

9.5.2008

Dnr 2575/4/06 och 63/4/07

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

SPRÅKET FÖR ELEKTRONISKA FRÅNVAROMEDDELANDEN

1

KLAGOSKRIFTER

Dnr 2576/4/06

Klaganden kritiserade i sitt brev till justitieombudsmannen 10.8.2006 förfarandet vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län, Esbo stad, Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD och Esbo tingsrätt. Ärendet gällde det språk på vilket sådana automatiska frånvaromeddelanden som sänds per e-post hade upprättats. Klaganden var missnöjd med att han från flera personer som arbetade vid de nämnda myndigheterna endast hade fått ett finskspråkigt frånvaromeddelande som svar på sin e-post. I en del fall hade meddelandet endast varit engelskspråkigt.

Dnr 63/4/07

I den skrivelse som inkom 8.1.2007 utvidgade klaganden sin kritik till att också gälla ett regeringsråd vid justitieministeriet. Klaganden hade nämligen också av henne fått bara ett finskspråkigt frånvaromeddelande.

- - -

3

AVGÖRANDE

3.1

Förfarandet vid olika myndigheter

3.1.1

Länsstyrelsen i Södra Finlands län

Under den tid klagomålet var under behandling meddelade länsstyrelsen att man hade utarbetat en rekommendation gällande användningen av e-post (e-postetiketten vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län), som hade delats ut till personalen 17.10.2006. Jag har haft tillgång till denna rekommendation. I rekommendationen finns anvisningar om användningen av e-post vid kommunikationen och inom kundbetjäningen. Rekommendationen innehåller också anvisningar om att frånvaromeddelanden ska upprättas på båda nationalspråken.

3.1.2

Esbo stad

Inom Esbo stad har man också utarbetat anvisningar om användningen av e-post. Anvisningarna har senast uppdaterats våren 2006. I dessa anvisningar behandlas dock inte användningen av finska och svenska vid e-postkommunikationen. I utredningen framförde man att det inte finns någon skyldighet att använda automatiska frånvaromeddelanden.

3.1.3

Huvudstadsregionens samarbetsdelegation

De officiella kontakterna till SAD sköts via registraturen som betjänar både på finska och på svenska. De enskilda tjänstemännens e-postadresser är däremot i första hand avsedda för privat och inofficiell kommunikation. I utredningen betraktades det emellertid som en brist att man inte hade sänt svenskspråkiga frånvaromeddelanden från de enskilda tjänstemännens e-postadresser. SAD har för avskt att i fortsättningen satsa på den svenskspråkiga kundbetjäningen och i detta sammanhang också se över e-postsvaren och telefonsvararmeddelandena.

3.1.4

Esbo tingsrätt

Det e-postsystem som tingsrätten använder möjliggör aktivering av automatiska frånvaromeddelanden. Meddelandets text har emellertid endast varit finskspråkig, även om det skulle ha varit möjligt att också upprätta meddelandet på svenska. Detta har man dock inte haft för vana att göra. Med anledning av klagomålet har man uppmärksammat saken och upprättat ett svenskspråkigt frånvaromeddelande som personalen har uppmanats foga till det finskspråkiga meddelandet.

I utredningen betonade man också att det på tingsrättens webbsidor finns anvisningar om hur kunderna ska sända e-post till tingsrätten. Genom att handla i enlighet med dessa anvisningar säkerställer kunden att han eller hon betjänas antingen på finska eller på svenska, beroende på vilket språk han eller hon själv har använt.

3.1.5

Justitieministeriet

De meddelanden som sänds till justitieministeriets registratur besvaras med en automatisk bekräftelse på att meddelandet har mottagits. Dessa bekräftelser betraktas som sådana myndighetssvar som avses i 19 § 3 mom. i språklagen. I sådana svar ska man använda både finska och svenska. Då en enskild tjänsteman besvarar ett meddelande som har sänts till tjänstemannens personliga e-postadress är det likaså fråga om myndighetens svar, som ska ges på det språk kunden använt. Tjänstemännen har möjlighet att använda automatiska frånvaromeddelanden t.ex. under sina semestrar. Det är emellertid fråga om en form av frivillig service som lagstiftningen inte förpliktar till.

Enligt ministeriets tolkning utgör sådana automatiska frånvaromeddelanden som sänds från tjänstemännens e-postadresser inte myndighetens svar till kunderna. Dessa meddelanden har inga rättsliga verkningar och är inte till sitt innehåll sådana att de kunde betraktas som justitieministeriets svar. De utgör således inte en del av kommunikationen mellan kunden och ministeriet. Frånvaromeddelandena sänds av e-postsystemet på samma sätt som bekräftelser på att ett meddelande har mottagits eller lästs. Texten i de automatiska frånvaromeddelandena är finskspråkig, så tjänstemännen blir själva tvungna att upprätta texten på andra språk.

Justitieministeriet har tills vidare inte gett sina tjänstemän någon skriftlig rekommendation om användningen av automatiska frånvaromeddelanden eller om det språk på vilket de ska upprättas. Ministeriet har emellertid alltid uppmuntrat sina tjänstemän att i alla tänkbara sammanhang använda båda språken, framför allt i de fall där verksamheten är synlig utåt. Detta betyder att ministeriet rekommenderar att tjänstemännen ska använda både finska och svenska t.ex. i sina frånvaromeddelanden och i de kontaktuppgifter som nämns i e-postmeddelandena.

När det gäller den enskilda tjänsteman som avses i klagomålet framgår det av utredningen att tjänstemannen hade använt sig av möjligheten att sända automatiska frånvaromeddelanden. Tjänstemannen hade upprättat meddelandets text både på finska och på svenska och fört in texterna i datasystemet i enlighet med anvisningarna. Eftersom tjänstemännen emellertid inte själva är mottagare till sina egna frånvaromeddelanden, hade den berörda tjänstemannen inte varit medveten om att registreringen av meddelandet hade misslyckats. Vid utredningen av saken via e-postsystemets serviceadress hade tjänstemannen informerats om att misslyckandet vid registreringen av den svenskspråkiga texten kan ha berott på de problem tjänsteproducenten hade med systemets uppdatering vid den aktuella tidpunkten.

3.2

Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen

3.2.1

Bestämmelser gällande förfarandet

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska grunderna för god förvaltning tryggas genom lag.

Enligt den serviceprincip som föreskrivs i 7 § i förvaltningslagen ska utträttandet av och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Med utträttande av ärenden avses enligt detaljmotiveringen i den regeringsproposition som gäller förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) anlitan av alla former av service som sammanhänger med skötseln av en offentlig uppgift.

Enligt 8 § 1 mom. i förvaltningslagen 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 utträttandet av ärenden.

Användningen av e-post vid kommunikationen med myndigheterna regleras i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Enligt 2 § 1 mom. i denna lag ska lagen tillämpas i de fall då anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden, domstolsärenden, åtalsärenden och utökningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg. Lagen gäller i tillämpliga delar också annan myndighetsverksamhet.

I lagens 4 § särskiljs elektroniska meddelanden och elektroniska dokument. Med ett elektroniskt meddelande avses enligt paragrafens 2 punkt information som har sänts med en elektronisk dataöverföringsmetod och som vid behov kan sparas i skriftlig form. Med ett elektroniskt dokument avses däremot enligt paragrafens 3 punkt ett elektroniskt meddelande som hänför sig till anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende eller till delgivningen av ett beslut.

Enligt motiveringen till den ovan nämnda 4 § (RP 17/2002 rd) överensstämmer dessa definitioner med 3 § 2 och 3 punkten i den förra lagen. I motiveringen till dem konstateras det (RP 153/1999 rd) att man med ett elektroniskt meddelande avser information av vilket slag som helst, såsom ett e-postmeddelande, en bifogad fil eller information som sänts i någon annan elektronisk form. I definitionen hänvisades det till det tekniska sättet att förmedla information och inte till själva innehållet i meddelandet. Med ett elektroniskt dokument avses däremot ett elektroniskt meddelande som har ett innehåll och som kan handläggas som ett förvaltningsärende.

