



Blandade språk i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

KLAGOMÅL

I sitt klagomål till justitiekanslern 31.3.2022 kritiserar klaganden ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om karens, som har skrivits delvis på svenska och delvis på finska och i vilket det inom parentes står "inte giltig". Klaganden har laddad ner utlåtandet från Folkpensionsanstaltens sida. Enligt klaganden är det arbetskraftspolitiska utlåtandet nästan obegripligt och dessutom skrivet dåligt på svenska. Efter samtalet med arbets- och näringsbyrån (AN-byrån) i Björneborg har klaganden fått den finskspråkiga versionen.

UTREDNING

Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) i Nyland har 16.2.2023 gett ett utlåtande med en 9.2.2023 given utredning av Nylands AN tjänster som bilaga. Folkpensionsanstalten (FPA, gruppen för juridiska tjänster) har 25.9.2023 och NTM-centralernas samt AN-byråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret) har 5.1.2024 avgivit sina utredningar. Utredningarna sänds till klaganden för kännedom.

AVGÖRANDE

Rättsnormer

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 skall tryggas genom lag.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

På AN tjänster och FPA:s verksamhet tillämpas förvaltningslagen (434/2003). Enligt 1 § i förvaltningslagen är syftet med denna lag att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagens syfte är också att främja kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller.

I 2 kap. i förvaltningslagen föreskrivs det om grunderna för god förvaltning. Till dessa hör bestämmelsen i 7 § (368/2014) om serviceprincipen och om servicens ändamålsenlighet. Enligt 7 § 1 mom. (368/2014) ska möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Enligt 9 § i förvaltningslagen skall myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. I fråga om en kunds rätt att använda sitt eget språk vid kommunikation med myndigheterna gäller vad som särskilt föreskrivs om detta eller vad som följer av internationella avtal som är bindande för Finland.

Enligt 2 § 1 mom. i språklagen (423/2003) är syftet med denna lag att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf är målet att vars och ens rätt till rättvis rättegång och god förvaltning garanteras oberoende av språket samt att individens

språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Enligt 3 mom. har myndigheterna rätt att ge bättre språklig service än vad denna lag förutsätter.

Enligt 10 § 1 mom. (644/2021) i språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter, tvåspråkiga myndigheter i välfärdsområden och tvåspråkiga myndigheter i välfärdssammanslutningar samt tvåspråkiga kommunala myndigheter.

Enligt 12 § 1 mom. i språklagen används partens språk hos tvåspråkiga myndigheter som handläggningsspråk i förvaltningsärenden.

Enligt 19 § 1 mom. i språklagen skrivs domar, beslut och andra handlingar som myndigheten utfärdar i ärenden som avses i 12–17 § på handläggningsspråket. Enligt 19 § 2 mom. kan handlingar som hänför sig till beredningen och behandlingen av saken enligt myndighetens prövning skrivas delvis på finska och delvis på svenska. Beslut och domar skall dock ges endast på ett språk.

Enligt 23 § 1 mom. i språklagen skall myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken.

Enligt 11 kap. 3 § 2 mom. (1047/2004) i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) skall Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassan begära ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt 4 § innan de fattar beslut i ett arbetskraftspolitiskt ärende. Enligt 11 kapitel 4 § 4 mom. (1457/2016) ska det arbetskraftspolitiska utlåtandet delges den arbetssökande i samband med ett beslut enligt 3 §. Den arbetssökande har rätt att på begäran få uppgift om utlåtandet från arbetskraftsmyndigheten och närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter. Enligt 5 mom. i samma paragraf får närmare bestämmelser om till exempel lämnande av arbetskraftspolitiska utlåtanden utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

Enligt 3 § i arbets- och näringsministeriets förordning (1556/2016) om givande av arbetskraftspolitiskt utlåtande och om uppgifter som ska antecknas i utlåtandet ges det arbetskraftspolitiska utlåtandet till Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan via elektronisk linjeöverföring eller vid behov skriftligen.

Bedömning

Enligt regeringens proposition med förslag till ny språklag har det i rättspraxis ([HD 1993:153](#)) konstaterats att en person kan vara tvåspråkig. Hans eller hennes eget språk är då antingen finska eller svenska och i enskilda fall det språk av dessa två som han eller hon själv önskar använda. Denna tolkning beaktar de personer som faktiskt är tvåspråkiga och binder dem inte till en situation där de måste välja någotdera av sina två språk för kontakterna med myndigheterna ([RP 92/2002 rd](#), s. 73). Enligt regeringens proposition skall myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Kvaliteten på den service som ges får inte vara beroende av om mottagaren använder finska eller svenska. Målet är att den enskilde inte skall behöva kräva att hans eller hennes språkliga rättigheter tillgodoses. Myndigheten skall vid behov fråga en person vilket språk han eller hon önskar använda ([RP 92/2002 rd](#), s. 88–89).

