

1.11.2019

EOAK/6446/218

**Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen****Föredragande: Referendarieråd Mikko Sarja****SÄKERHETSMYNDIGHETERNAS TJÄNSTEMÄRKEN OCH IDENTITETSKORT STRIDER MOT SPRÅKLAGEN****1 KLAGOMÅLET**

Klaganden bad om utredning i ett ärende som gällde tjänstemärken och identitetskort för Polisens, Tullens, Gränsbevakningsväsendets och räddningsmyndigheternas personal som har tagits i bruk från och med 5.12.2018. Klagomålet gällde det att på samtliga nya organisationskort anges myndighetens namn och kortets "status" (tjänstemärke/identitetskort) på det ena nationalspråket (svenska) med betydligt mindre teckengrad än på det andra nationalspråket (finska).



Klaganden påpekade, att på bl.a. det tidigare tjänstemärket som polisens personal använde sig av, behandlades de båda nationalspråkena jämlikt.

**2 UTREDNING****2.1 Grunder för utredande**

På grund av de bilder som klaganden hade bifogat till sitt klagomål framgick att alla texter på kortens framsidor var både på finska och svenska och därtill på engelska. Följande texters/ords (finska/svenska/engelska) teckengrad var likadan: "nimi/namn/name", "nro/nr/no", "voimassa/giltigt t.o.m./date of expiry", "virka/tjänst/office", tjänstetiteln i fråga, "organisaatio/organisation/organisation" och myndighets namn.

Däremot var teckengraden olik på grund av språket såvida det var fråga om organisationens namn och ord "virkamerkki/tjänstemärke" och "henkilökortti/identitetskort". Teckengraden av de finskspråkiga orden var betydligt större jämfört med teckengraden av de svensk- och engelskspråkiga orden. Däremot var teckengraden likadan när det gällde dessa ord på svenska och engelska. Ur teckengradens synvinkel har det andra nationalspråket således likaställts med ett främmande språk.

På grund av detta bad jag inrikesministeriet och finansministeriet inhämta mig utredningar och ge sina utlåtanden. Preliminärt hänvisade jag till motiveringarna till språklagens 23 § där konstateras att jämlikhetskravet bl.a. betyder att minoritetsspråket inte får diskrimineras t.ex. så att den text som används är klart mindre än texten på majoritetsspråket (RP 92/2002 rd). Inrikesministeriet och finansministeriet gav sina utlåtanden (30.4.2019, SMDno-2019-620, och 3.5.2019, VM/577/03.04.01.00/2019) och Tullen gav sin utredning (18.4.2019, DnrH686/06.01.02/2019). Av handlingarna framgår bl.a. följande.

## 2.2 Tullens utredning

Befolkningsregistercentralen beviljar organisationskorterna som är avsedda för organisationernas bruk. Identitetskorten och tjänstemärkena för Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och räddningsmyndigheterna förnyades som en del av konkurrensutsättningen gällande produktionen av organisationskort år 2017. De nya korten har tagits i bruk från och med 5.12.2018.

Myndigheternas representanter deltog i planeringen av korten. Korterna är till sitt utseende likadana för alla ovan nämnda myndigheter. Syftet med det gemensamma projektet var att korten skulle ha ett enhetligt yttre och förses med gemensamma säkerhetsdetaljer. I planeringsarbetet deltog från Tullen representanter från kommunikationen och personalförvaltningen inom förvaltningsavdelningen och för tjänstemärkenas del en representant från bevakningsavdelningen.

När kortens utseende planerades var det utgående från praktiska behov klart att texterna utöver nationalspråken också skulle tryckas på engelska på korten. Förutom att det ansågs viktigt att kortens texter också skulle finnas på engelska, så medförde även de säkerhetsdetaljer som används i korten och deras positionering på kortens yta begränsningar i fråga om mängden och storleken på texten som placerades på kortets framsida. Fonterna avviker mellan de olika språken endast i fråga om organisationen samt orden "tjänstemärke" och "identitetskort". Det finns också mycket annan viktig information på korten, såsom personens namn och kortets giltighetstid samt t.ex. på tjänstemärkena en uppgift om den rätt att använda maktmedel som ifrågavarande tjänsteman är berättigad till i sina tjänsteuppgifter. Dessa uppgifter finns tryckta på korten med lika stor font på alla de tre ovan nämnda språken.

