

30.9.2014

Dnr 3869/4/13

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

SPRÅKET PÅ ETT FRIMÄRKE

1

KLAGOMÅLET

Klaganden kritiserade Itella Ab:s förfarande i samband med publicering av ett frimärke. Klaganden hänvisade till frimärket som Itella Posten har utgett med anledning av Finlands riksdags 150-årsjubileum. Klaganden var missnöjd med det att texten på frimärket var endast på finska.

- - -

3

AVGÖRANDE

3.1

Grunder för bedömning

3.1.1

Itella Posten Ab:s utredning

Itella Posten Ab har i sin utredning konstaterat bl.a. att Posten strävar efter att betjäna sina kunder så bra som möjligt på både finska och på svenska. Enligt 20 § i postlagen har tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster en skyldighet att säkerställa språkliga rättigheter och ge service på finska och svenska med iakttagande av vad som föreskrivs i språklagen. Språklagen (24 §) förutsätter att statsägda bolag skall betjäna och informera allmänheten på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget.

Itella Posten sörjer noggrant för att saktextern på frimärksutgåvorna är tvåspråkig. Den officiella texten på frimärkena, såsom klass och texten runt frimärkena, finns alltid på både finska och svenska på frimärksarken. Frimärkena i sig är summan av de synsätt som designern, konstkommissionen för frimärken och den som eventuellt har anhållit om frimärket har, där designern har konstnärlig frihet när det gäller designen.

Vid illustreringen av Finlands riksdags 150-årsjubileumsfrimärke beslöt man att använda finskspråkig text för att betona att det finska språket stärkte sin ställning vid tiden för den första lantdagen. Med hänsyn till frimärkets storlek var det tyvärr inte möjligt att få texten att rymmas på båda språken. På de flesta frimärken talar bildmotivet för sig självt, och därför är det ovanligt med frimärken som innehåller text.

3.1.2

Kommunikationsministeriets utlåtande

Kommunikationsministeriet har i sitt yttrande konstaterat bl.a. följande. Enligt 82 § 1 mom. i postlagen kan kommunikationsministeriet på ansökan bevilja postföretag rätt att ge ut internationellt godkända eller i Finland godkända frimärken. I Finland får frimärken ges ut av Itella Posten Ab och Posten Åland Ab. Enligt paragrafens 2 mom. kan Kommunikationsverket vid behov meddela föreskrifter om formen på portomärken som motsvarar frimärken och om deras placering på brevfrösendelser samt om annan användning av dem. Kommunikationsverket har inte meddelat föreskrifter enligt momentet. I andra paragrafer i postlagen än 82 § föreskrivs det inte om utgivning av frimärken eller om utgivningsspråket.

I postlagen finns bestämmelser om tryggheten av språkliga rättigheter när posttjänster tillhandahålls. Bestämmelserna gäller företag som har beviljats koncession för samhällsomfattande posttjänster. Ett sådant företag måste följa bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster i postlagen. Kommunikationsverket har gett Itella Posten Ab koncession för samhällsomfattande posttjänster i hela landet utom landskapet Åland.

Genom 20 § i postlagen säkerställs de språkliga rättigheterna i de samhällsomfattande posttjänsterna. Enligt denna paragraf ska företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster bland annat ge service på finska och svenska med iakttagande av vad som föreskrivs i språklagen. Enligt regeringens proposition om postlagen (RP 216/2010 rd) tryggas den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter genom språklagen på det sätt som förutsätts i grundlagen, varför tillämpningen av den måste anses tillräcklig för att trygga de språkliga rättigheterna även när det gäller posttjänster.

Förutom i postlagen ställs villkor som gäller utgivning av frimärken även i Världspostförbundets konvention. Konventionen som ingicks 2008 har godkänts av riksdagen, och de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom en lag (416/2011).

Itella Posten Ab fungerar i enlighet med sin koncession som en utsedd operatör enligt världspostkonventionen. En utsedd operatör ska i sin verksamhet iaktta Världspostförbundets bestämmelser.

Enligt artikel 8 i världspostkonventionen är begreppet "frimärke" skyddat och får användas bara om märken som uppfyller villkoren i artikeln och i Världspostförbundets expeditiionsreglemente. I artikel 8 stycke 3 i konventionen ställs krav på frimärkens innehåll. Enligt stycket ska ett frimärke innehålla namnet på medlemslandet eller det utgivande territoriet med latinska bokstäver. Det ska också innehålla märkets nominella värde uttryckt antingen i det utgivande medlemslandets eller medlemsterritoriets officiella valuta, med bokstäver eller symboler eller med andra kännetecken.