NTM-centralen har utrett att klagandens modersmål är svenska. Klagandens språk i arbets- och näringsbyråns URA-system har dock enligt klagandens val varit finska. Arbets- och näringsbyrån har gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande på finska enligt 11 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

NTM-centralen har utrett att vid arbets- och näringsbyråerna är UF-centret ansvarig för alla texter och översättningar gällande automatiska arbetskraftspolitiska utlåtanden. Klagomålet gäller textavsnitten som skrivs ut automatiskt. Endast motiveringar till utlåtandet och beslutet kan redigeras. Beslutet som har getts på svenska har getts av FPA inte av AN tjänster.

Enligt FPA:s utredning har ett arbetskraftspolitiskt utlåtande utfärdat av Nylands AN tjänster bifogats till beslutet om arbetsmarknadsstöd 21.3.2022. Själva utlåtandet har varit på svenska, medan den förklarande texten till utlåtandet har varit på finska. FPA har inte redigerat texterna, utan de har varit i den form de har kommit från Nylands AN tjänster. Texten "inte giltig" har däremot uppkommit i FPA:s datasystem. Enligt FPA betyder "inte giltig" vanligen att uppgifter beträffande de AN tjänster som utfärdat det arbetskraftspolitiska utlåtandet inte är uppdaterade i FPA:s datasystem. Själva utlåtandet är alltså i kraft trots att det står "inte giltig" i det. FPA har beklagat den oklara formuleringen.

Enligt UF-centrets utredning bildas det innehåll som datasystemet automatiskt skapar, till exempel fraserna i det arbetskraftspolitiska utlåtandet, utifrån det kontaktspråk som kunden har uppgett. När det arbetskraftspolitiska utlåtandet ges till den som betalar ut arbetslöshetsförmånen, har informationen om utlåtandets innehåll år 2022 överförs till den som betalar ut arbetslöshetsförmånen som en teknisk linjeöverföring från URA-systemet. UF-centret har skickat fraserna i utlåtandena till dem som betalar ut arbetslöshetsförmånen jämte översättningar. Den

som betalar ut arbetslöshetsförmånen bifogar det arbetskraftspolitiska utlåtandet från arbetskraftsmyndigheten till sitt beslut i enlighet med kundens kontaktspråk hos den som betalar ut arbetslöshetsförmånen, varvid frastexten översätts, men innehållet som arbetskraftsmyndigheten manuellt producerar förblir i enlighet med det ursprungliga språket.

Enligt UF-centret ersattes den tekniska linjeöverföringen av URA-systemet i mars 2023 med ett nytt tekniskt gränssnitt. Via det nya gränssnittet får de som betalar ut arbetslöshetsförmånen kännedom om språkkoden som används i det arbetskraftspolitiska utlåtandet.

Jag konstaterar att det i fråga om det arbetskraftspolitiska utlåtandet har varit fråga om delgivning av utlåtandet i enlighet med 11 kap. 4 § 4 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. I det arbetskraftspolitiska utlåtandet är det inte fråga om ett beslut. I fråga om det arbetskraftspolitiska utlåtande som ska bifogas beslutet har det således inte varit heller fråga om det i 19 § 2 mom. i språklagen avsedda kravet på enspråkighet i beslutet.

Jag har ingen orsak att kritisera AN tjänsternas och FPA:s förfarande till den del AN tjänster har gett det arbetskraftspolitiska utlåtandet på finska och FPA har meddelat sitt beslut på svenska. Utifrån AN tjänsternas utredning är det inte heller fråga om en handling som enligt byråns prövning delvis har upprättats på finska och delvis på svenska, utan det har varit fråga om en handling som AN tjänster har upprättat enbart på finska. Enligt utredningen anser jag att det är uppenbart att det blandade språk som framkommit vid delgivningen av det arbetskraftspolitiska utlåtandet har samband med funktionaliteten hos myndigheternas informationssystem.