Man ansåg att det var motiverat att göra skillnad mellan elektroniska meddelanden och elektroniska dokument, eftersom alla meddelanden som strömmar in till myndigheterna inte har samma juridiska relevans och det således inte ansågs nödvändigt att ålägga myndigheterna likadana skyldigheter i fråga om alla elektroniska meddelanden. I regeringspropositionen konstaterades det t.ex. att en medborgares förfrågan om myndighetens genomsnittliga handläggningstider är ett sådant elektroniskt meddelande som avses i lagen, men att det inte till en sådan förfrågan ansluter sig någon skyldighet för myndigheten att bekräfta att den mottagit meddelandet. I motiveringen till den gällande 4 § konstateras det att man med elektroniska meddelanden i motsats till elektroniska dokument också kan avse olika slags sporadiska kontakter till myndigheterna och förfrågningar angående deras verksamhet.

Enligt 7 § 1 mom. i den gällande lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ska myndigheterna på ett lämpligt sätt informera om de adresser som ska användas vid den elektroniska kommunikationen med dem. Enligt 12 § 1 mom. i lagen ska myndigheterna utan dröjsmål meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits. Meddelandet kan sändas i form av en automatisk kvittens via

datasystemet eller på något annat sätt. Bekräftelsen av mottagandet inverkar inte på förutsättningarna för ärendets behandling, vilka regleras särskilt. Vid utträttandet av ärenden hos en myndighet tillämpas enligt 3 § 1 mom. i övrigt bl.a. vad som föreskrivs om det språk som ska användas vid ärendenas behandling och föreskrifterna om hur ärendena ska behandlas.

I regeringens proposition 17/2002 rd finns det i motiveringen till lagens 12 § en hänvisning till 24 § i lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, och till den regeringsproposition som berör den nämnda lagen (RP 153/1999 rd). I den nämnda 24 § föreskrevs på motsvarande sätt som i den gällande 12 § om myndigheternas skyldighet att bekräfta mottagandet av elektroniska dokument.

I den sist nämnda regeringspropositionen konstaterades det att dessa bestämmelser behövs för att minska riskerna i samband med den elektroniska kommunikationen. Man konstaterade vidare att det är viktigt att bekräfta att ett elektroniskt dokument har mottagits. Om den som sänder handlingen inte inom en skälig tid får en bekräftelse på att handlingen har mottagits, kan denne nämligen dra den slutsatsen att handlingen inte har kommit fram och vidta behövliga åtgärder med anledning av detta, t.ex. ta kontakt med myndigheten för att kontrollera att kontaktinformationen är korrekt. Detta är viktigt särskilt på grund av att elektroniska meddelanden sänds till myndigheten på avsändarens eget ansvar. Enligt regeringens proposition (RP 17/2002 rd) bör man sträva efter att använda automatiska kvittenser för bekräftelsen. Varje myndighet får dock själv avgöra om den vill använda sig av något annat sätt att bekräfta mottagandet eller om den kombinerar den automatiska kvittensen med annan information om sin verksamhet.

3.2.2

Bestämmelser om de språkliga rättigheterna

Rätten att använda finska och svenska hos myndigheter har garanterats som en grundläggande rättighet i 17 § i grundlagen. Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska vars och ens rätt att hos domstolar och andra myndigheter i sin egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Enligt samma lagrum ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Närmare bestämmelser om individens språkliga minimirättigheter ingår i språklagen. Enligt 2 § 3 mom. i språklagen har myndigheterna dock rätt att ge bättre språklig service än vad lagen förutsätter.

Enligt 10 § 1 mom. i språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter. Syftet med denna bestämmelse är i synnerhet att garantera individen rätt att använda sitt eget språk i de fall då han eller hon själv vill det. Enligt motiveringen i regeringens proposition har var och en rätt att enligt eget val använda finska eller svenska i kontakter med en statlig myndighet eller en tvåspråkig kommunal myndighet t.ex. för att be om råd eller en utredning.

Begäran eller kontakterna behöver inte anknyta till ett ärende som är eller ska bli anhängigt vid myndigheten (RP 92/2002 rd).

I språklagens 3 kap. regleras handläggningsspråket hos myndigheterna. Enligt 12 § 1 mom. används t.ex. partens språk som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter.

Enligt 19 § 3 mom. i språklagen ska en tvåspråkig myndighet använda mottagarens språk i meddelanden, kallelser och brev till en part eller till den som enligt lag ska underrättas om ett ärende som är eller ska bli anhängigt, om myndigheten vet vilket språket är eller utan oskäligt besvär kan ta reda på det, eller använda både finska och svenska.

Enligt motiveringen till den nämnda bestämmelsen (RP 92/2002 rd) ska meddelanden avfattas och annan skriftväxling ske på både finska och svenska om myndigheten inte känner till mottagarens språk och det inte heller kan utredas utan oskälig svårighet. Enligt regeringens proposition kan myndigheten uppfylla sina skyldigheter t.ex. genom att använda tvåspråkiga meddelanden.

Enligt 23 § 1 mom. i språklagen ska myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter tillgodoses i praktiken. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska en tvåspråkig myndighet betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten ska både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken. Enligt motiveringen till den sist nämnda bestämmelsen ska myndigheten t.ex. se till att skyltar och informationstavlor samt blanketter och broschyrer finns synliga på båda språken. Jämlikhetskravet innebär å sin sida att minoritetsspråket inte får diskrimineras t.ex. så att den text som används på minoritetsspråket är klart mindre än texten på majoritetsspråket (RP 92/2002 rd). När en tvåspråkig myndighet tar kontakt med enskilda individer eller juridiska personer ska myndigheten enligt 3 mom. i samma paragraf använda deras eget språk, om myndigheten vet vilket språket är eller utan oskäligt besvär kan få reda på det, eller använda både finska och svenska.

Enligt 32 § 1 mom. i språklagen ska information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten i tvåspråkiga kommuner ges på finska och svenska. Enligt paragrafens 2 mom. ska en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten finnas på finska och svenska. Med information avses enligt motiveringen till denna bestämmelse (RP 92/2002 rd) sådan allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda.

3.3

Bedömning

3.3.1

Är tjänstemännen skyldiga att sända mottagningsbekaäftelser och frånvaromeddelanden?

Rätten till god förvaltning hör till individens grundläggande fri- och rättigheter. Denna grundläggande rättighet innefattar också rätten till adekvat rådgivning. Detta innebär å sin sida att individen har rätt att få rådgivning på sitt eget modersmål. Var och en har således rätt till god förvaltning på sitt eget modersmål.

God förvaltning innebär också att sakliga skriftliga förfrågningar från personer som utträttar ärenden inom förvaltningen ska besvaras skriftligen. På basis av de grunder för god förvaltning som numera uttryckligen anges i 2 kap. i förvaltningslagen har man sedan gammalt dragit slutsatsen att skriftliga förfrågningar – oavsett om de gäller personens eget anhängiga ärende eller inte – inom ett tvåspråkigt ämbetsområde ska besvaras på det språk som personen i fråga själv har använt, antingen finska eller svenska. Nuförtiden finns det också en juridisk grund för detta i språklagens bestämmelser.

