enlighet med språklagen i sin service och i annan verksamhet utåt visar att den använder båda språken, och att medborgarna ges tillräckligt med information om verksamheten på båda inhemska språken.

Social media spelar en allt mera framträdande roll inom kommunikationen. I regeringspropositionen från 2002 som gäller språklagen har man tagit i beaktande informeringen som myndigheterna gör via sina webbplatser. I justitieministeriets rekommendation av den 5 oktober 2015 har man gett praktiska anvisningar för tillämpningen av språklagen i webbtjänster. Det är emellertid fortfarande oklart hur myndighetens informeringsskyldighet borde tillämpas på nya sociala medier.

## 3

### AVGÖRANDE

#### 3.1

##### Rättsregler om språk i myndigheternas information

Enligt 23 § 2 mom. i språklagen 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 miljö 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 anorlunda 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).

Det har inte ansetts föreligga behov att ta någon särskild bestämmelse om det språk enspråkiga kommuner eller enspråkiga myndigheter skall använda i offentlig information, eftersom detta språk bestäms enligt det enspråkiga ämbetsdistriktets språk. Inget hindrar dock att en enspråkig kommun eller myndig-

het i enlighet med 2 § 3 mom. efter egen prövning informerar också på något annat än ämbetsdistriktets språk (RP 92/2002 rd, s. 99).

### 3.2

#### Justitieombudsmannens beslutspraxis om språk i myndigheternas information

I mitt beslut *dnr 3588/4/05* tog jag ställning till ett ministeriums sätt att publicera en tidningsannons om ledig 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 ska i första hand publiceras på universitetets förvaltningspråk som bestäms i universitetslagen.

Jag har ansett att det uppenbart strider mot språklagen om t.ex. ett telefonsvararmeddelande vid en tvåspråkig myndighet upprättas endast på finska och engelska men inte på svenska (*dnr 1891/4/10*) eller om en tvåspråkig myndighet informerar endast på det ena nationalspråket på sina webbsidor (*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 fall var slutsatsen att den finskspråkiga informationen på en myndighets webbsidor var både aktuellare och utförligare än den svenskspråkiga informationen. I det avseendet var skillnaderna större än språklagen tillåter. Den svenskspråkiga informationen var sålunda inte förenlig med språklagen.

Jag har även bedömt en tvåspråkig kommuns information i ett relativt sällan utkommande informationsblad (*dnr 1795/4/09*). 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 i internet medan information på det andra språket ges genom en traditionell papperspublikation. Jag ansåg att båda nationalspråken så långt som möjligt måste behandlas jämlikt när det gäller mediet eller kanalen för informationen. Å andra sidan torde det ofta förhålla sig så att fullständig jämlighet i praktiken inte alltid kan uppnås, t.ex. beroende på skillnader i tidningars spridning eller andra motsvarande omständigheter.

I mitt beslut *dnr 3284/4/08* konstaterade jag att språklagen inte innehåller 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.

Mitt beslut *dnr 3746/4/13* gällde en tvåspråkig myndighets Facebook-sidors språk. Jag konstaterade bl.a. att även om sociala medier är ett annorlunda sätt att informera allmänheten jämfört med t.ex. en kommuns informationsblad eller en myndighets "officiella" webbsidor, skulle det vara svårt att – åtminstone på ett rättsligt hållbart sätt – motivera varför en myndighet inte borde tillämpa språklagens principer även i sociala medier.

Mitt beslut *dnr 1793/4/15* gällde en tvåspråkig myndighets webbaserade diskussionsforum som var tillgängligt bara på finska. Jag konstaterade bl.a. att när man talar om ett diskussionsforum talar man samtidigt om information, kommunikation och rådgivning – möjligen även om interaktion. Med beaktande av diskussionsforumets mångfald som en myndighetstjänst ansåg jag att skillnaderna mellan den finsk- och svenskspråkiga servicen är större än språklagen tillåter om diskussionsforumet är tillgängligt enbart på finska.

