

18.4.2006

1538/4/04

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

SPRÅKLIG JÄMLIKHET VID VASA HOVRÄTT

1 KLAGOMÅL

Finlandssvensk samling r.f. riktade 21.5.2004 en skrivelse till justitieombudsmannen. I skrivelsen som är upprättad av föreningens ordförande och verksamhetsledare kritiseras Vasa hovrätt för att den genomsnittliga behandlingstiden för svenskspråkiga mål år 2003 var längre än för de finskspråkiga målen. Situationen hade ytterligare förvärrats år 2004. Föreningen anser därför att ovannämnda förhållande vid Vasa hovrätt strider mot grundlagens 6 § (jämlighet) och 17 § (rätt till eget språk och egen kultur).

- - -

3 AVGÖRANDE

Jag anser att den språkliga jämligheten inte helt förverkligats vid Vasa hovrätt, eftersom rättegångsspråket har inverkat på behandlingstiderna. Detta framgår så att de genomsnittliga behandlingstiderna för svenskspråkiga mål har varit längre än för finskspråkiga mål. Skillnaden kan inte längre anses bero enbart på målens antal eller art. Exempelvis år 2004 var den genomsnittliga behandlingstiden för svenskspråkiga mål redan dubbelt längre än för finskspråkiga mål.

Som motivering till mitt avgörande anför jag följande.

3.1 Rättsregler

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

Enligt grundlagens 17 § 2 mom. skall vars och ens rätt att hos domstol 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 grundlagens 21 § och artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen tryggas envars rätt till en rättvis rättegång. Var och en har bl.a. rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Enligt grundlagens 21 § 2 mom. skall garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag.

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

Enligt 3 § 1 mom. i den språklag som gällde år 2003 (148/1922) hade en finsk medborgare bl.a. rätt att i egen sak eller i sak vari han hördes använda sitt språk, finska eller svenska. Motsvarande bestämmelse ingår i 10 § i den språklag som trädde i kraft 1.1.2004 (423/2003). Enligt den har var och en rätt att i kontakter med statliga myndigheter – inklusive domstolar – använda finska eller svenska.

Syftet med språklagen är enligt dess 2 § 2 mom. att vars och ens rätt till rättvis rättegång och god förvaltning skall garanteras oberoende av språket samt att individens språkliga rättigheter skall förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Denna bestämmelse kompletteras av språklagens 23 § 1 mom. enligt vilket myndigheterna i sin verksamhet självmant skall se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken.

3.2

Behandlingen av svenskspråkiga mål vid Vasa hovrätt

Vasa hovrätt är en av Finlands sex hovrätter och ca 12 % av domkretsens invånare har svenska som modersmål (situationen år 2004).

En av hovrättens tre avdelningar fungerar som en svenskspråkig avdelning. Denna behandlar i regel alla svenskspråkiga mål och ärenden samt sådana finskspråkiga mål och ärenden i vilka ingår betydande svenskspråkigt rättegångsmaterial. För att åstadkomma en rättvis arbetsfördelning mellan avdelningarna behandlar avdelningen också ett stort antal finskspråkiga mål och ärenden.

Avdelningens sammansättning är uppbyggd kring de av hovrättens ledamöter och föredragande som har svenska som modersmål. Vid tidpunkten för utredningen hade av delningens sju ledamöter två svenska som modersmål och av avdelningens åtta föredragande hade tre svenska som modersmål.

År 2003 avgjorde Vasa hovrätt sammanlagt 25 svenskspråkiga mål och ärenden. Rättegångsspråket var svenska i 67, dvs. i 3,8 % av de mål och ärenden som inkom år 2004.

3.3

Behandlingstiderna vid Vasa hovrätt

Enligt Vasa hovrätts utredning var de genomsnittliga handläggningstiderna åren 2000–2002 i de centrala ärendegrupperna, dvs. i brott- och tvistemål, enligt språk och beroende på om målen avgjordes efter föredragning eller efter huvudförhandling följande:

	<i>finska</i>	<i>svenska</i>
<i>föredragning/brottmål</i>	5 m. 19 d.	7 m. 6 d.
<i>huvudförhandling/brottmål</i>	9 m. 12 d.	11 m. 19 d.
<i>alla brottmål</i>	7 m. 16 d.	9 m. 13 d.
<i>föredragning/tvistemål</i>	7 m. 15 d.	9 m.
<i>huvudförhandling/tvistemål</i>	12 m. 7 d.	12 m. 21 d.
<i>alla tvistemål</i>	9 m. 26 d.	10 m. 26 d.