När det gäller sådana frånvaromeddelanden som sänds automatiskt inom e-postsystemet är det dock inte fråga om att en tjänsteman skulle ha bemött innehållet i det meddelande som sänts till honom eller henne. Det är inte heller fråga om en sådan bekräftelse av att ett elektroniskt dokument har mottagits som avses i 12 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Det är däremot i praktiken fråga om att ge besked om varför meddelandet inte ännu kan besvaras. I detta avseende är det därmed fråga om sådan faktisk rådgivning som t.ex. kan innehålla upplysningar om när den tjänsteman som sköter ett ärende är anträffbar (se RP 72/2002 rd). På grund av meddelandets natur kan tjänstemannen emellertid inte på förhand veta på vilket språk en kund eventuellt försöker nå honom eller henne under frånvaron.

Då en myndighet ger allmänheten möjlighet att uträtta ärenden på elektronisk väg är myndigheten skyldig att bekräfta mottagandet av ett elektroniskt dokument. Denna bekräftelse kan sändas i form av en automatisk kvittens via datasystemet. Bekräftelsen kan också sändas från registraturen då handläggningen av det elektroniska dokumentet inleds i samband med registreringsåtgärderna. Myndigheten är direkt med stöd av lag skyldig att sända en mottagningsbekräftelse då *myndigheten* tar emot ett *elektroniskt dokument*, dvs. ett elektroniskt meddelande som hänför sig till anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende eller till delgivningen av ett beslut. Detta innebär att myndigheten själv får bedöma huruvida den sänder mottagningsbekräftelser med anledning av *övriga elektroniska meddelanden*.

I lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet utgår man från att *myndigheten* ska meddela vilka kontaktuppgifter som ska användas för att man ska kunna anhängiggöra ett ärende. Då ett sådant elektroniskt dokument genom vilket ett ärende anhängiggörs har inkommit till myndigheten ska myndigheten informera avsändaren om att det elektroniska meddelandet har mottagits. Enligt mina iakttagelser är det emellertid mycket vanligt att man på myndigheternas webbsidor uppger hur e-postadresserna till enskilda tjänstemän är uppbyggda, trots att det inte är möjligt att anhängiggöra ett ärende genom att kontakta en tjänsteman istället för själva myndigheten. Det är således inte ovanligt att medborgarna direkt kontaktar tjänstemännen på deras e-postadresser på arbetsplatsen, även om

avsändaren ansvarar för att han eller hon använder de kontaktuppgifter som myndigheten har uppgett då han eller hon uträttar ärenden hos myndigheten.

Jag konstaterar också att myndighetens och dess enskilda tjänstemäns verksamhet *de facto* kan te sig som en och samma helhet för en enskild kund. Därför kan man enligt min uppfattning inte betrakta en enskild tjänstemans e-postadress som en helt fristående eller privat kommunikationskanal. Tjänstemännen ska således vid användningen av e-posten åtminstone i viss utsträckning beakta de krav som god förvaltning och de grundläggande språkliga rättigheterna ställer.

Inom laglighetskontrollen har man enligt vedertagen uppfattning ansett att en myndighet inte kan motivera avsteg från kraven på gott förvaltningsförfarande med orsaker som hör samman med datasystemen. Då myndigheterna skaffar datasystem och utvecklar dem ska de också fästa avseende vid att systemen ska möjliggöra sådana förfaranden som motsvarar kraven på god förvaltning och tryggar de grundläggande språkliga rättigheterna. I utredningarna har man dock inte åberopat att datasystemen skulle förhindra att frånvaromeddelandena bearbetas och upprättas på båda nationalspråken.

I enlighet med den lagstiftning som refererats ovan i punkt 3.2 ska *myndigheten* sända en mottagningsbekräftelse till avsändaren av ett elektroniskt dokument som hänför sig till anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende eller till delgivningen av ett beslut, på det språk avsändaren använt. Då bekräftelsen sänds i form av en automatisk kvittens, utan att någon *de facto* har utrett huruvida det elektroniska meddelandet har formulerats på finska eller svenska, ska en tvåspråkig myndighet använda båda nationalspråken i bekräftelsen.

Den nämnda lagstiftningen innehåller däremot för det första ingen bestämmelse som entydigt skulle förplikta enskilda *tjänstemän* att sända en mottagningsbekräftelse i det fall då ett elektroniskt meddelande sänds till tjänstemannens personliga e-postadress. Tjänstemannen ska dock vid behov sända meddelandet vidare till myndighetens officiella adress för elektronisk kommunikation, därifrån en mottagningsbekräftelse sänds. För att myndigheternas lagstadgade skyldighet att sända en mottagningsbekräftelse ska konkretiseras ska kunderna emellertid i första hand använda de kontaktuppgifter myndigheten uppgett för den elektroniska kommunikationen. Skyldigheten att sända mottagningsbekräftelser gäller å andra sidan inte alla slags elektroniska meddelanden, utan denna skyldighet har endast knutits till elektroniska dokument.

För det andra konstaterar jag att det inte finns någon bestämmelse som skulle förplikta *tjänstemännen* att utnyttja den möjlighet som e-postsystemet erbjuder när det gäller att sända sådana automatiska frånvaromeddelanden som kan bearbetas till sitt innehåll. Å andra sidan anser jag att det är önskvärt att sådana meddelanden sänds eftersom detta främjar tillgodoseendet av den serviceprincip som anges i 7 § i förvaltningslagen.

I de kriterier som fastställts för kvaliteten på webbtjänster som tillhandahålls för allmänheten (Kvalitetskriterier för offentliga webbtjänster,

Finansministeriets arbetsgruppsbetänkande 8/2004) har man inte tagit ställning till den aktuella frågan. Man kan dock konstatera att tvåspråkiga myndigheter enligt dessa kriterier ska tillhandahålla tjänster både på finska och på svenska. T.ex. tjänstens innehåll, användargränssnitt, sökningar och interaktiva delar ska fungera på både finska och svenska. Enligt kriterierna ska också webbtjänstens adress och myndighetens namn och adressuppgifter finnas på både finska och svenska.

Jag känner inte till att det inom laglighetskontrollen skulle finnas någon tidigare praxis gällande denna fråga.

3.3.2

Hur ska de språkliga rättigheterna beaktas vid användningen av frånvaromeddelanden?

I detta fall bör man enligt min uppfattning framför allt granska hurdana kvalitetskriterier som kan ställas på enskilda tjänstemäns e-postanvändning i sådana fall där tjänstemännen frivilligt har valt att använda frånvaromeddelanden i kommunikationen med allmänheten.

När det gäller frågan om hur man bör handla med tanke på de språkliga rättigheterna efter att man frivilligt har börjat tillämpa ett visst förfarande kan man få tolkningshjälp av biträdande justitieombudsman Ilkka Rautios beslut från 2.2.2004, dnr 143/4/02 (Riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2004, s. 294–295). I detta beslut tog biträdande justitieombudsmannen utgående från den förra språklagen ställning till den språkliga jämlikheten i ett fall som gällde utdelning av servicebroschyrer angående social- och hälsovårdstjänster till hushållen. Social- och hälsovårdscentralen hade varken med stöd av lag eller kommunala bestämmelser haft någon skyldighet att dela ut broschyrerna direkt till hushållen. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att det är viktigt att myndigheterna i dylika situationer som ger rum för prövning följer sitt verksamhetskoncept konsekvent och på ett sådant sätt att invånarnas jämlikhet tillgodoses. Eftersom social- och hälsovårdscentralen på basis av sin prövningsrätt hade beslutat dela ut broschyrerna direkt till hushållen, borde man ha tryggt tillgången till samma service på båda nationalspråken. Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen ska det finnas ett godtagbart skäl för särbehandling. De ekonomiska synpunkter som staden hade framfört kunde inte betraktas som ett godtagbart skäl för särbehandlingen, trots att det inte fanns någon lagstadgad skyldighet att dela ut broschyrerna direkt till hushållen. Social- och hälsovårdscentralens förfarande stod således i strid med den grundlagsbestämmelse som förbjuder språklig diskriminering (se också RP 92/2002 rd beträffande den gällande språklagen).