I stycke 5 i artikeln ställs närmare krav på ett frimärkes utseende och utformning. Enligt detta stycke ska utseendet och utformningen ansluta sig nära till medlemslandets eller medlemsterritoriets kulturella identitet eller främja spridning av kulturen eller tryggheten av fred och det ska ansluta sig nära till landet eller territoriet i de fall då andra än infödda ledande personer eller för landet eller territoriet typiska evenemang avbildas. Det får inte ta ställning politiskt eller till teman som kan kränka någon person eller något land. Utseendet och utformningen ska vara betydelsefulla för medlemslandet eller medlemsterritoriet.

Postlagen och världspostkonventionen innehåller inga utförligare bestämmelser om språket på frimärken än de som har redogjorts för ovan. I lagen eller i konventionen ställs således inga krav när det gäller det eller de språk som frimärken ges ut på. Det väsentliga är att Itella

Posten Ab i sin verksamhet måste iaktta postlagens bestämmelser om säkerställande av de språkliga rättigheterna.

Kommunikationsverket utövar tillsyn över att postlagen iakttas i enlighet med 67 § 2 mom. i lagen. Kommunikationsverket har inte handlagt klagomål som gäller ämnet för klagandens klagan.

3.1.3

Annat material

Ministrarnas svar på skriftliga frågor

Ministrarna har svarat på några sådana skriftliga frågor av riksdagsledamöter som gäller utgivning av frimärken (SS 662/2013 rd och SS 303/2014 rd). Av dessa svar framgår bl.a. följande.

Itella Posten Ab har en frimärkskommitté med uppgift att välja motiv på de frimärken som ges ut. Hälften av kommitténs medlemmar består av representanter inom bolaget och hälften utses bland utomstående. Verkställande direktören för Itella Posten Ab utnämner medlemmarna. Kriterierna för frimärkenas motiv har inte preciserats i detalj för att kommittén ska ha möjlighet att i sina beslut beakta att de föreslagna motiven är aktuella och allmänt intresseväckande samt återspeglar en helhet av de frimärken som ges ut. Staten ingriper inte i egenskap av aktieägare i Itella Abp i de beslut som Itella Posten Ab fattar om frimärksutgåvorna, varken före eller efteråt (SS 662/2013 rd).

Itella Posten ser till att frimärkenas texter är på två språk och övervakar valet av motiv. Formgivaren, konstkommittén för frimärken och den som eventuellt anhållit om frimärkets motiv påverkar alla frimärkets slutliga form. Formgivaren har konstnärlig frihet när frimärket utformas och planeras. Frimärkskommitténs allmänna principer för utgivningen av frimärken är följande: 1) motivet ska vara allmänt känt och väcka intresse, 2) för jubileumsmärken krävs vanligtvis minst hundraårsjubileum, 3) upprepning av motiv undviks och 4) partipolitiska frimärken ges inte ut (SS 303/2014 rd).

Itella Posten Ab:s meddelande

Itella Posten Ab har den 13 september 2013 publicerat ett meddelande angående utgivningen av riksdagens jubileumsfrimärke. Av meddelandet framgår bl.a. följande.

Enligt designer Timo Berry som har designat frimärket var lantdagens regelbundna sammanträden startskottet för den politiska verksamheten i Finland, den nationella identitetens utveckling och därigenom den finska statens födelse. Enligt Berry står ledorden endast på finska på frimärket för att betona att det finska språket stärkte sin ställning.

3.1.4

Reglering

Itella Posten Ab och kommunikationsministeriet har redan redogjort innehållet av tillämpliga regler av postlagen (20 och 82 §) och språklagen (24 §) samt artiklar av världspostkonventionen (artikel 8). Därtill ska även motiveringarna till språklagens 24 § 1 mom. tas upp. I motiveringarna till denna bestämmelse – där de språkliga skyldigheterna baserar sig på proportionaliteten – konstateras bl.a. följande (RP 92/2002 rd, s. 92–94).

Proportionaliteten fungerar i två bemärkelser. Å ena sidan gäller det att ta hänsyn till hur viktig verksamhet det är fråga om ur medborgarnas synvinkel. Kravet på att bestämmelsen skall tillämpas accentueras i det fall att verksamheten har en större betydelse ur medborgarnas synvinkel och tvärtom. Å andra sidan gäller det att bedöma vad som skäligen kan krävas av ett bolag. Om efterfrågan är mycket liten kan det inte krävas att bolaget har kontinuerlig beredskap att betjäna alla fullständigt på båda nationalspråken. Den språkliga servicen kan i vissa situationer tillgodoses t.ex. genom lämplig skyltning i stället för muntlig betjäning.

