



Svenskspråkiga instruktioner och stödtjänster för domstolarnas informationssystem

INLEDANDE AV ÄRENDET

Den 25 maj 2020 lämnade Åbo hovrätt sin tillsynsberättelse om underrätterna för 2019 till justitiekanslersämbetet. I berättelsen konstaterar hovrätten om de diskussioner som förts med Ålands tingsrätt bland annat följande: ”Dessutom har arbetet försvårats av att AIPA-manualerna inte finns på svenska. Även meddelanden om funktionsstörningar i informationssystemen skickas till tingsrätten endast på finska och det finns inget svenskspråkigt stöd per telefon tillgängligt vid Valtori. Bristen på svenskspråkiga stödtjänster har upplevts som särskilt problematisk.”

För en preliminär undersökning av saken har Ålands tingsrätt ombetts lämna information om huruvida de uppgifter som beskrivs på ovan nämnda sätt i hovrättens berättelse fortfarande är aktuella. I sitt svar av den 12 juni 2020 konstaterar tingsrättens lagman bland annat följande:

”När AIPA-systemet togs i bruk i början av november 2019 fanns inga instruktioner tillgängliga för det på svenska. Efter att lagmannen hört sig för om saken hade justitieministeriet och AIPA-projektbyrån beklagat situationen och meddelat att projektbyrån ska utföra översättningsarbetet skyndsamt. Översättningarna av instruktionerna hade anlänt till tingsrätten i slutet av januari 2020, men allt hade inte översatts. Detsamma hände när HAIPA-systemet togs i bruk vid Ålands förvaltningsdomstol i början av maj 2020 – inga instruktioner fanns tillgängliga på svenska. Vid tidpunkten för lagmannens svar hade vissa små delar av instruktionerna översatts till svenska, men de flesta var fortfarande oöversatta.

I frågor som gäller problem med ärendehanteringssystemet måste tingsrätten vända sig till det centraliserade ICT-stödet. Detta stöd ges på finska, så kunden ombeds tala engelska, vilket ofta är svårt då kunskap saknas om relevanta termer och ord på engelska. Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori har anställt en svenskspråkig kontaktperson för de enheter på Åland som hör till justitieministeriets förvaltningsområde, vilket är bra i sig, men ofta är problemen sådana att endast ICT-stödet kan ge den hjälp som behövs. Däremot har de flesta meddelanden om funktionsstörningar i informationssystemen kommit också på svenska.”

På grundval av uppgifterna i hovrättens berättelse och lagmannens svar beslutade jag på eget initiativ ta upp de språkliga frågorna relaterade till AIPA- och HAIPA-systemen och Valtoris tjänster för provning.

UTREDNING

Finansministeriet har lämnat ett yttrande daterat den 8 september 2020 och till yttrandet fogat en utredning av Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori) daterad den 28 augusti 2020.

Justitieministeriet har lämnat en utredning daterad den 11 september 2020 och till utredningen fogat ett yttrande med utredningar av Domstolsverket daterat den 4 september 2020.

AVGÖRANDE

1 Bakgrund

1.1 Projekten AIPA och HAIPA

Projektet för utveckling av ärende- och dokumenthanteringen vid Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna (AIPA) utvecklar arbetsmetoderna hos dessa instanser genom att införa elektroniska arbetsmetoder i rättskipningsärenden och skapa ett enhetligt system AIPA. I detta system behandlar Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna elektroniskt alla åtgärder som de vidtar i rättskipningsärenden, från inledande till avgörande och arkivering av ärendena. Vid domstolarna inleddes användningen av AIPA-systemet med tingsrätternas åtgärder i hemliga tvångsmedelsärenden våren 2018.