I justitieministeriets utlåtande anförs att ett automatiskt frånvaromeddelande inte är myndighetens svar till kunden och att denna omständighet är av betydelse vid den rättsliga bedömningen av saken. Till denna del konstaterar jag att man torde kunna stöda sig på den laglighetskontrollpraxis som gäller myndigheternas automatiska telefonsvararmeddelanden. Frånvaromeddelanden som sänds per e-post kan nämligen jämföras med sådana bandinspelningar där man t.ex. informerar om att alla kundrådgivare för tillfället är upptagna eller meddelar att en person är frånvarande.

Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt har 31.5.2007 i sitt beslut, dnr 633/4/07, angående inspelade telefonmeddelanden konstaterat att den grundlagsenliga rättigheten att få service på sitt eget modersmål samt 23 och 32 § i språklagen som konkretiserar denna rättighet innebär att en tvåspråkig myndighet ska se till att ett meddelande om att alla kundrådgivare är upptagna spelas in på båda nationalspråken. Detta är fallet eftersom bandinspelningarna utgör en del av kundbetjäningen och informationen till kunderna, där myndigheten ska visa att den betjänar sina kunder på båda nationalspråken.

Av språklagens bestämmelser är framför allt 19 § 3 mom., 23 § och 32 § 1 och 2 mom. av betydelse vid bedömningen av ärendet. Den först nämnda bestämmelsen gäller meddelanden till parter och den andra bestämmelsen gäller en tvåspråkig myndighets skyldighet att visa för allmänheten att den använder båda språken i sin verksamhet och att vid kontakterna med enskilda individer i sista hand använda båda språken samtidigt. Olika meddelanden som riktas till allmänheten utgör en del av kundbetjäningen och det ska således framgå av meddelandena att kunderna betjänas på båda nationalspråken.

Språklagens 32 § gäller å sin sida det språk som används i myndigheternas information. Med information avses emellertid enligt motiveringen till denna bestämmelse sådan allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda. Frånvaromeddelandena kan i och för sig ha ett mycket begränsat antal mottagare eftersom meddelandena endast sänds till dem som själva har sänt ett meddelande till en tjänstemans e-postadress. Frånvaromeddelandena kan dock enligt min uppfattning betraktas som sådana meddelanden som är avsedda för allmänheten och inte enbart för en enskild individ. Därför utesluts inte tillämpningen av den nämnda språklagsbestämmelsen i detta fall med anledning av att frånvaromeddelandet endast sänds till en person i sänder, dvs. till den som har sänt e-post till en tjänsteman.

Med tanke på att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses på ett jämlikt sätt och med iakttagande av en lagtolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna finns det skäl att tillämpa de principer som framgår av de ovan nämnda bestämmelserna också på enskilda tjänstemäns frånvaromeddelanden i de fall då tjänstemännen använder denna funktion.

Jag understryker också att myndigheten alltid får tillhandahålla bättre språklig och annan service än vad som uttryckligen krävs i lagen. Länsstyrelsen i Södra Finlands län och Esbo tingsrätt har t.ex. under den tid klagomålet behandlats meddelat att de ändrat sina förfaranden i en riktning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, genom att ge personalen anvisningar om att frånvaromeddelanden ska upprättas på båda nationalspråken. När det gäller regeringsrådet vid justitieministeriet kan man däremot konstatera att tjänstemannen hade strävat efter att utarbeta meddelandet på båda nationalspråken. Det faktum att frånvaromeddelandet hade förmedlats till klaganden enbart på finska hade högst sannolikt berott på

en teknisk omständighet som stod utanför tjänstemannens påverkningsmöjligheter.

3.3.3

Sammandrag och slutledningar

En myndighet ska enligt sin egen prövning på ett lämpligt sätt meddela vilka kontaktuppgifter som ska användas vid den elektroniska kommunikationen. Myndigheten ska även utan dröjsmål sända en mottagningsbekräftelse till avsändaren då myndigheten tar emot ett elektroniskt dokument, dvs. ett elektroniskt meddelande som hänför sig till anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende eller till delgivningen av ett beslut. När det gäller övriga elektroniska meddelanden får myndigheten själv fatta beslut om huruvida den bekräftar att meddelandena har mottagits. Bekräftelsen kan sändas i form av en automatisk kvittens via datasystemet eller på något annat sätt. En tvåspråkig myndighet ska använda antingen mottagarens språk eller både finska och svenska i mottagningsbekräftelsen. För att myndighetens skyldighet att bekräfta mottagningen av ett elektroniskt dokument ska konkretiseras, ska avsändaren dock använda de kontaktuppgifter som myndigheten uppgett för den elektroniska kommunikationen.

För *en enskild tjänsteman* föreskrivs det däremot inte i lagstiftningen någon skyldighet att sända en mottagningsbekräftelse då tjänstemannen tar emot ett elektroniskt meddelande på sin e-postadress. Tjänstemannen ska emellertid vid behov sända meddelandet vidare till myndighetens officiella adress för elektronisk kommunikation, därifrån en mottagningsbekräftelse sänds.

Det finns inte heller någon lagstadgad skyldighet för tjänstemännen att sända sådana frånvaromeddelanden som e-postsystemen möjliggör, utan det är fråga om en form av frivillig service. Det är dock önskvärt att frånvaromeddelanden används eftersom detta främjar sådan god förvaltning som garanteras som en grundläggande rättighet i 21 § i grundlagen och i synnerhet gynnar den serviceprincip som anges i 7 § i förvaltningslagen och som hör samman med god förvaltning. I och med frånvaromeddelandet får avsändaren information om varför hans eller hennes meddelande inte ännu kan besvaras. Därigenom elimineras ovissheten om vad som har hänt med meddelandet.

En myndighet kan alltid ge bättre språklig och annan service än vad som uttryckligen krävs i lagen. Ur en enskild kunds synvinkel kan myndighetens och dess enskilda tjänstemäns verksamhet *de facto* utåta sig som en helhet där det kan vara svårt tydligt särskilja myndighetens och de enskilda tjänstemännens verksamhet. Därför ska också enskilda tjänstemän vid användning av e-posten åtminstone i viss utsträckning beakta de krav som god förvaltning och de grundläggande språkliga rättigheterna ställer.

De principer som framgår av språklagens bestämmelser om olika meddelanden och andra kontakter till kunderna ska i enlighet med en lagtolkning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna tillämpas också på enskilda tjänstemäns frånvaromeddelanden i de fall då tjänstemännen använder denna funktion. Dessa meddelanden utgör en del av

kundbetjäningen och informationen till kunderna och det ska således framgå av meddelandena att kunderna betjänas på båda nationa lspråken.

Min slutledning är att en tjänsteman som arbetar vid en tvåspråkig myndighet och som utnyttjar e-postsystemets möjlighet att sända automatiska frånvaromeddelanden borde upprätta meddelandet på både finska och svenska, så att de språkliga rättigheterna tillgodoses på ett jämlikt sätt.

4 ÅTGÄRDER

Frågan om det språk på vilket sådana automatiska frånvaromeddelanden som e-postsystemen möjliggör ska upprättas är i juridiskt avseende i viss mån oklar. Därför nöjer jag mig med att delge Länsstyrelsen i Södra Finlands län, Esbo stad, Huvudstadsregionens samarbetsdelegation, Esbo tingsrätt och justitieministeriet min uppfattning genom att sända dem en kopia av detta beslut.

Samtidigt sänder jag beslutet till finansministeriet för kännedom och för eventuella åtgärder, eftersom finansministeriet är den myndighet som svarar för utvecklandet av förvaltningen. Jag ber ministeriet senast 31.12.2008 meddela vilka åtgärder mitt beslut eventuellt har föranlett.