Språklagen förpliktar att tjänstemän i sin verksamhet självmant ska se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken genom att i sina kontakter med personer använda deras eget språk, finska eller svenska. Tullen ser dock i fråga om sitt tjänstemärke inte egentligen ett problem i det att fonterna för organisationens namn har olika storlek, då "Tull" som ord är lätt att förstå även på det andra nationalspråket. Därtill är det klart att personen för vilken kortet uppvisas borde vara kapabel att antingen själv eller assisterad kunna läsa även de andra uppgifterna på kortet för att hindra missbruk. Å andra sidan kan kortet med tanke på användbarheten inte just vara större än vad det nu är. Problemet är då snarare ett för alla personer med svag syn gemensamt problem gällande den lilla fonten som beror på den lilla kortstorleken.

Organisationskorterna som redan beviljats har en giltighetstid på fem år och om riksdagens justieombudsman skulle vilja att ändringar gällande fontstorleken skulle göras i tjänstemärkena för att säkerställa att de språkliga rättigheterna förverkligas, vore det önskvärt att dessa korrigeringar skulle göras först i de nya organisationskorterna som trycks efter denna femårsperiod.

### 2.3 Finansministeriets utlåtande

Enligt finansministeriet utgör de olika textstorlekarna på organisationskortet inte någon i motiveringen till regeringspropositionen om språklagen avsedd diskriminering av minoritetsspråken eftersom fonterna för de texter som klagomålet gäller ändå är större än de minsta fonter som använts i organisationskortet, och som dessutom är sinsemellan lika stora både på minoritets- och på majoritetsspråken. För att försäkra sig om att tjänstekortet är sakenligt, t.ex. att det är giltigt, bör man även läsa texten som tryckts med mindre font.

### 2.4 Inrikesministeriets utlåtande

De tjänstetecken och tjänstekort (nedan kort) som inrikesförvaltningens myndigheter använder och de certifikat som anknyter till dem beviljas av Befolkningsregistercentralen, som handhar de tjänster som gäller anskaffning och produktion av ovannämnda tjänstetecken och tjänstekort. Säkerhetsmyndigheterna fick möjlighet att delta i planeringen av utformningen av de nya korten, men samordningen av myndigheternas kort så att de fick en enhetlig utformning begränsade placeringen av texter och uppgifter samt utformningen.

De tjänstemän som är anställda hos säkerhetsmyndigheterna använder korten för att styrka sin identitet och tjänsteställning och tillhörighet till myndighetsorganisationen. När korten förnyades var målet att alla säkerhetsmyndigheter ska ha kort med samma visuella profil, vilket bl.a. gör det lättare för medborgarna att identifiera myndigheterna. Detta anses främja trygga myndighetsprocesser och klienternas förtroende för myndighetsverksamheten. I samband med det att korten förnyades ökade man säkerhetsdetaljerna jämfört med det tidigare för att förbättra kortens fysiska säkerhet.

Det disponibla utrymmet på korten är mycket begränsat och för att alla identifikationsuppgifter, säkerhetsdetaljer och chipset skulle få plats blev det nödvändigt att fatta beslut om användningen av utrymmet. Dessutom är de ord som anger tjänsteställningen av mycket olika längd (jfr polis - gränsbevakningsman - räddningsmyndigheten/poliisi - rajavartiolaitos - pelastusviranomaiset), vilket skapar vissa utmaningar i fråga om placeringen av identifieringsuppgifterna och fontstorleken. Utöver den enhetliga uppställningen/utformningen har rubrikernas och textfältens placering och storlek påverkats också av sådana säkerhetsdetaljer på organisationskortet som inte syns med bara ögat. Av de detaljer som syns på kortets yta har tjänstemannens ansiktsbild prioriterats så att den är så stor som möjligt för att underlätta identifieringen. Man har också velat göra myndighetens beteckning så stor som möjligt på kortets yta för att det ska vara lättare för den som har kontakt med myndigheterna att identifiera myndigheten i fråga.

Texterna på säkerhetsmyndigheternas kort finns på finska, svenska och engelska. På framsidan står organisationsnamnet på finska, svenska och engelska med lika stor font. Trots att lagen inte kräver att engelska används på tjänstetecknet, leder säkerhetsmyndigheternas praktiska verksamhet och den fria rörligheten i Europeiska unionen till ett praktiskt behov att styrka myndighetsställningen också på engelska. I fortsättningen bör det dock övervägas huruvida texten på främmande språk ska slopas, vilket torde göra det möjligt att beakta nationalspråken bättre jämfört med nuläget.