År 2003 var motsvarande siffror enligt hovrättens utredning följande:

	<i>finska</i>	<i>svenska</i>
<i>föredragning/brottmål</i>	5 m. 25 d.	8 m. 25 d.
<i>huvudförhandling/brottmål</i>	10 m. 8 d.	11 m. 14 d.
<i>alla brottmål</i>	8 m. 2 d.	10 m. 5 d.
<i>föredragning/tvistemål</i>	8 m. 8 d.	11 m. 22 d.
<i>huvudförhandling/tvistemål</i>	13 m. 11 d.	18 m. 14 d.
<i>alla tvistemål</i>	10 m. 25 d.	15 m. 3 d.

Enligt verksamhetsberättelsen för år 2003 var de genomsnittliga behandlingstiderna enligt språk och beroende på om målet avgjordes efter föredragning eller efter huvudförhandling följande:

	<i>finska</i>	<i>svenska</i>
<i>föredragning</i>	6 m. 7 d.	10 m.
<i>huvudförhandling</i>	10 m. 27 d.	13 m. 18 d.
<i>alla mål</i>	7 m. 18 d.	11 m. 13 d.

Enligt verksamhetsberättelsen för år 2004 var motsvarande siffror följande:

	<i>finska</i>	<i>svenska</i>
<i>föredragning</i>	5 m. 2 d.	11 m. 15 d.
<i>huvudförhandling</i>	10 m. 14 d.	15 m. 20 d.
<i>alla mål</i>	6 m. 15 d.	12 m. 14 d.

3.4

Utgångspunkter för bedömningen

Rättegångsspråket har en central betydelse för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Att de språkliga rättigheterna förverkligas fullt ut är särskilt viktigt vid en rättegång eftersom besluten i olika avseenden har en stor betydelse för den enskilda individen och dennes rättigheter. Myndigheterna skall på eget initiativ dra försorg om att vars och ens språkliga rättigheter förverkligas också i praktiken. Det är fråga om det allmännas skyldighet att enligt grundlagens 22 § se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt bestämmelserna om de språkliga rättigheterna har var och en rätt att vid en rättegång både tala sitt eget språk (antingen finska eller svenska) samt att till domstolen lämna in handlingar på det egna språket. Rätten av använda sitt eget språk är inte beroende av vilket språk som i övrigt används under rättegången.

Det är väsentligt för en rättvis rättegång att parterna är jämlika i processuellt avseende samt att principen om hörande av parterna iakttas. En rättegångspart skall ha möjlighet att lägga fram sitt ärende under förhållanden som inte försätter honom eller henne i en mindre förmånlig ställning än motparten. En förutsättning för att dessa krav skall kunna tillgodoses är att parterna är jämbördiga också i språkligt hänseende.

Enligt motiveringen till språklagens 10 § skall myndigheten i sin verksamhet se till att en enskild person har faktiska möjligheter att välja vilket språk han eller hon vill använda och att han eller hon endast av fri vilja avstår från rätten att använda sitt språk eller det valda språket (RP 92/2002 rd). Om handläggningen av mål på ett visst språk drar ut på tiden kan detta emellertid i praktiken leda till att en person för undvikande av extra besvär de facto måste avstå från sina språkliga rättigheter och inleda sitt ärende eller på något annat sätt indirekt samtycka till att det behandlas på ett annat språk än modersmålet. Valet av språk är då inte fritt från yttre påverkan på det sätt som språklagen avser.