När man överväger de i paragrafen avsedda affärsverkens och bolagens serviceskyldighet bör avseende fästas vid om företaget i fråga har monopolställning eller dominerande marknadsställning när det gäller de tjänster som erbjuds, eller om motsvarande tjänster ges av flera aktörer på en marknad med konkurrens. Den som erbjuder språklig service kan ha en konkurrensfördel, men i vissa fall kan kostnaderna försvaga konkurrenskraften. Tillämpningen av paragrafen får inte leda till att konkurrensen snedvrids på marknaden.

Utgångspunkten är att bibehålla en sådan språklig betjäning, som tidigare har varit lagstadgad för motsvarande myndighetsverksamhet. När man bedömer behovet av språklig betjäning bör man fästa avseende vid hur allmänt det är att servicen ges och om det är fråga om en samhällsrelaterad viktig tjänst eller ej.

Affärsverken och bolagen skall i de situationer som avses i paragrafen ge åtminstone sådan språklig betjäning att kunden kan hjälpas vidare. Ett affärsverk eller bolag kan således inte, med hänvisning till att det som helhet bedömt skulle vara oskäligt för dem, låta bli att ge språklig betjäning som behövs i samband med tjänster. Om servicens art eller saksammanhanget är sådana att servicen eller informationen riktar sig endast till den ena språkgruppen, behöver service och information på båda språken inte ges. I enspråkiga kommuner är det således inte nödvändigt att ge betjäning på båda språken i samma omfattning som i tvåspråkiga kommuner.

Enligt ordalydelsen i paragrafen gäller serviceskyldigheten endast betjäning och information till allmänheten. Service- och informationsskyldigheten sträcker sig därför inte till annan affärsverksamhet vid affärsverket eller bolaget.

Man hänvisar även till lagens 23 § 2 mom. där man stadgar att myndigheterna skall i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Bestämmelsen skall också i tillämpliga delar gälla sådana affärsverk och bolag som avses här. I praktiken innebär detta bl.a. att ett tjänsteproducerande affärsverk och bolag i tvåspråkiga kommuner skall visa att de ger betjäning på båda språken. Som exempel kan nämnas att skyltar och blanketter på serviceställen skall finnas på båda språken. Om efterfrågan på service på något av språken är liten kan servicen t.ex. ordnas så att de kunder som använder minoritetsspråket i kommunen hänvisas till en lucka där de betjänas på detta språk. Huvudsaken är att man inom organisationen på förhand har utrett hur betjäningen skall ordnas och att kunden utan svårighet vet var han eller hon får betjäning på sitt eget språk samt att servicen fungerar i praktiken.

Om det i en tvåspråkig kommun råder lite efterfrågan på service på något av språken eller om det av något annat skäl skulle vara oskäligt ur affärsverkets eller bolagets synvinkel att ge språklig service, kan denna t.ex. ordnas så att kunden betjänas per telefon. Genom att utnyttja modern teknik kan affärsverkets eller bolagets lokala representanter förmedla språklig service även om de inte kan ge den själva. Detta förutsätter att man i organisationen har planerat hur servicen kan tillhandahållas på ett praktiskt sätt. Då det inte alltid är möjligt att kräva att t.ex. tågkonduktörer eller ombud för ett postföretag har sådana språkkunskaper att de skulle kunna ge betjäning på både finska och svenska, kan de behövliga tjänsterna ordnas skriftligt eller så att konduktören eller ombudet ringer upp affärsverkets eller bolagets servicenummer och låter kunden tala med en informatör som kan hans eller hennes språk.

3.2

Bedömning

Itella Posten Ab har på grund av postlagen beviljats tillstånd att ge ut frimärken att användas som portobeteckning i inrikes och utrikes posttrafik. När Itella Posten Ab sköter denna uppgift måste den följa både internationella och nationella regler som gäller frimärken.