Inrikesministeriet anser att språkversionerna på säkerhetsmyndigheternas kort är sådana att storleksskillnaden inte kan anses vara diskriminerande mot minoritetens språk. Skillnaden i fontstorleken bryter inte i sig mot kravet enligt 23 § i språklagen att språken ska behandlas jämlikt. Enligt inrikesministeriet är kortet, med beaktande av de språkliga rättigheterna, begripliga för klienten.

Inrikesministeriet konstaterar att man strävat efter att ange uppgifterna på kortet på ett tydligt sätt på både finska och svenska. Därtill beaktas engelskan på kortet. Också på de ställen där

den svenskspråkiga texten är mindre än den finskspråkiga, har teckengraden för den svenska texten planerats så, att kortet går att läsa och förstås. Vid planeringen av kortets utformning har man försökt beakta kortets funktion, likhet med andra säkerhetsmyndigheters identitets- eller tjänstekort och kortets läsbarhet och begriplighet.

### 3 AVGÖRANDE

#### 3.1 Rättsliga grunder för bedömning

##### *Rättsregler*

Enligt *grundlagens* 6 § 1 mom. är alla lika inför lagen och enligt 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av språk.

Enligt 17 § 1 mom. är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. skall vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Enligt motiveringarna utgår dessa bestämmelser ifrån tryggheten av nationalspråkens likvärdighet och det att dessa språk formellt ska behandlas likvärdigt (RP 309/1993 rd och RP 1/1998 rd).

Enligt *diskrimineringslagens* 8 § 1 mom. får ingen diskrimineras bl.a. på grund av språk.

Enligt *språklagens* 23 § 2 mom. skall en tvåspråkig myndighet betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken. Enligt motiveringarna till denna bestämmelse betyder jämlikhetskravet att minoritetsspråket inte får diskrimineras t.ex. så att den text som används på skyltar och informationstavlor samt blanketter och broschyrer är klart mindre än texten på majoritetsspråket (RP 92/2002 rd).

Enligt *språklagens* 32 § 2 mom. ska en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten finnas på finska och svenska. Enligt motiveringarna till denna bestämmelse gäller skyldigheten vid sidan av officiella kungörelser, t.ex. dödande av dokument, dessutom t.ex. annonser i tidningar men även skyltar och andra meddelanden till allmänheten (RP 92/2002 rd).

##### *Tidigare ställningstaganden*

Jag har i mitt beslut *dnr 1102/4/16* tagit ställning till den grafiska framtoningen i Migrationsverkets information. Migrationsverkets namn visades på finska och svenska med lika stort typsnitt på ämbetsverkets skyltar, broschyrer och övrigt material. Dock var Migrationsverkets namn på finska skrivet med fet stil.

Jag hänvisade till motiveringarna till *språklagens* 23 § 2 mom. och konstaterade att textens storlek är bara ett exempel i dessa motiveringar och att enligt min uppfattning är det på motsvarande sätt problematiskt om texten på minoritetsspråket är märkbart oskarp eller otydligare än på majoritetsspråket. På grund av det tillgängliga materialet ansåg jag att den svenskspråkiga namnversionen var otydligare än versionen på finska och skillnaden var märkbar. Därtill konstaterade jag att i Migrationsverkets utredning i detta ärende var ämbetsverkets namn med nöd och näppe synligt på svenska jämfört med namnet på finska. På grund av detta ansåg jag att Migrationsverkets förfarande stred mot krav på nationalspråkens likvärdiga behandling som tryggas i 17 § i grundlagen och som framgår av motiveringarna till *språklagens* 23 §.