Projektet för skapande av ett verksamhetsstyrnings- och dokumenthanteringssystem för förvaltnings- och specialdomstolarna (HAIPA) tog för förvaltnings- och specialdomstolarna fram en ny informationssystemshelhet, HAIPA, i vilket domstolarna kan behandla alla sina åtgärder i rättskipningsärenden från inledande till avgörande och arkivering av ärendet och som möjliggör elektroniskt samarbete med andra myndigheter, privaträttsliga sammanslutningar, medborgare

och domstolarnas sakkunnigledamöter. HAIPA-projektet avslutades den 31 december 2020. För den fortsatta utvecklingen och underhållet av den informationssystemshelhet som togs fram i projektet ansvarar Domstolsverket och Rättsregistercentralen.

1.2 Valtoris stödtjänster

Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori är ett ämbetsverk inom finansministeriets förvaltningsområde. Valtoris produktion av grundläggande IT-tjänster baserar sig på lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013), statsrådets förordning om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (132/2014), lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) och statsrådets förordning om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (1109/2015).

Syftet med 1 § i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster är att effektivisera statens informations- och kommunikationstekniska funktioner, förbättra de informations- och kommunikationstekniska tjänsternas kvalitet och interoperabilitet samt förbättra kostnadseffektiviteten och styrningen när det gäller produktionen av dessa tjänster. Genom lagen förtydligas strukturerna för anordnandet av statens informations- och kommunikationsteknik genom administrativ samordning av statens informations- och kommunikationstekniska funktioner. Genom lagen skapas ramar för anordnandet av enhetlig produktion och användning av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster.

I 2 § i lagen definieras statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster och i 3 mom. i denna paragraf föreskrivs om kraven på de gemensamma tjänsternas kvalitet. Enligt detta moment ska de gemensamma tjänsterna vara kostnadseffektiva, allmänt tillämpliga för sitt användningsändamål, välfungerande, tillförlitliga, användarvänliga och tillgängliga samt tillhandahållas jämlikt inom hela landet.

Enligt 3 § i lagen ska statliga ämbetsverk och inrättningar använda gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster, om inte organisationen nödvändigtvis måste använda andra tjänster i sin verksamhet eller i en del av den på grund av statens övergripande arkitektur, sådana åtgärder i anslutning till informationsförvaltningen som behövs med tanke på enhetlig verksamhet, de informations- och kommunikationstekniska tjänsternas interoperabilitet eller omständigheter som avses i 2 § 3 mom.

Enligt 10 § är statliga ämbetsverk och inrättningar kunder hos servicecentret.

1.3 Centrala författningar som gäller svenska språket

Enligt 17 § i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. 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 ska tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Enligt 38 § i självstyrelselagen för Åland ska skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet avfattas på svenska. Det samma gäller skrivelser och andra handlingar mellan å ena sidan nämnda myndigheter och Ålandsdelegationen och å andra sidan statsrådet, de centrala statsmyndigheterna samt sådana överdomstolar och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav.

Enligt 27 § i språklagen (423/2003) används finska i skriftväxling mellan statliga myndigheter, om inte den mottagande eller avsändande myndigheten är enspråkigt svensk eller det av någon annan orsak är mer ändamålsenligt att använda svenska eller något annat språk.

2 Om den erhållna utredningen

2.1 Instruktioner från projekten AIPA och HAIPA

I justitieministeriets yttrande konstateras att AIPA- och HAIPA-projektkontoren den 1 januari 2020 övergick till Domstolsverket. Därmed leder inte längre justitieministeriet den dagliga verksamheten i dessa projekt och inte heller annat arbete som gäller underhåll och utveckling av domstolarnas informationssystem. Justitieministeriet har dock varit representerat i ledningsgruppen för båda projekten. Situationen på Åland har uppmärksamats till exempel på det möte som ledningsgruppen för HAIPA-projektet höll den 17 april 2020. Förverkligandet av de språkliga rättigheterna kommer även framöver att tas upp i projektens ledningsgrupper.

Domstolsverket konstaterar i sitt yttrande att det förekommit eftersläpning i utarbetandet och publiceringen av de svenskspråkiga användarinstruktionerna för AIPA-systemets del från slutet av 2019 och för HAIPA-systemets del på våren och från början av sommaren 2020.