Världspostkonventionen ställer några bindande krav på frimärkens innehåll. Ett frimärke ska innehålla namnet på medlemslandet eller det utgivande territoriet med latinska bokstäver. Det ska också innehålla märkets nominella värde uttryckt antingen i det utgivande medlemslandets eller medlemsterritoriets officiella valuta, med bokstäver eller symboler eller med andra kännetecken. Konventionen innehåller även närmare krav på ett frimärkes utseende och utformning. De ska ansluta sig nära till medlemslandets eller medlemsterritoriets kulturella identitet eller främja spridning av kulturen eller tryggnad av fred och det ska ansluta sig nära till landet eller territoriet i de fall då andra än infödda ledande personer eller för landet eller territoriet typiska evenemang avbildas. Det får inte ta ställning politiskt eller till teman som kan kränka någon person eller något land. Utseendet och utformningen ska vara betydelsefulla för medlemslandet eller medlemsterritoriet.

Itella Posten Ab måste iaktta även språklagen i dess verksamhet. Enligt ordalydelsen i språklagens 24 § 1 mom. gäller serviceskyldigheten av ett tjänstproducerande statsbolag endast betjäning och information till allmänheten. Även lagens 23 § 2 mom. – där man stadgar att myndigheterna skall i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken – gäller så att ett tjänsteproducerande bolag i tvåspråkliga kommuner skall visa att det ger betjäning på båda språken. Kundbetjäning och information innefattar traditionellt sett t.ex. service i samband med skötsel av personliga angelägenheter och service som ges per telefon, utställning av skyltar, prisuppgifter, avtalsvillkor, blanketter och andra för konsumenten viktiga uppgifter samt andra typer av information.

I det ifråga varande frimärket finns texten ”Lakia, työtä, rauhaa, valoa. 150 vuotta säännöllistä valtiopäivätoimintaa Suomessa”. I bakgrunden syns konturerna av Finland. Därtill finns det i nedre hörnet (i höger) riksdagens jubileumsemlen. Texterna som beskriver frimärkets klass (LK 1 KL) och landet där frimärket har getts ut (Suomi–Finland) finns på båda nationalspråken.

Utgångspunkten är att det inte är justitieombudsmannens sak att blanda sig i utseendet eller i innehållet av enskilda frimärken som valts på konstnärliga eller andra grunder. Detta gäller även sådana frimärken som har både text och bild så att texten är en del av den konstnärliga helheten. Att justitieombudsmannen kunde ingripa i ett frimärkes innehåll borde det i praktiken vara tydligt att frimärkets motiv strider till exempel mot världspostkonventionens bestämmelser enligt vilka ett frimärke inte får ta ställning politiskt eller till teman som kan kränka någon person eller något land. Man måste komma ihåg att yttrandefriheten som föreskrivs i grundlagen (12 §) och i Europeiska människorättskonventionen (artikel 10) innefattar även den konstnärliga framställningen. Det finns även en separat bestämmelse i grundlagen om konstens frihet (16 § 3 mom.). Tröskeln för att ta ställning till ett frimärkes innehåll skulle således vara hög.

Vidare anser jag det vara tolkningsbart hur språklagen borde tillämpas när det gäller frimärken. När det är fråga om ett frimärkes bildmotiv – även om detta till största delen skulle bestå av text – är det inte fråga om sådan betjäning eller information som – på ett naturligt sätt – kunde bedömas på grund av språklagens 24 § 1 mom. Bedömningen kan emellertid vara annorlunda när det gäller sådana texter eller information som har en väsentlig anknytning till ett frimärkes egentliga roll (namnet på landet där frimärket har getts ut samt frimärkets klass och nominella värde). I praktiken är ett frimärke som man fäster på en postförsändelse ett

bevis om det att man på förhand har betalat postavgiften. Av utredningen framgår att de sistnämnda "saktexterna" finns alltid på båda nationalspråken.

Å ena sidan konstaterar jag att ur konstnärliga aspekters synvinkel och med beaktande av ett frimärkes knapphändiga utrymme har det kanske inte varit möjligt att i samma frimärke använda både finska och svenska såvida det är fråga om texten som är en del av frimärkets konstnärliga innehåll.

Å andra sidan konstaterar jag – med beaktande av nationalspråkens jämställdhet och tillgodoseendet av landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder – att det kunde ha varit möjligt att överväga även möjligheten att separat ge ut ett likadant frimärke där texten som nu har haft en central roll skulle ha varit på svenska, eftersom riksdagsverksamhetens jubileumsår berör hela nationen, inte bara den finskspråkiga befolkningsgruppen.

På grund av allt ovanstående anser jag ändå att jag inte har tillräckliga rättsliga grunder att ingripa i Itella Posten Ab:s förfarande.