

7.11.2014

Dnr 5551/4/13

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

POSTENS SPRÅKLIGA FÖRPLIKTELSE

1

KLAGOMÅLET

Klaganden kritiserade i sitt brev 13.12.2013 Itella Posten Ab:s (nedan Posten) förfarande. Han ansåg att det fanns brister på användning av det svenska språket i olika sammanhang. Klaganden hänvisade till paketautomaters skyltning och informationstexter, till en broschyr som delades ut till alla hushåll i Helsingfors när automaterna togs i bruk och till ett jubileumsfrimärke.

- - -

3

AVGÖRANDE

3.1

Grunder för bedömning

3.1.1

Postens utredning

Posten har i sin utredning konstaterat bl.a. att Posten strävar efter att betjäna sina kunder så bra som möjligt på både finska och 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. Språklagens 24 § 1 mom. 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.

Enligt definitionerna i postlagen omfattar de samhällsomfattande tjänsterna postpaket som väger högst tio kilogram och som betalas genom allmänt använda kontantbetalningssätt och som användaren har möjlighet att lämna till ett verksamhetsställe för post eller något annat lämpligt ställe för att transporteras av ett postföretag och hämta från ett sådant verksamhetsställe. Paket som kan skickas via Postens paketautomater uppfyller dessa kriterier i fråga om kontantkunders försändelser som väger högst tio kilogram. Däremot lämnas kommersiella paketförsändelser allmänt utanför de samhällsomfattande tjänsterna.

Paketautomaterna kompletterar Postens nätverk av serviceställen och huvudsakligen används automaterna för leveranser av paket inom distanshandeln. Postens genomgripande samhällsomfattande tjänster är tillgängliga vid Postens verksamhetsställen, och det finns minst ett verksamhetsställe i varje kommun. Automaterna ligger ofta nära ett verksamhetsställe och i köpcentret Nordsjö som nämns i klagomålet som exempel finns också ett Postens verksamhetsställe med full service.

Användargränssnittet för Postens paketautomater kan användas på finska, svenska och engelska. I användargränssnittet finns alla villkor och instruktioner för användning av tjänsten. Dekalerna som fästs på paketautomaterna är endast marknadsföringstexter och på grund av brist på utrymme är texterna skrivna endast på ett språk. Även reklambroschyren som delades ut i hem som tillåter oadresserad marknadsföring var enspråkig, eftersom det var fråga om marknadsföring och inte information om tjänsten. På vissa områden delades reklambroschyren i fråga ut endast på svenska. När Posten informerar om sina tjänster på ett sätt som förutsätts i postlagen, delas informationen ut som ett så kallat offentligt meddelande också till de hushåll som förbjudits reklamutdelning. I Postens meddelanden följs kraven i språklagen. På paketautomaterna finns en ljusreklam med Postens registrerade varumärke. På automaternas kortsida har man fäst en dekal med automatens bruksanvisningar på finska och svenska.

Den text som klaganden nämner som exempel om styrning av näthandelns försändelser gör reklam för Postens tjänst, med vilken paket som skickas av distanshandlare kan styras till en önskad automat. Tjänsten hör inte till de samhällsomfattande tjänsterna. Tjänsten i fråga erbjuds på Postens webbplats, och det finns mer information om den på svenska.

Posten följer språklagen då den erbjuder service och informerar om sin verksamhet 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. Alla väsentliga uppgifter om posttjänster är tillgängliga på både finska och svenska. I marknadsföringen av tjänster beaktas det språk som kunderna använder. Det är emellertid inte alltid möjligt att genomföra marknadsföringen på två språk.

3.1.2

Reglering

Posten har redan redogjort innehållet av tillämpliga regler av postlagen (20 §) och språklagen (24 §). 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 samhälleligt viktig bastjänst 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 bastjänster. 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.

I regeringens proposition hänvisar man 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

3.2.1 Texter på paketautomater

Klaganden har fäst uppmärksamhet vid endast finskspråkiga dekaltexter på paketautomaterna. Sådana är till exempel "Pakettiautomaatti" och "Ohjaa verkkokauppaostoksesi tähän automaattiin" samt dekaltexterna som anger boxarnas storlek och där storleken i fråga om höjd och bredd endast anges numeriskt, men i fråga om djup anges på finska när det är fråga om djupmåtten ("Syvyys"). Av klagomålets bilaga framgår att även dekaltextern "Lähetä ja nouda paketit tästä" finns endast på finska medan informationen under denna text finns på tre språk ("Aloita tästä", "Börja här", "Start here").

De samhällsomfattande tjänsterna omfattar postpaket som väger högst tio kilogram och som betalas genom allmänt använda kontantbetalningssätt och som användaren har möjlighet att lämna till ett verksamhetsställe för post eller något annat lämpligt ställe för att transporteras av ett postföretag och hämta från ett sådant verksamhetsställe. Enligt Postens utredning uppfyller paket som kan skickas via Postens paketautomater dessa kriterier i fråga om kontantkunders försändelser som väger högst tio kilogram. Däremot lämnas kommersiella paketförsändelser allmänt utanför de samhällsomfattande tjänsterna.