I yttrandet om AIPA-systemet konstateras att instruktionerna för de allmänna domstolarna består av fyra huvuddelar, och responsen från Ålands tingsrätt torde i huvudsak gälla användarinstruktionerna om ansökningsärenden. De finskspråkiga användarinstruktionerna om ansökningsärenden utarbetades hösten 2019 efter att informationssystemet blev klart. Färdiga sidor ur användarinstruktionerna skickades för översättning i början av november, när det framkom

att översättningsenheten var överbelastad och att leveranstiderna för översättningen skulle ha blivit mycket långa. Samtidigt började en tjänsteman med svenska som modersmål arbeta på projektkontoret, och till denne gavs uppgiften att översätta användarinstruktionerna till svenska. Största delen av användarinstruktionernas sidor om ansökningsärenden hade översatts i slutet av januari 2020. Ålands tingsrätt började behandla ansökningsärenden i AIPA-systemet i november 2019. Användarinstruktionerna uppdateras fortfarande kontinuerligt i takt med att informationssystemet kompletteras med nya funktioner. De nya sidorna i användarinstruktionerna om ansökningsärenden finns tillgängliga i de svenskspråkiga användarinstruktionerna med en fördröjning på en eller två dagar efter att sidorna på finska blivit klara.

Om HAIPA-systemet har det rapporterats att HAIPA-projektkontoret utarbetade instruktionerna om den HAIPA-version som började användas den 5 maj 2020 huvudsakligen under våren 2020. Strävan har varit att utarbeta instruktionerna tidsmässigt så nära införandet av systemen som möjligt så att instruktionerna ska vara så aktuella som möjligt, för systemet utvecklades väldigt mycket ännu på våren 2020. Man har utarbetat instruktionerna på finska och låtit översätta dem till svenska, eftersom projektkontorets anställda inte har så goda kunskaper i svenska att de skulle kunna utarbeta dem parallellt på svenska.

Våren 2020 hopade sig översättningsarbetena på grund av översättarnas arbetssituation, så alla instruktioner hade inte översatts när systemet började användas. Å andra sidan var det på grund av det stegvisa införandet av systemet inte nödvändigt att ta hela systemet i bruk ännu i maj–juni 2020, när de svenskspråkiga instruktionerna var bristfälliga. Dessutom försökte HAIPA-projektkontoret på grund av de bristfälliga svenskspråkiga instruktionerna ge personalen vid Ålands förvaltningsdomstol stöd i att använda systemet genom att ordna en HAIPA-utbildning på svenska 25–26 mars 2020 på distans, och denna kompletterades med en Skype-utbildning den 20 maj 2020.

Målet är att förvaltnings- och specialdomstolarna ska införa alla nya ärenden som inleds i HAIPA-systemet från och med den 9 november 2020, då alla HAIPA-instruktioner senast bör vara tillgängliga på svenska. Uppnåendet av detta mål underlättas av att en översättare som översätter till svenska anställdes av Domstolsverket i juni 2020, och översättaren gavs omedelbart i uppdrag att översätta instruktionerna för HAIPA-systemet.

2.2 Valtoris stödtjänster

Finansministeriet har begärt en utredning av Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori) och dessutom i sitt eget yttrande konstaterat att det tidvis kan förekomma situationer där svenskspråkiga stödtjänster inte genast är tillgängliga. Finansministeriet har konstaterat att det dock bör beaktas att efterfrågan på tjänsterna enligt uppgift från Valtori är mycket liten och att en del av det stöd som begärts har gällt system som inte omfattas av Valtoris

tjänster. Om ett ärende gäller AIPA- eller HAIPA-systemet hänvisar Valtoris kundstöd den som begär stöd till Rättsregistercentralen, som ansvarar för stödet för dessa system. Alla kontakter sker dock i första hand via Valtoris kundservice.

Finansministeriet konstaterar i sitt yttrande att det finns skäl att närmare granska ansvaret för stödtjänsten och dess funktion med avseende på både Valtori och Rättsregistercentralen, som erbjuder stöd i användningen av AIPA- och HAIPA-systemen, och vid behov utveckla stödprocessen.

Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori) konstaterar i sin utredning att vid Valtori tillämpas språklagens bestämmelser om de arbetsspråk som används i intern verksamhet och skriftväxling. Enligt språklagen används finska i skriftväxling mellan statliga myndigheter, om inte den mottagande eller avsändande myndigheten är enspråkigt svensk eller det av någon annan orsak är mer ändamålsenligt att använda svenska eller något annat språk.

Valtori har gett service på svenska huvudsakligen för Ålands del. Valtori har ett kundstödnnummer för service på svenska för slutanvändare. Strävan är att när någon begär stöd på svenska ges stödet på svenska, om begäran kommer från ett svenskspråkigt område. Antalet kontakter som kommer till tjänsten är litet så det lönar sig inte att satsa på tjänsten separat, utan experter som talar svenska sköter tjänsten vid sidan av andra uppgifter.

3 Bedömning

Jag har på eget initiativ tagit upp de saker som framkommit i hovrättens tillsyn för prövning, eftersom informationstekniska problem i informationssystem som används vid domstolarna och avsaknad av instruktioner eller stöd för dem i praktiken kan inverka betydligt på domstolarnas rättsskipning och därmed på medborgarnas rättsskydd.

I grund och botten handlar det om att fungerande informationssystem hos domstolarna och adekvata instruktioner för informationssystemen ger de oberoende domstolarna, som utövar den dömande makten enligt 3 § i grundlagen, verksamhetsförutsättningar för att avgöra mål eller ärenden som de behandlar så att medborgarna får sin sak behandlad på behörigt sätt i en behörig domstol i enlighet med sin rätt till det enligt 21 § i grundlagen.

Det är uppenbart att eventuella problem med domstolarnas informationssystem eller bristfälliga instruktioner om dem kan påverka inte bara domstolarnas interna verksamhet utan också de medborgare som vänder sig till domstolarna. Om det inte finns adekvata instruktioner på svenska tillgängliga för de viktigaste informationssystem som används vid domstolar, eller stöd vid informationstekniska problem, kan detta utan grund missgynna de svenskspråkiga domstolarna och därmed även de medborgare som vänder sig till dessa domstolar.

På så sätt har adekvata svenskspråkiga instruktioner för domstolarnas centrala informationssystem och det stöd som finns tillgängligt för användningen av systemen också en koppling både till grundlagens 6 § om att alla är lika inför lagen och till 17 § om vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska.

De informationssystem som används av domstolarna kan innehålla en stor mängd personuppgifter och annan konfidentiell information, så med instruktioner och stöd för informationssystemen säkerställs också behörigt dataskydd. De oberoende domstolarna som utövar den dömande makten är en central aktör i samhället, varför datasäkerheten i fråga om domstolarnas informationssystem också är en del av den mer omfattande samhällsliga cybersäkerheten.

Med beaktande av ovannämnda omständigheter anser jag det vara viktigt att även de svenskspråkiga domstolarna har tillgång till adekvata instruktioner för de viktigaste informationssystem som används vid domstolarna samt stöd för användning av systemen.

I hovrättens tillsyn hade särskilt två problem framkommit: 1) avsaknad av AIPA- och HAIPA-användarinstruktioner på svenska och 2) avsaknad av ICT-stöd för ärendehanteringssystemen på svenska.

Jag anser det vara bra att, som det framgår av den ovan beskrivna utredningen, Domstolsverket är medvetet om de brister i AIPA- och HAIPA-användarinstruktionerna som observerats i hovrättens tillsyn och att åtgärder vidtagits för att rätta till dem.

Enligt den erhållna utredningen har det förekommit problem med publiceringen av svenskspråkiga användarinstruktioner för HAIPA-systemet ännu efter början av sommaren 2020, men tack vare Domstolsverkets åtgärder borde numera uppdaterade användarinstruktioner för AIPA- och HAIPA-informationssystemen vara tillgängliga för användarna i god tid innan nya funktioner införs i informationssystemen.

