

10.9.2009
Dnr 212/4/08

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt
Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

Språklig jämlikhet har inte förverkligats i bruktagandet av arbets- och näringsministeriets EURA 2007-system

1

KLAGOMÅLET

Klaganden kritiserade i sitt brev den 18 januari 2008 EU:s strukturfonders förvaltningssystem eftersom en svenskspråkig version av systemet EURA 2007 – som lanserades på finska den 22 oktober 2007 (www.eura2007.fi) – saknades ännu den 18 januari 2008. Vidare ansåg Klaganden att även om en svenskspråkig version inom kort skulle ha kommit sökanden till handa, skulle ansökningstiden ha varit betydligt kortare för den svenskspråkiga befolkningen.

2

UTREDNING

Med anledning av klagomålet har arbets- och näringsministeriet gett en utredning (dnr 481/060/2008; bilaga).

Ytterligare har jag haft tillgång till arbets- och näringsministeriets svar till Österbottens förbund daterat den 19 maj 2008, dnr TEM 1471/031/2008, som gällde samma ärende som Klagandens klagomål.

Ytterligare har ministeriet den 27 augusti 2009 kontaktats per telefon för införskaffande av tilläggsinformation om EURA 2007 -informationssystemet och om situationen beträffande den svenskspråkiga versionen av systemet.

3

AVGÖRANDE

3.1

Ministeriets utredning

EURA 2007 är ett informationssystem avsett för administrering av projekt delfinansierade av Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska utvecklingsfonden (ERUF) under programperioden 2007–2013. Systemet har tagits i bruk den 22 oktober 2007, varefter ERUF-ansökningarna har kunnat fyllas i via systemet. ESF-ansökningar har man kunnat fylla i via systemet sedan den 3 december 2007.

EU-kommissionen godkände Finlands ERUF-program för åren 2007–2013 den 27–28 september 2007 och ESF-program den 26 oktober 2007. På grund av den redan förut försenade starten av programperioden var trycket på att EURA-systemet skulle bli färdigt mycket stort. Finland kunde ha stått inför hotet att förlora EU:s finansiering på grund av förseningen med systemets lansering.

Arbetet och kostnaderna för utarbetandet och upprätthållandet av det omfattande systemets olika språkversioner är betydande. Arbets- och näringsministeriet har inte haft tillräckligt med översättare till sitt förfogande och har därför tvingats beställa översättningsarbeten, vilka ofta är tidskrävande. På grund av den redan förut försenade starten av programperioden kunde man inte ta i bruk den första produktionsversionen samtidigt på finska och svenska. Beredningsarbetet har framskridit i etapper och datasystemets olika delar har implementerats allt efter som de har färdigställts.

Man får ofta göra många ändringar i den första versionen av de blanketter som införs i systemet, efter att de egentliga användarna tagit dem i bruk. Översättningsarbetet kunde inte inledas när en blankett var färdig, utan systemet har av kostnadsskäl testats med en språkversion. Förutom själva innehållsöversättningen av varje blankett ska också systemets användargränssnitt översättas och det översatta materialet integreras i systemet, varefter en testprocess ska genomföras.

ESF- och ERUF-ansökningsblanketterna har översatts till svenska i januari 2008.

3.2

Ministeriets svar till Österbottens förbund

Ministeriet konstaterade i sitt svar bl.a. att man inte fullt ut har lyckats introducera EURA 2007 - informationssystemet, som planerats för administreringen av den aktuella programperioden. Därför har ministeriet den 3 april 2008 beslutat att det också ska vara möjligt att fatta s.k. pappersbeslut.

3.3

Tilläggsinformation som inhämtats via EURA 2007 -webbplatsen och av ministeriet

Undertecknad föredragande har den 27 augusti bekantat sig med EURA 2007 -systemets webbsidor (www.eura2007.fi). Det webbaserade datasystemet är bl.a. avsett för inlämnande och administrering av projektansökningar, projektbeslut, utbetalningsansökningar, övervakningsblanketter och slutrapporter, samt för att framställa rapportdata över strukturfondsverksamhetens framsteg, både för nationell användning och för kommissionen. För systemet svarar arbets- och näringsministeriets strukturfondsgrupp. Systemet utvecklas och upprätthålls med finansiering från bl.a. Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionutvecklingsfonden (ERUF).

EURA 2007 -systemet styr automatiskt ifyllandet av blanketterna på följande sätt:

- 1) Systemet begär att endast de frågor som är relevanta för den aktuella typen av projekt ska fyllas i.
- 2) Systemet ger ifyllningsanvisningar för varje fråga.
- 3) Varje uppgift registreras på blanketten endast en gång.
- 4) Systemet räknar automatiskt ut alla summor.
- 5) Systemet kontrollerar automatiskt eventuella felaktiga och bristfälliga uppgifter.
- 6) Systemet gör att myndighetsbehandlingen av ansökningarna och beslutsfattandet försnabbas betydligt.