Jag har tidigare i mitt avgörande [OKV/2053/10/2020](#) om utsökningsbeslut på blandade språk ansett att 23 § i språklagen förutsätter att myndigheterna i sin verksamhet på eget initiativ ser till att enskilda personers språkliga rättigheter tillgodoses. Detta styrs också av 22 § i grundlagen, som gäller aktivt tryggnade av de grundläggande fri- och rättigheterna. Då har jag konstaterat att informationssystemen främjar en ändamålsenlig skötsel av tjänsteuppgifterna och tillgodoser de språkliga rättigheterna. Jag har dessutom ansett att informationssystemen också i enskilda fall kan utgöra ett hinder för att dessa rättigheter tillgodoses. I en sådan situation förutsätts det att myndigheterna är aktiva och tar egna initiativ. Uppenbara fel ska rättas även om orsaken till felen finns i informationssystemen. Jag har också ansett att de informationssystem som används hos myndigheterna ska lämpa sig också för andra typfall än sådana där beslutets språk och det språk som antecknats i befolkningsdatasystemet är desamma.

Eftersom det arbetskraftspolitiska utlåtandet inte är ett sådant beslut som avses i 19 § 2 mom. i språklagen har verksamheten hos de myndigheter som är föremål för klagomålet inte stridit mot språklagen. Även om AN tjänster och FPA inte förutsätts ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande endast på ett språk direkt med stöd av språklagen, har de enligt 2 § 3 mom. i språklagen ändå haft chansen att ge bättre språklig service än vad språklagen förutsätter. AN tjänster och

FPA är dessutom skyldiga att iaktta principerna för god förvaltning när arbetskraftspolitiska utlåtanden delges. I arbets- och näringsministeriets förordning om givande av arbetskraftspolitiskt utlåtande och om uppgifter som ska antecknas i utlåtandet har det också förutsatts att det arbetskraftspolitiska utlåtandet vid behov ska ges skriftligen till FPA i stället för elektroniskt linjebyte.

Arbetskraftsmyndighetens arbetskraftspolitiska utlåtande är bindande för den som betalar ut arbetslöshetsförmånen och har principiell betydelse för den arbetssökande. Utlåtandet är ett slags bindande ställningstagande som föregår ett beslut om arbetslöshetsförmån och som de facto innehåller ett avgörande om arbetssökandens rätt till arbetslöshetsförmån och som indirekt har kännbara konsekvenser i synnerhet för hans eller hennes försörjning. Även om i det arbetskraftspolitiska utlåtandet inte får sökas ändring särskilt genom besvär kan det också prövas av besvärsinstansen när ändring söks i FPA:s eller arbetslöshetskassans beslut om arbetslöshetsförmån.

I förarbetena till förvaltningslagen har det som garantier för rättsskyddet betonats att en part har en faktisk möjlighet att bevaka sina rättigheter och intressen. De grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen förpliktar myndigheterna att iaktta omsorg i alla skeden av behandlingen av ett ärende.

Enligt min uppfattning är det med tanke på god förvaltning inte godtagbart att kunden delges en handling på blandat språk, eftersom detta inverkar på partens faktiska möjlighet att bevaka sina rättigheter och intressen. En handling på blandat språk ger också intryck av att myndigheten i ärendet inte har förfarit omsorgsfullt på det sätt som grunderna för god förvaltning kräver. I en situation som avses i klagomålet uppfyller ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som delgetts på blandade språk inte heller kravet på sakligt, klart och begripligt språkbruk enligt 9 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Jag anser att FPA när beslutet om arbetsmarknadsstöd fattades borde ha upptäckt att det arbetskraftspolitiska utlåtande som delges i samband med beslutet har varit på blandade språk och att det har innehållit meddelandet "inte giltig". I ärendet har det inte utretts om det hade varit tekniskt möjligt för FPA att foga AN tjänsternas finskspråkiga arbetskraftspolitiska utlåtande till beslutet. Om detta inte hade varit möjligt, borde FPA enligt min åsikt i enlighet med principerna för god förvaltning i samarbete med AN tjänster ha utrett hur det arbetskraftspolitiska utlåtandet kan delges klaganden antingen på finska eller svenska, till exempel genom att ge FPA ett arbetskraftspolitiskt utlåtande i situationen skriftligen i stället för elektroniskt linjebyte.

Åtgärder

Jag fäster FPA:s uppmärksamhet vid iakttagandet av förordningen om arbetskraftspolitiska utlåtanden och principerna för god förvaltning i syfte att tillgodose den förmånsökandes språkliga rättigheter vid delgivningen av arbetskraftspolitiska utlåtanden.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Äldre justitiekanslerssekreterare

Maija-Liisa Goebel