En part som av sådana skäl som nämns ovan avstår från rätten att använda sitt språk och godkänner ett annat språk som rättegångsspråk kan försättas i språkligt underläge. Partens egen förmåga att tala och förstå detta språk är avgörande för i vilken utsträckning partens rätt att bli hörd jämbördigt med övriga parter förverkligas eller äventyras. Frågan om olika långa behandlingstider kan sålunda i sista hand ha en väsentlig betydelse för partens rättssäkerhet.

Också grundrättighetsbestämmelserna om jämlikhet kan anses ha betydelse för behandlingstidens längd. Med jämlikhet avses formell och materiell jämlikhet, jämlik behandling och lagliga garantier för rättvisa. Detta gäller också rättegångsspråket. Jämlikhetsbestämmelsens – liksom de övriga grundrättighetsbestämmelsernas – ställning som en norm som tillämpas direkt på myndighetsverksamheten förstärks genom att det allmänna har enligt grundlagens 22 § skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna förpliktelse är bindande för det allmänna i

all dess verksamhet, både när det gäller lagstiftning och förvaltning som när det gäller rättskipning (RP 44/2003 rd, s. 22).

Av det som konstaterats ovan följer att mål som till sitt innehåll och till sin art motsvarar varandra borde behandlas lika snabbt och att eventuella avvikelser från den normala behandlingstiden borde kunna motiveras med särskilda förhållanden i det enskilda fallet (se RP 72/2002 rd, s. 74).

Frågan är sålunda problematisk också med tanke på den som en grundläggande rättighet tryggade jämlikheten, om personer som får sitt ärende upptaget vid domstol de facto – även om inte avsiktligt – av språkliga skäl blir bemötta på ett sätt som resulterar i olika långa behandlingstider. I en rättsstat innebär jämlikhetsprincipen nämligen inte enbart förbud mot diskriminering utan också en strävan efter faktisk jämlikhet (se RP 309/1993 rd).

Diskrimineringsförbudet gäller också åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande slutresultat (RP 309/1993 rd). Detta innebär att frågan om diskriminering är för handen måste bedömas utifrån de faktiska konsekvenserna av ett förfarande. Innebörden av begreppet indirekt diskriminering definieras i 6 § 2 mom. 2 punkten i lagen om likabehandling (21/2004). Även om lagen inte gäller rättskipningsverksamhet kan den emellertid enligt min åsikt användas vid tolkningen av diskrimineringsbegreppets innebörd.

Enligt det nämnda lagrummet avses med indirekt diskriminering att en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar någon jämfört med andra som utgör jämförelseobjekt, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

3.5

Slutsatser

Vid prövningen av ärendet har det inte varit fråga om att någon enskild parts rättssäkerhet av språkliga skäl blivit äventyrad vid Vasa hovrätt i samband med behandlingen av någon enskild rättslig fråga eller att behandlingstiderna för svenskspråkiga mål avsiktligt förlängts. I detta sammanhang bedöms inte heller frågan om behandlingstiderna över huvud taget, utan uttryckligen rättegångsspråkets inverkan på behandlingstiderna.

Av det material som jag haft tillgång till framgår att framförallt de svenskspråkiga tvistemålen och delvis också ekobrottmålen är mera invecklade än genomsnittet från rättslig synpunkt. Vidare har det framförts att domarnas lönenivå inte är tillräckligt hög och själva domarbetet inte är tillräckligt attraktivt för att jurister med svenska som modersmål skall söka tjänster inom domstolsväsendet. Detta är faktorer som hovrätten enligt min åsikt inte kan påverka, vilket också måste beaktas vid bedömningen av ärendet.

Utifrån det tillgängliga materialet ser jag ingen anledning att misstänka att hovrätten inte efter bästa förmåga och inom ramen för existerande resurser har strävat efter att behandla också svenskspråkiga mål så som grundlagen förutsätter och på ett sätt som uppfyller parternas förväntningar på rättssäkerhet. Koncentreringen av de svenskspråkiga målen till en svenskspråkig avdelning är såvitt jag kan se ett sätt att trygga de svenskspråkiga parternas rättssäkerhet i materiellt hänseende. Detta har uppenbarligen inneburit att man varit tvungen att göra avkall på ambitionen att förkorta behandlingstiderna.