Enligt de uppgifter som erhållits från ministeriet den 27 augusti 2009 grundar sig utvecklandet och upprätthållandet av systemet på den verkställighetsförordning som gäller EU:s strukturfonder. Enligt ministeriet har systemet skapats för kommissionens behov.

På EURA 2007 -webbplatsens ingångssida finns en länk till en svenskspråkig version av webbplatsen, som emellertid inte finns tillgänglig ännu. Enligt ministeriet pågår dock arbetet gällande översättning av användargränssnittet som bäst. Vidare meddelade ministeriet att ansökningsblanketterna kan fås på svenska t.ex. på adressen rakennerahastot.fi.

På EURA 2007 -webbplatsens ingångssida finns emellertid inte någon länk till den nämnda portalen rakennerahastot.fi och inte heller något omnämmande av var svenskspråkiga blanketter finns att tillgå. Det finns inte heller någon information om att ansökningar kan lämnas in också på andra sätt än via EURA 2007 -systemet.

3.4

Rättslig reglering

Grundlagen

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 17 § 2 mom. ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningskulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Det allmänna ska enligt 22 § se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Lagen om likabehandling

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om likabehandling tillämpas denna lag på såväl offentlig som privat verksamhet när det är (1 punkten) fråga om villkor för självständig yrkes- eller näringsutövning eller stödjande av näringsverksamhet.

Enligt 4 § 1 mom. ska myndigheterna i all sin verksamhet målmedvetet och systematiskt främja likabehandling samt etablera sådan förvaltningssed och sådana verksamhetssätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas. Myndigheterna ska särskilt ändra de omständigheter som förhindrar uppnående av likabehandling.

Enligt 6 § 1 mom. får ingen diskrimineras på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt 6 § 2 mom. avses med diskriminering att (1 punkten) någon behandlas mindre förmånligt än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle behandlas i en jämförbar situation (direkt diskriminering).

Genom denna lag förhindras enligt 7 § 2 mom. inte sådana specialåtgärder vilkas syfte är att upp-

nå faktisk likabehandling för att förhindra eller lindra olägenheter som beror på diskriminering enligt 6 § 1 mom. (positiv särbehandling). Den positiva särbehandlingen ska stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas.

Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet tillämpas denna lag när anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden, domstolsärenden, åtalsärenden och utsokningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Lagen gäller i tillämpliga delar också annan myndighetsverksamhet.

Vid uträttande och behandling av ärenden hos myndigheter tillämpas enligt 3 § 1 mom. i övrigt vad som föreskrivs om anhängiggörande av ärenden, delgivning av beslut, offentlighet i myndigheternas verksamhet, behandling av personuppgifter, arkivering av handlingar, det språk som används vid behandling av ärenden och om hur ärenden behandlas.

Språklagen

Enligt 2 § 1 mom. i språklagen är syftet med denna lag att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Målet är enligt 2 § 2 mom. att vars och ens rätt till rättvis rättegång och god förvaltning garanteras oberoende av språket samt att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Myndigheterna har enligt 2 § 3 mom. rätt att ge bättre språklig service än vad denna lag förutsätter.

Enligt 10 § 1 mom. har var och en i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter rätt att använda finska eller svenska. Myndigheterna ska dessutom ordna möjlighet för den som ska höras att bli hörd på sitt eget språk, finska eller svenska.

Enligt 12 § 1 mom. används som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter partens språk. Har parterna olika språk eller vet man inte när saken väcks vilka samtliga parter är, ska myndigheten med beaktande av parternas rätt och fördel bestämma vilket språk som ska användas. Om valet av språk inte kan träffas på den grunden, används majoritetsspråket i myndighetens ämbetsdistrikt.

Enligt lagens 23 § 1 mom. ska myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. En tvåspråkig myndighet ska enligt 23 § 2 mom. betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten ska både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken.

Förvaltningslagen

Enligt 7 § i förvaltningslagen ska möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Enligt 8 § 1 mom. ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar

som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri.

3.5

Bedömning

Av den lagstiftning som beskrivs ovan i punkt 3.4 följer att sökandena inom förvaltningsförfarandet ska behandlas jämlikt också i språkligt avseende, oberoende av om det är fråga om elektronisk eller mer traditionell behandling av förvaltningsärenden. Detta gäller också den rådgivning som hör samman med inledandet av ärenden.