- - -

9.5.2008

Dnrot 2575/4/06 ja 63/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

SÄHKÖISTEN POISSAOILOILMOITUSTEN KIELI

1 KANTELUKIRJOITUKSET

Dnro 2576/4/06

Kantelija arvosteli 10.8.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Etelä-Suomen lääninhallituksen, Espoon kaupungin, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n ja Espoon kärjäoikeuden menettelyä asiassa, jossa oli kyse sähköpostin automaattisissa poissaoloilmoituksissa käytetystä kielestä. Kantelija oli tyytymätön siihen, että hän oli saanut useilta mainituissa viranomaisissa työskenteleviltä henkilöiltä vastauksena sähköpostiviestiinsä vain suomenkielisen poissaoloilmoituksen. Joissakin tapauksissa kyseinen ilmoitus oli ollut vain englanniksi.

Dnro 63/4/07

Kantelija laajensi 8.1.2007 saapuneessa kirjoituksessaan arvostelunsa koskemaan myös oikeusministeriön hallitusneuvosta, jolta kantelija oli niin ikään saanut vain suomenkielisen poissaoloilmoituksen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Menettelystä eri viranomaisissa

3.1.1 Etelä-Suomen lääninhallitus

Kantelun käsittelyn kuluessa lääninhallitus ilmoitti laatineensa sähköpostin käyttöä koskevan suosituksen (Etelä-Suomen lääninhallituksen sähköpostietiketti), joka oli jaettu henkilökunnalle 17.10.2006. Kyseinen suositus on ollut käytettävissäni. Siinä on annettu ohjeita sähköpostin käytöstä yhteydenpidossa ja asiakaspalvelussa mukaan lukien poissaoloilmoitusten laatiminen molemmilla kansalliskielillä.

3.1.2 Espoon kaupunki

Espoon kaupungissa on laadittu sähköpostin käyttöä koskevat ohjeet, jotka on päivitetty viimeksi keväällä 2006. Niissä ei kuitenkaan ole käsitelty suomen ja ruotsin käyttöä sähköpostitse tapahtuvassa yhteydenpidossa. Selvityksessä on vedottu myös siihen, että velvoitetta automaattisten poissaoloilmoitusten käyttöön ei ole.

3.1.3 Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta

Virallinen yhteydenpito YTV:hen tapahtuu kirjaamon kautta, jossa palvellaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Yksittäisten virkamiesten sähköpostiosoitteet sitä vastoin on tarkoitettu ennen muuta henkilökohtaiseen ja epäviralliseen yhteydenpitoon. Selvityksessä on kuitenkin pidetty puutteena sitä, että yksittäisten virkamiesten sähköpostiosoitteista ei ollut lähetetty poissaoloilmoituksia ruotsiksi. YTV:n tarkoitus onkin jatkossa panostaa ruotsinkieliseen asiakaspalveluun ja tässä yhteydessä myös sähköisiin vastauksiin ja puhelinvastaajaviesteihin.

3.1.4 Espoon käräjäoikeus

Käräjäoikeuden käyttämä sähköpostijärjestelmä mahdollistaa automaattisen poissaoloilmoituksen aktivoimisen. Teksti on kuitenkin ollut vain suomeksi, joskin ilmoituksen laatiminen myös ruotsiksi olisi ollut mahdollista. Näin ei kuitenkaan ole ollut tapana tehdä. Asiaan on kantelun johdosta sittemmin

kiinnitetty huomiota siten, että poissaoloilmoituksen teksti on laadittu ruotsiksi ja henkilökuntaa on ohjeistettu liittämään se ilmoituksiinsa.

Selvityksessä on korostettu myös sitä, että käräjäoikeuden internetsivuilla asiakkaita on ohjeistettu siitä, kuinka sähköposti tulisi toimittaa käräjäoikeuteen. Näiden ohjeiden mukaisesti toimimalla asiakas varmistaa sen, että hän saa palvelua joko suomeksi tai ruotsiksi sen mukaan, mitä kieltä hän on itse käyttänyt.

3.1.5

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön kirjaamoon lähetettyihin viesteihin lähetetään automaattinen ilmoitus viestin vastaanottamisesta. Näitä ilmoituksia pidetään kielilain 19 §:n 3 momentin tarkoittamina viranomaisen vastauksina, jotka ovat sekä suomeksi että ruotsiksi. Myös silloin, kun yksittäinen virkamies vastaa henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseensa saapuneeseen viestiin, kyse on viranomaisen vastauksesta, joka annetaan asiakkaan käyttämällä kielellä. Virkamiehillä on mahdollisuus käyttää automaattisia poissaoloilmoituksia esimerkiksi lomiansa aikana. Kyseessä on kuitenkin vapaaehtoisen palvelun muoto, johon lainsäädäntö ei velvoita.

Ministeriön tulkinnan mukaan virkamiesten sähköpostiosoitteesta lähetetyt automaattiset poissaoloilmoitukset eivät ole viranomaisen vastauksia asiakkaalle. Näillä ilmoituksilla ei ole minkäänlaisia oikeudellisia vaikutuksia eikä sellaista sisältöä, että niitä voitaisiin pitää oikeusministeriön vastauksena. Ne eivät siten ole asiakkaan ja ministeriön välistä viestintää. Poissaoloilmoitukset tuottaa järjestelmä samalla tavalla kuin kuittaukset siitä, että viesti on vastaanotettu tai luettu. Automaattisten poissaoloilmoitusten perusteksti on suomenkielinen, joten muunkielisen tekstin joutuu virkamies tuottamaan itse.

Oikeusministeriö ei ole toistaiseksi antanut virkamiehilleen kirjallista suositusta automaattisten poissaoloilmoitusten käytöstä eikä niiden kielestä. Ministeriö on kuitenkin aina rohkaissut virkamiehiään käyttämään kumpaakin kieltä kaikissa mahdollisissa yhteyksissä etenkin, jos toiminta voi näkyä ulospäin. Tämä tarkoittaa, että ministeriö suosittelee, että virkamiehet käyttävät suomea ja ruotsia esimerkiksi puheena olevissa poissaoloilmoituksissa ja sähköpostiviesteissä mainituissa yhteystiedoissa.

Kantelussa tarkoitettun yksittäisen virkamiehen osalta saadusta selvityksestä ilmenee hänen hyödyntäneen mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen ja laatineen ilmoitustekstin sekä suomeksi että ruotsiksi sekä tallettaneen tekstit annettujen ohjeiden mukaisesti tietojärjestelmään. Koska virkamies ei kuitenkaan itse vastaanota omia poissaoloilmoituksiaan, hän ei ollut tullut tietoiseksi siitä, että ilmoituksen tallettaminen oli epäonnistunut. Selvitettyään asiaa sähköpostijärjestelmän palveluosoitteesta hänelle oli ilmoitettu, että ruotsinkielisen tekstin tallentumatta jääminen oli voinut johtua palvelun tuottajalla kyseisenä ajankohtana olleista järjestelmän päivitysongelmista.

3.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.2.1

Menettelyä koskevat säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän hallintolain palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 56–57) mukaan asiointilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sähköpostin käytöstä yhteydenpidossa viranomaisiin säädetään sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, jota 2 §:n 1 momentin mukaan sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon sekä soveltuvin osin myös muuhun viranomaistoimintaan.

Lain 4 §:ssä on eroteltu yhtäältä sähköinen viesti ja toisaalta sähköinen asiakirja. Ensiksi mainitulla tarkoitetaan pykälän 2 kohdan mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon talle nnettavissa olevaa informaatiota, kun taas jälkimmäisellä tarkoitetaan saman pykälän 3 kohdan mukaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Puheena olevan 4 §:n perusteluiden (HE 17/2002 vp) mukaan määritelmät vastaavat aiemman lain 3 §:n 2 ja 3 kohtia. Niiden perusteluissa (HE 153/1999 vp) todettiin, että sähköisellä viestillä tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, kuten sähköpostiviestiä, liitetiedostoa tai muuten toimitettua sähköistä informaatiota. Määritelmässä viitattiin informaation välittämisen tekniseen toteutustapaan eikä itse viestin sisältöön. Sähköisellä asiakirjalla puolestaan tarkoitettiin sähköistä viestiä, jolla on jokin sisältö ja joka on hallintoasiana käsiteltävissä.