Biträdande justitieombudsmannen har bedömt riksförlikningsmannens sätt att informera endast via sitt personliga Twitter-konto om förhandlingar i arbetstvist (*dnr 5117/4/15*). På riksförlikningsmannens byrås webbplats fanns däremot inga pressmeddelanden om saken. Riksförlikningsmannen hade i anslutning till arbets- och näringsministeriets webbplats en statisk informationssida där pressmeddelanden inte kunde läggas ut. Riksförlikningsmannens nya webbplats öppnades i april 2016. Där publiceras aktuell information på både finska och svenska om förhandlingar i arbetstvister. Dessutom har riksförlikningsmannen skrivit Twitter-inlägg om hur förhandlingarna framskridit. De här tweetarna kan läsas i realtid på webbplatsen. För den stora allmänheten har den främsta källan till information om förhandlingarna hela tiden ändå varit intervjuer som ges till massmedierna.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg att riksförlikningsmannens informationsverksamhet hade blivit väsentligt bättre när man ser till både omfattningen och de språkliga kraven. Att tweetarna fanns bara på finska kunde emellertid bli problematiskt från språklagssynpunkt. Det här accentueras när det är fråga om att riksförlikningsmannen informerar snabbt, situationsbundet och aktivt. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att riksförlikningsmannen i hastigt påkommande situationer som hänför sig till arbetstvister bör förbereda sig på att använda de båda nationalspråken jämsides också på Twitter. Orsaken är särskilt att Twitter för tillfället är den snabbaste kanalen för förmedling av sådan information som riksförlikningsmannen själv producerar.

### 3.3

#### Annat material

##### *Nationalspråkstrategin*

I detta sammanhang är även nationalspråkstrategin värd att nämnas, eftersom strategin har utfärdats som ett statsråds principbeslut (statsrådets kanslis publikationsserie 4/2012). Som bilaga till denna strategi finns praktiska verktyg för olika förvaltningsprocesser. Avsikten med nationalspråkstrategins verktyg har varit att hjälpa myndigheterna och tjänstemännen att tillämpa språklagstiftningen så att de grundläggande fri- och rättigheterna för finsk- och svenskspråkiga tillgodoses. Verktygen uppmärksammar språklagen i praktiken inom olika förvaltningsuppgifter (s. 53).

I verktyget beskrivs god praxis för tillämpandet av språklagens bestämmelser och principerna för god förvaltning. Verktyget baserar sig både på språklagen och språklagens förarbeten, de högsta laglig-hetsövervakarnas avgörandepraxis och de rekommendationer justitieministeriet gett i sin uppgift att följa upp språklagen. Dessa källor nämns uttryckligen, och andra punkter är till sin karaktär nya rekommendationer som konkretiserar lagstiftningen (s. 54).

Verktyg nummer 3 (s. 62–63) gäller myndigheternas kommunikation, dvs. hur språklagen ska beaktas vid kommunikation. I checklistan (s. 63) har man även tagit ställning till tvåspråkigheten i sociala medier och konstaterat följande: ”Du använder väl både finska och svenska även i sociala medier, i synnerhet om mediet fungerar som myndighetens huvudsakliga informationskanal?”.

### *Justitieministeriets rekommendation JM 7/58/2015: Praktiska anvisningar om tillämpningen av språklagstiftningen i webbtjänster*

Med anledning av justitieombudsmannens ställningstaganden om myndigheternas webbsidor har justitieministeriet givit ministerierna, deras förvaltningsområden och domstolarna en rekommendation om tillämpningen av språklagstiftningen i webbtjänster. I rekommendationerna konstateras som utgångspunkt att språklagen gäller all informationsverksamhet oberoende av vilket medium eller informationskanal som används. Den finsk- och svenskspråkiga befolkningens behov av information ska därmed tillgodoses även på webben och i sociala medier (t.ex. Facebook och Twitter).

Justitieministeriet har tagit upp bl.a. användarsynvinkeln när webbplatsens innehåll planeras och försökt definiera vad som är väsentlig information som måste vara på båda nationalspråken, genom att ställa följande fråga: Skulle någon uppgift kunna lämnas bort även på det andra språket utan att tillgång till väsentlig information äventyras?