EURA 2007 -webbplatsen, som har utarbetats för ansökningar om EU-stöd, finns enligt det till buds stående materialet fortfarande tillgänglig bara på finska. Jag har i och för sig inte anledning att ifrågasätta att utarbetandet och ibruktagandet av systemet var ett omfattande projekt. Det är i och för sig också förståeligt att det funnits ett stort tryck på att systemet snabbt skulle tas i bruk eftersom programperiodens start hade försenats. Det har emellertid redan förlöpt över ett och ett halvt år sedan den finskspråkiga versionen togs i bruk och det finns fortfarande inte någon svenskspråkig version av systemet.

Vid bedömningen av saken har jag tagit hänsyn till att ansökningar kan lämnas in också på andra sätt än via det nämnda systemet. Strukturfondsstöd kan även sökas med hjälp av traditionella blanketter. Enligt den information jag fått har dessa blanketter, i likhet med ansökningsanvisningarna, redan under en längre tid funnits att tillgå också på svenska. När det gäller ett tillbörligt bemötande är det nämligen åtminstone inte helt uteslutet att viss service tillhandahålls i en annan form på det andra nationella språket.

I detta fall blir saken dock enligt min uppfattning problematisk eftersom det faktum att en annan serviceform används av språkliga skäl de facto också kan inverka på servicens innehåll, dvs. på ärendets behandling. I motiveringen till 23 § i språklagen konstateras det nämligen att kvaliteten på servicen inte får försämrats till följd av det språk som individen väljer att använda (RP 92/2002 rd, s. 87).

Även om ansökningsblanketterna alltså nu i och för sig finns tillgängliga också på svenska, kan en sökande med svenska som modersmål inte begagna sig av det smidiga förvaltningsförfarande som EURA 2007 -systemet erbjuder vid ifyllandet och behandlingen av blanketterna (se ovan punkt 3.3 och systemets egenskaper som uppräknats där) ifall han eller hon vill göra det på sitt eget modersmål.

I praktiken kan detta leda till att en sökande med svenska som modersmål blir tvungen att avstå från sin rätt att använda sitt eget modersmål för att han eller hon med hjälp av informationssystemet ska få sin ansökan behandlad inom det smidigare förfarandet och kanske också snabbare än vad som skulle vara fallet i fråga om en traditionell ansökan. I detta fall är det inte nödvändigtvis fråga om en helt fri viljebildning vid valet av språk. Detta är å sin sida problematiskt med tanke på att myndigheterna enligt motiveringen till 10 § i språklagen i sin verksamhet ska 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 (RP 92/2002 rd, s. 72).

Eftersom den språkliga jämlikheten för kunder som utträtt ärenden inom förvaltningen ska tillgodoses också i samband med den rådgivning som gäller inledandet av ärenden, har jag dessutom uppmärksammat två andra omständigheter som kan kritiseras. På den finskspråkiga EURA 2007 - webbplatsens ingångssida finns det en länk till den svenskspråkiga webbplatsen, men denna länk leder bara till ett finskspråkigt meddelande om att den svenskspråkiga servicen inte ännu är tillgänglig. Sidan i fråga är även i övrigt helt finskspråkig. För det andra finns det inte i detta sammanhang någon information om att det trots avsaknaden av svenskspråkiga webbsidor är möjligt att lämna in ansökningar på svenska på andra sätt än med hjälp av systemet.

På basis av det som konstaterats ovan är min slutledning att systemet för ansökande om struktur- och fondstöd inte för närvarande uppfyller de krav på jämlik behandling av finsk- och svenskspråkiga sökande som föreskrivs i 6 § i grundlagen och i 6 § i lagen om likabehandling. Det finns inte heller något sådant skäl till särbehandlingen som skulle vara godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Arbets- och näringsministeriet som ansvarar för upprätthållandet av systemet har därmed handlat i strid med diskrimineringsförbudet.

Med beaktande av de omständigheter i anslutning till ibruktageandet av systemet som hänför sig till programperiodens försenade start och med hänsyn till att ministeriet har strävat efter att göra det möjligt att lämna in ansökningar på svenska genom att utarbeta och offentliggöra svenskspråkiga ansökningsblanketter och anvisningar, anser jag emellertid att ärendet inte i detta sammanhang kräver några andra åtgärder från min sida än att jag delger ministeriet min uppfattning om det lagstridiga förfarandet. Samtidigt uppmärksammar jag ministeriet på den skyldighet som åläggs det allmänna i 22 § i grundlagen, dvs. att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta ska beaktas i alla skeden av sådana ansökningsförfaranden som avses i detta ärende.

4

ÅTGÄRDEN

Jag meddelar arbets- och näringsministeriet min uppfattning om ministeriets förfarande i enlighet med vad som framgår av avsnitt 3.5.

Samtidigt uppmärksammar jag ministeriet på dess plikt att tillgodose även den språkliga likabehandlingen i ärendens alla behandlingsfaser.

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