Sähköisten viestien ja sähköisten asiakirjojen erottelua pidettiin perusteltuna, koska kaikilla viranomaiseseen tulevilla viesteillä ei ole samaa oikeudellista merkitystä eikä viranomaiselle siten ollut tarpeen säätää samanlaisia velvoitteita kaikkien sähköisten viestien osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin esimerkkinä, että viranomaiselle tullut kansalaistiedustelu viranomaisen keskimääräisistä käsittelyajoista olisi laissa tarkoitettu sähköinen viesti, mutta siihen ei liittyisi viranomaisen velvollisuutta ilmoittaa tällaisen viestin vastaanottamisesta. Voimassa olevan lain 4 §:n

perusteluissa on todettu, että sähköisellä viestillä erotuksena sähköisestä asiakirjasta voidaan tarkoittaa myös erilaisia kertaluonteisia yhteydenottoja ja tiedusteluja viranomaiselle tämän toiminnasta.

Voimassa olevan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee sopivalla tavalla ilmoittaa sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystietonsa. Edelleen viranomaisen on 12 §:n 1 momentin mukaan viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen. Muutoin viranomaisasiointiin sovelletaan 3 §:n 1 momentin mukaan mitä muun muassa asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Hallituksen esityksessä 17/2002 vp on viitattu lain 12 §:n osalta tuolloin voimassa olleeseen sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain 24 §:ään ja viimeksi mainittua lakia koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 153/1999 vp.). Mainituksa 24 §:ssä säädettiin vastaavasti viranomaisille kuuluvasta veloitteesta huolehtia sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta kuin nyt voimassa olevassa 12 §:ssä.

Viimeksi mainituksa hallituksen esityksessä todettiin, että tällainen sääntely oli tarpeen sähköisen asiointin riskien pienentämiseksi. Edelleen esityksessä tuotiin esiin, että asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen oli tärkeää siksi, että jos ilmoitusta ei tule kohtuullisen ajan kuluessa, asiakirjan lähettäjä voi päätellä, ettei asiakirja ole mennyt perille ja ryhtyä tarvittaviin toimiin, kuten viranomaisen yhteystiedon oikeellisuuden varmistamiseen. Tämä oli tärkeää erityisesti, koska viestin lähettäjä toimittaa sähköisen viestinsä viranomaiselle omalla vastuullaan. Hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp.) mukaan vastaanottoilmoitus tulisi pyrkiä järjestämään automaattisena toimintona. Viranomaisen harkinnassa on kuitenkin, käytetäänkö jotain muuta ilmoitustapaa tai yhdistetäänkö automaattiseen ilmoitukseen myös muuta informaatiota viranomaisen toiminnasta.

3.2.2

Kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset

Oikeus suomen ja ruotsin kielen käyttöön viranomaisessa on turvattu perusoikeutena perustuslain 17 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on saman lainkohdan mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tarkemmat säännökset yksilön kielellisistä vähimmäisoikeuksista ovat kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi kuitenkin antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia.

Säännöksen erityisenä tavoitteena on turvata oikeus henkilön oman kielen käyttöön silloin, kun henkilö itse haluaa käyttää omaa kieltään. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan jokaisella on oikeus valintansa mukaan käyttää suomen tai ruotsin kieltä silloin, kun hän valtion viranomaisessa tai kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa pyytää esimerkiksi neuvoja tai selvitystä. Pyyntöön tai yhteydenoton ei tarvitse liittyä vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan (HE 92/2002 vp).

Kielilain 3 luvussa säädetään asian käsittelykielestä viranomaisessa. Esimerkiksi hallintoasian käsittelykielenä on 12 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli.

Kielilain 19 §:n 3 momentin mukaan ilmoituksissa, kutsuissa ja kirjeissä, jotka lähetetään asianosaiselle tai sille, jolle lain mukaan on ilmoitettava vireillä olevasta tai vireille tulevasta asiasta, kaksikielisen viranomaisen on käytettävä vastaanottajan kieltä, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitetävissä, taikka sekä suomea että ruotsia.

Kyseisen säännöksen perusteluiden (HE 92/2002 vp) mukaan jos vastaanottajan kieli ei ole viranomaisen tiedossa eikä kohtuudella selvitetävissä, olisi ilmoitukset ja muu kirjeenvaihto lähetettävä sekä suomen että ruotsin kielellä. Viranomaisen voisi hallituksen esityksen mukaan täyttää velvollisuutensa esimerkiksi käyttämällä kaksikielisiä ilmoituksia.

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänä nsä molempia kieliä. Viimeksi mainitun säännöksen perusteluiden mukaan viranomaisen tulee esimerkiksi huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä. Tasapuolisuus puolestaan edellyttää, että vähemmistön kieltä ei saa käyttää syrjivästi esimerkiksi käyttämällä selvästi pienempää tekstiä (HE 92/2002 vp). Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitetävissä, taikka molempia.

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Säännöksen perusteluiden (HE 92/2002 vp) mukaan tiedottamisella tarkoitetaan yleisölle, ei yksityiselle, annettavaa tietoa.

3.3

Arviointi

3.3.1

Onko virkamiehellä velvollisuus lähettää vastaanotto- tai poissaoloilmoituksia?

Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus. Tähän perusoikeuteen kuuluu osaltaan oikeus asianmukaiseen neuvontaan. Tämä puolestaan pitää sisällään sen, että henkilöllä on oikeus saada neuvontaa omalla äidinkielellään. Henkilöllä on siten oikeus hyvään hallintoon omalla äidinkielellään.

Hyvään hallintoon kuuluu myös, että hallinnossa asioivan asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin vastataan kirjallisesti. Hallintolain 2 lukuun nytemmin nimenomaisesti kirjatuista hyvän hallinnon perusteista on jo vanhastaan ollut johdettavissa se peruslähdekohta, että kirjallisiin tiedusteluihin – riippumatta siitä, ovatko ne koskeneet tiedustelijan omaa vireillä olevaa asiaa – vastataan kaksikielisellä virka-alueella sillä kielellä, jota hallinnossa asioiva itse on käyttänyt, joko suomeksi tai ruotsiksi. Nykyisin tähän löytyy oikeudellinen perusta kielilain säännöksistä.

Sähköpostijärjestelmän automaattisesti lähettämässä virkamiehen poissaoloilmoituksissa ei kuitenkaan ole kyse siitä, että virkamies olisi sisällön puolesta vastannut hänelle lähetettyyn viestiin. Kyse ei myöskään ole sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:ssä tarkoitetusta viranomaisen vastaanottoilmoituksesta. Sen sijaan kyse on käytännössä siitä tiedottamisesta, miksi viestiin ei voida vielä vastata. Tässä mielessä kyse on siten tosiasiallisesta neuvonnasta, jossa voi olla kyse esimerkiksi siitä, milloin asiaa hoitava virkamies on tavoitettavissa (ks. HE 72/2002 vp). Ilmoituksen luonteesta johtuen virkamies ei kuitenkaan voi ennalta tietää, millä kielellä asiakas mahdollisesti yrittää häntä poissaolon aikana lähestyä.