#### 3.4

##### Bedömning

Huvudtanken i språklagen är att när information läggs ut på internet måste tvåspråkiga myndigheter beakta båda språkgruppernas informationsbehov. Detta krav har konkretiserats i språklagens förarbeten så att grundläggande information om myndigheten, kontaktuppgifter samt information som behövs för att inleda ett ärende och motsvarande upplysningar ska finnas på finska och svenska. Det måste 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 att han eller hon får information om vad saken gäller samt kontaktuppgifter till någon som kan ge närmare upplysningar på individens eget språk.

Språklagens bestämmelser om myndigheters information lämnar rum för tolkning, och en tvåspråkig myndighet måste själv bedöma, vad som är sådan väsentlig information som måste finnas på båda nationalspråken. Försummelsen är uppenbar och lätt att upptäcka om en tvåspråkig myndighet publicerar bara enspråkig information i nätet. Situationen blir emellertid svårare att tolka om det i och för sig finns information på båda språken men man måste bedöma huruvida skillnaderna mellan finsk- och svenskspråkig information är större än språklagen tillåter. Under åren har jag i några enstaka fall kunnat konstatera att skillnaderna inte har rymts i språklagens ramar.

Sedan språklagen trädde i kraft 1.1.2004 har webbservicens roll förändrats och blivit markant medan behovet för personligt besök hos eller kontakt med myndigheter har blivit och fortfarande blir allt mindre. Därtill har även myndigheter börjat utnyttja olika sociala medier, som är ett annorlunda sätt att informera allmänheten jämfört t.ex. med ett traditionellt informationsblad eller en myndighets "officiella" webbsidor. Karakteristiskt för sociala medier är att de möjliggör snabbheten i informationsförmedlingen.

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 tjänst är tillgänglig bara på det ena nationalspråket – oavsett att tjänsten i fråga finns på myndighetens egna webbsidor eller på en sådan kommersiell webbplats som en myndighet använder.

Därför anser jag att båda nationalspråken så långt som möjligt måste behandlas jämlikt oavsett kommunikationsmedel som används för informationen. Till detta hör att tvåspråkiga myndigheter borde sträva efter att publicera till allmänheten riktade meddelanden samtidigt på finska och svenska. Detta betyder att om en tvåspråkig myndighet använder olika informationskanaler (t.ex. eget informationsblad eller egna webbsidor, sociala medier), borde båda nationalspråken vara synliga samtidigt, även om informationen innehållsmässigt inte behöver vara likadant på båda nationalspråken.

I detta klagomålsärende är det fråga om tvåspråkiga myndigheters språkliga skyldigheter i LinkedIn-tjänst. LinkedIn är en webbtjänst där man kan sköta sitt professionella nätverk. Med hjälp av tjänsten kan företag och organisationer – inkl. myndigheter – leta nya anställda genom olika typer av abonnemang. Tjänsten är inriktad på att skapa en mötesplats mellan arbetssökande och arbetsgivare.

Finansministeriet använder förutom den huvudsakliga rekryteringskanalen Valtiolle.fi bl.a. LinkedIn-tjänsten som ett yrkesmässigt nätverksbildningsverktyg med vars hjälp man kan förmedla information om ministeriet som arbetsgivare. Om en myndighet på detta sätt publicerar information om sig själv som arbetsgivare, är det fråga om till allmänheten riktad information där språklagen måste iakttas.

Då detta klagomålsärende blev anhängigt, använde finansministeriet som tvåspråkig myndighet endast finska i LinkedIn. Där fanns t.ex. både allmän information om finansministeriet som arbetsplats och aktualiteter, så som meddelanden om utnämningar.

Finansministeriets förfarande har således stridit mot språklagens utgångspunkter, eftersom informationen var tillgänglig bara på det ena nationalspråket. Sedermera har presentationen av finansministeriet som finns i LinkedIn publicerats även på svenska, och enligt ministeriets utredning uppdateras ministeriets LinkedIn-profiler i fortsättningen även på svenska.

#### 4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar finansministeriet min uppfattning som framgår av avsnitt 3.4.

Eftersom finansministeriet bereder de allmänna principerna för utveckling av den offentliga förvaltningen och svarar för utveckling av elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen, ber jag därtill att ministeriet beaktar mitt beslut i sitt ovan sagda arbete.

I detta syfte sänder jag ministeriet en kopia av detta beslut.