När det gäller avsaknaden av svenskspråkigt ICT-stöd för ärendehanteringssystemen är det i sin tur frågan om, enligt tingsrättens uppgift, att det centraliserade ICT-stödet för ärendehanteringssystemen tillhandahålls på finska, och därför ombeds kunderna tala engelska, vilket ofta är svårt då kunskap saknas om relevanta termer och ord på engelska.

Det verkar som om den svenskspråkiga rättskipningspersonalen är missgynnad jämfört med den finskspråkiga personalen, då de inte alls har tillgång till adekvat stöd för ärendehanteringssystemen på svenska, vilket jag anser i grunden var problematiskt. Min uppfattning är att problemet därmed kan gälla inte bara den svenskspråkiga personalen vid Ålands tingsrätt utan också domstolar belägna i riket.

Jag har ingen vetskap om detaljerna i fråga om arten och omfattningen av problemen som beror på avsaknaden av stödtjänster. Organiseringen av en adekvat stödtjänst är delvis komplicerad, liksom den helhet som gäller organiseringen och ledningen av arbetet och vars ändamålsenliga och kostnadseffektiva genomförande påverkas av flera olika faktorer.

Det är dock frågan om en principiellt och även i praktiken viktig fråga eftersom det på ovan konstaterade sätt med adekvat svenskspråkigt stöd och adekvata svenskspråkiga instruktioner för användningen av informationssystemen i grund och botten säkerställs att domstolarna har jämlika verksamhetsförutsättningar och därmed också att medborgarna behandlas jämlikt i de finsk- och svenskspråkiga domstolarna.

I min begäran om yttrande riktad till finansministeriet bad jag ministeriet uppmärksamma frågor som gällde Valtoris svenskspråkiga tjänster. I Valtoris utredning konstateras att AIPA- och HAIPA-systemen är kundens system, som kundämbetsverket har produktions- och underhållsansvar för. Enligt min uppfattning gäller tingsrättens kritik uttryckligen avsaknaden av ICT-stöd på svenska för dessa system.

I min begäran om yttrande riktad till justitieministeriet bad jag ministeriet särskilt uppmärksamma bristerna i fråga om instruktionerna för AIPA- och HAIPA-systemen, och Domstolsverkets utlåtande tar därmed inte uttryckligen ställning till stödtjänsterna för ärendehanteringssystemen.

Finansministeriet i sin tur konstaterar i sitt yttrande att det finns skäl att närmare granska ansvaret för stödtjänsten och dess funktion med avseende på både Valtori och Rättsregistercentralen, som erbjuder stöd i användningen av AIPA- och HAIPA-systemen, och vid behov utveckla stödprocessen.

Slutsatser och åtgärder

Jag delger Domstolsverket min ovan framförda uppfattning om betydelsen av att instruktionerna för informationssystemen finns tillgängliga på svenska. När det gäller användarinstruktionerna för AIPA- och HAIPA-systemen föranleder ärendet inte några ytterligare åtgärder med tanke på det som redan gjorts för att rätta till saken.

Men när det gäller det svenskspråkiga ICT-stödet för ärendehanteringssystemet är det utifrån tillgänglig information oklart vilka åtgärder som eventuellt vidtagits. Jag ber Domstolsverket att senast den 31 maj 2022 meddela de eventuella åtgärder som vidtagits för att utveckla de svenskspråkiga stödtjänsterna för de ärendehanteringssystem som används vid domstolarna och sin bedömning av situationen.

Enligt 19 a kap. 2 § i domstolslagen har Domstolsverket till uppgift att bland annat sköta förvaltningen och utvecklandet av domstolarnas informationssystem, varför jag i detta skede av ärendets behandling riktar min ovan framförda begäran till Domstolsverket.

Jag sänder mitt beslut för kännedom till justitieministeriet och finansministeriet, som lämnat yttranden i ärendet. Jag ber att justitieministeriet underrättar Domstolsverket och att finansministeriet underrättar Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori om mitt beslut.

Dessutom skickar jag mitt beslut till Åbo hovrätt och Ålands tingsrätt för kännedom.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Äldre justitiekanslerssekreterare

Juho Lehtimäki