Kun viranomaisen tarjoaa yleisölle mahdollisuuden asioida sähköisesti, sillä on velvollisuus ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta. Tämä ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena viestinä tai se voidaan lähettää kirjaamosta, kun sähköistä asiakirjaa aletaan käsitellä kirjaamistoimenpiteitä varten. Vastaanottoilmoituksen lähettämiseen on suoraan laista johtuva velvoite silloin, kun *viranomaisen* vastaanottaa *sähköisen asiakirjan* eli sähköisen viestin, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Tästä seuraa, että *muiden sähköisten viestien* osalta vastaanottoilmoituksen lähettäminen on viranomaisen harkinnassa.

Sähköisestä asioinnista säädetty laki lähtee siten siitä, että *viranomaisen* tulee ilmoittaa ne yhteystiedot, joita käyttämällä asia on mahdollista saada vireille. Sähköisen vireillepanoasiakirjan saavuttua mainitulla tavalla viranomaiseen sen tulee ilmoittaa tällaisen sähköisen viestin saapumisesta lähettäjälle. Toisaalta on havaintojeni mukaan kuitenkin hyvin yleistä, että viranomaisten internetsivuilla kerrotaan, miten yksittäistenkin virkamiesten sähköpostiosoitteet voidaan muodostaa, vaikka yksittäistä asiaa ei olisikaan mahdollista saattaa vireille lähestymällä viranomaisen sijaan suoraan virkamiestä. Poikkeuksellista ei siten ole se, että virkamiehet vastaanottavat työ sähköpostiosoitteisiinsa yhteydenottoja suoraan kansalaisilta, joskin lähettäjän vastuulla on se, että hän käyttää asioinnissaan toimivaltaisen

viranomaisen ilmoittamaa yhteystietoa.

Totean myös, että yksittäiseen hallinnon asiakkaaseen nähden viranomaisen ja sen yksittäisen virkamiehen toiminta saattaa tosiasiallisesti näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena, jolloin yksittäisen virkamiehen sähköpostiosoitetta ei mielestäni voida tarkastella sellaisena viranomaisesta täysin irrallisena ja yksityisenä yhteydenpitokanavana, jonka käytössä ei tulisi ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon ja kielellisten perusoikeuksien asettamia vaatimuksia.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei tietojärjestelmiin liittyvillä syillä voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon viranomaismenettelylle asettamista vaatimuksista. Viranomaisten tulisikin tietojärjestelmiä kehittäessään ja hankkiessaan kiinnittää huomiota myös siihen, että järjestelmät mahdollistavat hyvän hallinnon ja kielelliset perusoikeudet turvaavat toimintatavat. Selvityksissä ei kuitenkaan ole edes vedottu siihen, että käytössä olevat tietojärjestelmät eivät mahdollistaisi poissaoloilmoitusten muokkaamista niin, että ilmoitus voitaisiin laatia molemmilla kansalliskielillä.

Edellä kohdassa 3.2 selostetun lainsäädännön perusteella *viranomaisen* on ilmoitettava asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta lähettäjälle tämän käyttämällä kielellä. Sikäli kuin ilmoitus lähetetään automaattisena toimintona ennen kuin kukaan on vielä tosiasiallisesti perehtynyt siihen, kummalla kansalliskielellä saapunut viesti on laadittu, ilmoituksessa on kaksikielisissä viranomaisissa käytettävä molempia kansalliskieliä.

Sen sijaan mainitusta lainsäädännöstä ei ole ensinnäkään löydettävissä säännöstä, joka yksiselitteisesti velvoittaisi yksittäisiä *virkamiehiä* huolehtimaan sähköisten viestien vastaanottoilmoitusten lähettämisestä silloin, kun viesti tulee heidän henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseensa. Tosin virkamiehen tulee tarvittaessa lähettää viesti edelleen viranomaisen viralliseen sähköisen asioinnin osoitteeseen, josta vastaanottoilmoitus lähetetään. Asiakkaan tulee kuitenkin lähtökohtaisesti käyttää viranomaisen ilmoittamia sähköisen asioinnin yhteystietoja, jotta laissa viranomaiselle asetettu velvoite vastaanottoilmoituksen lähettämiseen konkretisoituisi. Toisaalta tämä viranomaisen velvoite on kytketty vain sähköisiin asiakirjoihin mutta ei kaikkiin sähköisiin viesteihin.

Toiseksi totean, että ei ole olemassa myöskään säännöstä, joka velvoittaisi virkamiehiä käyttämään sähköpostijärjestelmän ehkä sinänsä mahdollistamia viestin sisällön puolesta muokattavissa olevia automaattisia poissaoloilmoituksia. Toisaalta niiden käyttäminen on mielestäni suositeltavaa, koska se on omiaan edistämään hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista.

Yleisölle tarjottavien verkkopalveluiden laadulle määritellyissä laatukriteereissä (Julkisten verkkopalvelujen laatukriteerit, VM:n työryhmämuistio 8/2004) ei ole otettu kantaa nyt puheena olevaan kysymyksenasetteluun. Todettakoon, että mainittujen kriteerien mukaan

kaksikielisen viranomaisen on kuitenkin huolehdittava siitä, että muun muassa palvelun sisältö, käyttöliittymä, haut ja vuorovaikutukselliset osiot toimivat suomeksi ja ruotsiksi. Edelleen verkkopalvelun osoite, viranomaisen nimi ja yhteystiedot tulisi suositusten mukaan olla sekä suomeksi että ruotsiksi.

Tiedossani ei myöskään ole asiaa koskevaa aiempaa laillisuusvalvontakäytäntöä.

3.3.2

Kuinka poissaoloilmoituksia käytettäessä tulisi menetellä kielellisten oikeuksien näkökulmasta?

Nyt on mielestäni tarkasteltava ennen muuta sitä, millaisia laatuvaatimuksia kunkin yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytöltä voidaan edellyttää silloin, jos kyseisiä poissaoloilmoituksia on päädytty vapaaehtoisuuden pohjalta käyttämään ulospäin suuntautuvassa viestinnässä.

Siihen, miten olisi kielellisten oikeuksien näkökulmasta perusteltua toimia sen jälkeen, kun tiettyä käytäntöä on ryhdytty vapaaehtoisesti noudattamaan, on saatavissa tulkinta-apua apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution 2.2.2004 antamasta päätöksestä dnro 143/4/02 (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 284–285). Siinä apulaisoikeusasiamies otti aiempaa kielilakia tulkiten kantaa kielelliseen yhdenvertaisuuteen jaettaessa sosiaali- ja terveystoimen palveluesitettä kotitalouksiin. Sosiaali- ja terveyskeskuksella ei sinänsä ollut lakiin tai kunnallisiin määräyksiin perustuvaa velvoitetta jakaa kyseistä esitettä suoraan kotitalouksiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan olennaista oli, että viranomaiset tällaisissa harkinnanvaraisissa tilanteissa noudattavat valitsemaansa toimintatapaa johdonmukaisesti ja asukkaiden yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla. Koska sosiaali- ja terveyskeskus oli harkintavaltansa perusteella päättänyt jakaa esitteitä suoraan kotitalouksiin, asiassa olisi tämän jälkeen tullut menetellä tavalla, joka olisi turvannut kyseisen palvelun saatavuuden kummallakin kansalliskielellä. Eriarvoiseen kohteluun tuli perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan olla perusteltu syy. Tällaisena ei voitu pitää kaupungin esittämiä taloudellisia näkökohtia siitäkään huolimatta, että esitteen jakamiseen suoraan kotitalouksiin ei olisi ollut lakisääteistä velvollisuutta. Näin ollen sosiaali- ja terveyskeskuksen menettely ei ollut sopusoinnussa kielellisen syrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa (nykyisen kielilain osalta ks. myös HE 92/2002 vp, s. 87).