Det ovan sagda betyder att paketautomater används även i samhällsomfattande tjänster där Posten måste iaktta språklagens krav. Detta efterföljande är justitieombudsmannen behörig att övervaka. Däremot kan justitieombudsmannen inte alls bedöma Postens förfarande såvida det är fråga om sådan verksamhet som lämnas utanför de samhällsomfattande tjänsterna.

I varje fall är Postens språkliga skyldigheter snävare än myndigheters motsvarande förpliktelser. Enligt ordalydelsen i språklagens 24 § 1 mom. gäller serviceskyldigheten av ett tjänstproducerande statsbolag endast betjäning och information till allmänheten, och även inom dessa områden är det fråga om proportionaliteten. Enligt motiveringarna till denna bestämmelse är även lagens 23 § 2 mom. – där man stadgar att myndigheterna skall i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken – av betydelse. Denna bestämmelse gäller så att ett tjänstproducerande bolag i tvåspråkiga kommuner skall visa att det ger betjäning på båda språken. Enligt min mening innefattar kundbetjäning och information 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.

På grund av ovanstående anser jag att eftersom paketautomater kan användas även i de samhällsomfattande tjänsterna bör för allmänheten riktad information som fästs på dessa automater och som har anknytning till de ovan nämnda tjänsterna finnas på båda nationalspråken. Detta kan inte anses vara oskäligt ur bolagets synvinkel. På grund av det tillgängliga materialet kan till exempel texter "Pakettiautomaatti", "Lähetä ja nouda paketit tästä" och "Syvyys" vara sådana texter som borde finnas på bägge språken. Således kan jag inte hålla med Postens förklaring att dekalerna som fästs på paketautomaterna skulle endast vara sådana marknadsföringstexter som kunde avfattas bara på finska.

Däremot när det är fråga om texter eller information som gäller verksamheten som lämnas utanför de samhällsomfattande tjänsterna kan justitieombudsmannen inte bedöma ärendet. Till exempel texten om styrning av näthandelns försändelser ("Ohjaa verkkokauppaostoksesi tähän automaattiin") är sådan information. Den gör reklam för Postens tjänst, med vilken paket som skickas av distanshandlare kan styras till en önskad automat. Denna tjänst hör enligt utredningen inte till de samhällsomfattande tjänsterna.

Den ovan framförda tudelningen kan ur den språkliga konsekvensens synvinkel emellertid i praktiken leda till en konstig slutsats. Det hör ändå till Postens ändamålsenlighetsprövning hur den löser detta problem.

3.2.2

Broschyren

Nu är det fråga om en broschyr gällande paketautomater som Posten delade ut till hushåll. Enligt klagomålet var broschyren bara på finska. Klaganden har hänvisat till ett svar som han hade fått från Posten. I svaret har Posten beklagat den enspråkiga broschyren, hänvisat till kundresponsen och konstaterat att denna respons tas i hänsyn när kampanjer och broschyrer planeras. Posten har i sin utredning medgett att broschyren hade varit enbart på finska men å andra sidan har den motiverat förfarandet med det att det var fråga om marknadsföring, inte information om tjänsten.

Jag kan inte i detalj ta ställning till broschyrens innehåll eftersom den inte har stått till mitt förfogande, varken genom klaganden eller genom Posten. Därför kan jag framföra bara några allmänna synpunkter.

Så som jag redan tidigare har konstaterat (avsnitt 3.2.1) kan justitieombudsmannen inte bedöma Postens sådan verksamhet som inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna. Detta gäller således även meddelanden, broschyrer och annan information som gäller sådan verksamhet.

Posten har framfört att när den informerar om sina tjänster på ett sätt som förutsätts i postlagen, delas informationen ut som ett så kallat offentligt meddelande och i dessa meddelanden följs kraven i språklagen. Posten har inte närmare individualiserat detta konstaterande. Jag konstaterar emellertid att skillnaden mellan en för marknadsföringen avsedd reklambroschyr – där man i samma broschyr berättar både om tjänster som hör till de samhällsomfattande tjänsterna och om andra tjänster – och ett offentligt meddelande om tjänster som Posten har hänvisat till kan ur en kunds synvinkel vara svävande.

Jag anser att Posten – när den delar ut broschyrer i tvåspråkiga kommuner – borde sträva efter att åtminstone sådana delar av broschyrer som gäller de samhällsomfattande tjänsterna avfattas på båda nationalspråken trots att det samtidigt kan vara fråga om marknadsföringen.

3.2.3

Frimärket

Med anledning av ett annat klagomål har jag nyligen tagit ställning till språkfrågan som gäller språket av Finlands riksdags 150-årsjubileumsfrimärke. Mitt svar (30.9.2014, dnr 3869/4/13) har publicerats in sin helhet på justitieombudsmannens kanslis webbplats (www.ombudsman.fi). Jag har bedömt ärendet på följande sätt (direkt citat av svarets avsnitt 3.2):

"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 trygga 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 tjänstproducerande bolag i tvåspråkiga 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."

Eftersom klaganden inte har framfört något sådant nytt som skulle ha varit av betydelse i bedömningen av denna fråga föranleder klagomålet till denna del inga ytterligare åtgärder från min sida.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar Posten mina uppfattningar som framgår av avsnitt 3.2.1 och 3.2.2 genom att sända Posten en kopia av detta beslut.