I samma beslut bedömde jag även språkfrågan som gällde Migrationsverkets personals tjänstekort. Av utredningen framgick att tjänstekortet i fråga var avsett för internt bruk. Migrationsverkets personal var skyldig att ha sitt tjänstekort synligt när de rörde sig i Migrationsverkets lokaler som inte var allmänt tillgängliga. Således var det fråga om en säkerhetsåtgärd. Jag konstaterade att när det gäller ett tjänstekort som är avsett för internt bruk är det varken fråga om till allmänheten riktad information (språklagens 32 §) eller skylt eller motsvarande anslag (33 § 1 mom.). Därför kan texten finnas på en myndighets arbetsspråk (26 § 1 mom.) som i detta fall var finska. Ärendet gav inte anledning till mina åtgärder. Jag konstaterade dock att bedömningen är olik om det är fråga om ett tjänstetecken som t.ex. en polisman använder för att bevisa sin kompetens.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg i sitt beslut *dnr EOAK/2159/2016* det vara klandervärt att den svenska texten "Kommunikationsverket" i logon på verkets svenskspråkiga sidor var betydligt mindre än den finska texten "Viestintävirasto" på samma sidor. Biträdande justitieombudsmannen betonade att språklagens krav inte får åsidosättas genom att betrakta ärendet enbart som en varumärkesfråga eller en typografisk fråga. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att Kommunikationsverkets förfarande stred mot krav på nationalspråkens likvärdiga behandling som tryggas i grundlagens 17 § och som framgår av motiveringarna till språklagens 23 §.

### 3.2 Bedömning

Identitetskorten och tjänstemärkena för Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och räddningsmyndigheterna förnyades som en del av konkurrensutsättningen gällande produktionen av organisationskort år 2017. De nya korten har tagits i bruk från och med 5.12.2018.

När det är fråga om ett tjänstekort eller identitetskort som är avsett bara för internt bruk kan kortets texter finnas bara på en myndighets arbetsspråk. Nu är det dock inte fråga om sådana här interna korten. De tjänstemän som är anställda hos säkerhetsmyndigheterna använder dessa kort för att styrka sin identitet och tjänsteställning och tillhörighet till myndighetsorganisationen. Därtill finns det annan viktig information på korten, såsom personens namn och kortets giltighetstid samt t.ex. på tjänstemärkena en uppgift om den rätt att använda maktmedel som ifrågavarande tjänsteman är berättigad till i sina tjänsteuppgifter. Tjänstemärken och identitetskort i fråga har således en ytterst viktig informationsfunktion. Därför är det viktigt att även de språkliga kraven iakttas som sig bör. Utöver nationalspråken kan myndigheter använda även främmande språk men nationalspråken kan inte åsidosättas. Av det tillgängliga materialet framgår inte att det skulle finnas speciallagstiftning gällande språk som ska användas på dessa organisationskort.

Alla texter på kortens framsidor finns både på finska och svenska och därtill på engelska, och största delen av texter är tryckta med likadan teckengrad (se ovan avsnitt 2). På frånsidor är alla texter lika stora.

På framsidorna avviker teckengraden på grund av språket när det gäller organisationens namn och orden "virkamerkki/tjänstemärke" och "henkilökortti/identitetskort". Teckengraden av de finskspråkiga orden är betydligt större jämfört med teckengraden av de svensk- och engelskspråkiga orden. Teckengraden är likadan när det gäller dessa ords svensk- och engelskspråkiga motsvarigheter. Således, ur teckengradens synvinkel, har man enligt min åsikt i praktiken likaställt det andra nationalspråket med ett främmande språk.

Det disponibla utrymmet på korten är mycket begränsat. Därför är det i och för sig förståeligt att det är utmanande att få in all viktig information och säkerhetsdetaljer. Jag har ingen anledning att misstänka att myndigheterna inte hade försökt beakta alla intressen som är förknippade med

dessa kort (kortets funktion, likhet med andra säkerhetsmyndigheters identitets- eller tjänstekort och kortets läsbarhet och begriplighet).

Trots detta är min slutsats att korten delvis strider mot krav på nationalspråkens likvärdiga behandling som tryggas i grundlagens 17 § och som framgår av motiveringarna till språklagens 23 §.

#### **4 ÅTGÄRDER**

Jag meddelar inrikesministeriet och finansministeriet min uppfattning som framgår ovan genom att sända dem en kopia av detta beslut.

Eftersom Befolkningsregistercentralen beviljar organisationskorterna som är avsedda för organisationernas bruk sänder jag en kopia av mitt beslut även till Befolkningsregistercentralen för kännedom.

Jag ber ministerierna och Befolkningsregistercentralen meddela mig om sina åtgärder med anledning av mitt beslut, senast 31.12.2019.