Siltä osin kuin oikeusministeriö viittasi lausunnossaan siihen, että automaattinen poissaoloilmoitus ei ole viranomaisen vastaus asiakkaan yhteydenottoon ja että tällä seikalla olisi merkitystä asian oikeudellisessa arvioinnissa, totean tulkinta-apua voitavan etsiä viranomaisten palvelunauhoitteita koskevasta laillisuusvalvontakäytännöstä. Tällaiset nauhoitteet, jotka tiedottavat esimerkiksi asiakaspalvelijoiden varattuna olemisesta tai tavoitellun henkilön poissaolosta, voidaan rinnastaa sähköpostin poissaoloilmoitukseen.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on 31.5.2007 antamassaan päätöksessä dnro 633/4/07 todennut nauhoitettujen puhelintiedotteiden osalta,

että perusoikeutena turvatusta oikeudesta saada palvelua omalla äidinkielellään ja tätä oikeutta konkretisoivista kielilain 23 ja 32 §:stä seuraa, että viranomaisen palvelunumeron nauhoitus kaikkien asiakasneuvojen varattuna olemisesta tulee kaksikielisessä viranomaisessa laatia molemmilla kansalliskielillä. Näin oli siksi, että kyseiset nauhoitteet olivat osa asiakaspalvelua ja viranomaisen asiakkaille suuntaamaa tiedottamista, joissa viranomaisen tulee osoittaa palvelevansa asiakkaitaan molemmilla kansalliskielillä.

Kielilain säännöksistä on asian arvioinnin kannalta merkitystä ennen muuta 19 §:n 3 momentilla, 23 §:llä ja 32 §:n 1 ja 2 momentilla. Ensiksi mainittu säännös koskee asianosaiselle lähetettäviä ilmoituksia ja toinen puolestaan kaksikielisen viranomaisen velvollisuutta osoittaa yleisölle käyttävänsä toiminnassaan molempia kieliä ja velvollisuutta käyttää yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin viime kädessä molempia kieliä samanaikaisesti. Erilaiset yleisölle suunnattavat ilmoitukset ovat asiakaspalvelua, ja niistä on välityttävä se viesti, että asiakkaita palvelee molemmilla kansalliskielillä.

Kielilain 32 § taas koskee viranomaisten tiedottamisessa käytettävää kieltä. Säännöksen perusteluissa tiedottamisella tarkoitetaan kuitenkin vain yleisölle – ei sen sijaan yksityiselle – annettavaa tietoa. Poissaoloilmoitusten vastaanottajien määrä voi sinänsä olla hyvinkin rajallinen, koska ilmoitus lähetetään vain niille, jotka ovat itse lähettäneet virkamiehen sähköpostiosoitteeseen viestin. Kyseistä ilmoitusta voidaan mielestäni kuitenkin pitää ennalta rajaamattomalle yleisölle eikä vain yksittäiselle yksityishenkilölle tarkoitettuna ilmoituksena. Tämän vuoksi puheena olevan kielilain säännöksen soveltaminen nyt esillä olevassa asiassa ei mielestäni rajaudu pois vain sen takia, että poissaoloilmoitus lähetetään kerrallaan vain sille, joka on lähettänyt viestin virkamiehen sähköpostiosoitteeseen.

Edellä mainituista säännöksistä ilmeneviä periaatteita on mielestäni kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen näkökulmasta ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti perusteltua soveltaa myös yksittäisten virkamiesten poissaoloilmoituksiin sikäli kuin virkamies tätä toimintaa käyttää.

Korostan myös sitä, että viranomaisen voi aina antaa parempaa kielellistä tai muutakin palvelua kuin laissa nimenomaisesti edellytetään. Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallitus ja Espoon käräjäoikeus ovatkin kantelun käsittelyn kuluessa ilmoittaneet muuttaneensa toimintatapojaan perusoikeusmyönteiseen suuntaan antamalla henkilökunnalle ohjeet poissaoloilmoitusten laatimisesta molemmilla kansalliskielillä. Oikeusministeriön hallitusneuvoksen osalta voidaan puolestaan todeta, että hän oli lähtökohtaisesti pyrkinyt toimimaan asiassa molemmilla kansalliskielillä ja syy siihen, miksi hänen poissaoloilmoituksensa oli välittynyt kantelijalle vain suomeksi, oli mitä ilmeisimmin johtunut hänen vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella olevasta teknisestä tekijästä.

3.3.3

Yhteenveto ja johtopäätös

Viranomaisen tulee harkintansa mukaan sopivalla tavalla ilmoittaa ne yhteystiedot, joita sähköisessä asiointissa voidaan käyttää. Edelleen viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa lähettäjälle sähköisen asiakirjan eli asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta. Muiden sähköisten viestien vastaanottamisesta ilmoittaminen jää viranomaisten harkintaan. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muulla tavalla. Kaksikielisen viranomaisen on käytettävä ilmoituksessa vastaanottajan kieltä taikka sekä suomea että ruotsia. Viestin lähettäjän vastuulla puolestaan on, että hän käyttää viranomaisen ilmoittamia yhteystietoja, jotta viranomaisen ilmoitusvelvollisuus sähköisten asiakirjojen osalta konkretisoituisi.

Yksittäiselle virkamiehelle ei sitä vastoin ole lainsäädännöstä löydettävissä velvoitetta kyseisten vastaanottoilmoitusten lähettämiseen silloin, kun virkamies vastaanottaa sähköisen viestin virkasähköpostiosoitteeseensa. Tosin virkamiehen tulee tarvittaessa lähettää viesti edelleen viranomaisen viralliseen sähköisen asiointin osoitteeseen, josta vastaanottoilmoitus lähetetään.

Myöskään sähköpostijärjestelmien mahdollistamien virkamiehen poissaoloilmoitusten lähettämiseen ei ole laista suoraan johtuvaa velvoitetta, vaan kyseessä on vapaaehtoinen palvelun muoto. Tällaisten poissaoloilmoitusten käyttäminen on kuitenkin suositeltavaa, koska se on omiaan edistämään perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja erityisesti siihen sisältyvän hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista. Poissaoloilmoituksen myötä viestin lähettäjä saa tiedon siitä, miksi hänen viestiinsä ei vielä voida vastata. Tällä tavoin hän ei jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen viestilleen on tapahtunut.

Viranomaisen voi aina antaa parempaa kielellistä tai muutakin palvelua kuin laissa nimenomaisesti edellytetään. Yksittäisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta viranomaisen ja virkamies voivat ulospäin näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena, jossa voi olla vaikea – ainakaan selvästi – erottaa toisistaan viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen toimintaa. Näin ollen yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytössä tulee ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon ja kielellisten perusoikeuksien asettamat vaatimukset.

Kielilain erilaisia ilmoituksia ja muuta asiakkaisiin päin suuntautuvaa yhteydenpitoa koskevista säännöksistä ilmeneviä periaatteita on perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti perusteltua soveltaa myös yksittäisten virkamiesten poissaoloilmoituksiin sikäli kuin virkamies tätä toimintaa käyttää. Näin on siksi, että kyseiset ilmoitukset ovat asiakaspalvelua ja asiakkaille suunnattua tiedottamista, josta on välityttävä se viesti, että asiakkaita palvellaan molemmilla kansalliskielillä.

Johtopäätökseni on, että silloin, kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, kyseinen ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen

laatia sekä suomeksi että ruotsiksi.

4

TOIMENPITEET

Kysymystä sähköpostijärjestelmän automaattisissa poissaoloilmoituksissa käytettävästä kielestä voidaan pitää oikeudellisesti jossain määrin tulkinnanvaraisena. Tämän vuoksi tyydyn saattamaan edellä esittämäni käsitykset Etelä-Suomen lääninhallituksen, Espoon kaupungin, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, Espoon kärjäoikeuden ja oikeusministeriön tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätöksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten julkishallinnon kehittämisestä vastaavalle valtiovarainministeriölle ja pyydän sitä ilmoittamaan 31.12.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni mahdollisesti on antanut aiheutta.