Den uppkomna situationen är enligt min åsikt uttryckligen en följd av hovrättens resursläge, dvs. svårigheten att rekrytera ledamöter och föredragande med tillräckliga kunskaper i svenska. Detta har i sin tur lett till att behandlingstiderna för svenskspråkiga mål i genomsnitt är längre än för finskspråkiga mål. Det är alltså fråga om ett slags konflikt mellan å ena sidan de språkliga rättigheterna och å andra sidan en rättvis och samtidigt snabb rättegång. En svenskspråkig person som håller på sina språkliga rättigheter måste eventuellt därmed ge avkall på sin rätt att få sitt mål behandlat utan dröjsmål eller åtminstone lika snabbt som om rättegångsspråket var finska. Detta är problematiskt med avseende på förverkligandet av de grundläggande rättigheterna.

Laglighetsövervakarna har i sin praxis, när det gäller bedömningen av domstolars och andra myndigheters långa behandlingstider i enskilda fall, ibland utgått från den genomsnittliga behandlingstiden. Nu är det emellertid inte fråga om behandlingstiden i något enskilt fall som kunde jämföras med genomsnittet, utan om att uttryckligen de genomsnittliga behandlingstiderna är olika långa i finskspråkiga respektive svenskspråkiga mål.

Eftersom en domstol kan behandla ett och samma mål endast en gång är det inte möjligt att ta ställning till frågan om ett visst mål de facto behandlats snabbare på någotdera språket. Jag vill emellertid understryka vikten av att mål som innehållsmässigt och kvalitativt motsvarar varandra också med de språkliga rättigheterna som utgångspunkt blir lika snabbt behandlade oberoende av rättegångsspråket. En eventuell avvikelse från den normala behandlingstiden bör kunna motiveras med särskilda förhållanden i det enskilda fallet.

En orsak till de statistiskt sett klart längre behandlingstiderna för svenskspråkiga mål kan vara att det är fråga om en liten ärendegrupp – i en liten ärendegrupp ger ett enskilt gammalt mål ett större utslag på den genomsnittliga behandlingstiden än i en större ärendegrupp. Rättegångsspråket var svenska i 67 av de mål som inkom t.ex. år 2004, dvs. i 3,8 % av samtliga mål som inkom det året. Detta kan å andra sidan också tyda på att de som har rätt att använda svenska avstår från denna rättighet redan i underrättsskedet för att få sitt mål snabbare behandlat. Detta framgår inte nödvändigtvis ens i hovrätten, eftersom denna i enlighet med huvudregeln i språklagens 17 § handlägger överklaganden

på samma språk som den lägre instansen. Enligt samma paragraf kan hovrätten visserligen med beaktande av en parts fördel och rätt också besluta något annat.

Med stöd av det som anförs ovan är det i praktiken möjligt att bedöma ärendet endast med de genomsnittliga behandlingstiderna som utgångspunkt. En sådan bedömning är emellertid enligt min åsikt signifikativ för situationen i dess helhet. Också hovrätten konstaterar i sin utredning att de genomsnittliga behandlingstiderna ger en – visserligen inte exakt – bild av de faktiska behandlingstiderna.

Åren 2000–2002 var skillnaderna i behandlingstiderna relativt små: t.ex. i brottmål ca två månader och i tvistemål en månad. Den sannolika orsaken till skillnaderna är enligt hovrätten målens och ärendenas struktur och komplexitet, vilket innebär att skillnaderna i behandlingstiderna varit godtagbara.

Under år 2003 hade emellertid divergenserna också enligt hovrättens åsikt vuxit sig så stora att de inte längre kunde förklaras enbart på detta sätt. Svaret är enligt hovrätten tveklöst bristen på ledamöter och föredragande med tillräckligt goda kunskaper i svenska.

Enligt sin verksamhetsberättelse för år 2004 hade hovrätten försökt förkorta behandlingstiderna för svenskspråkiga mål. Inriktningen på att avgöra gamla svenskspråkiga mål framförallt under senare hälften av år 2004 samt införandet av sållningsförfarandet var emellertid bidragande orsaker till att den genomsnittliga behandlingstiden för svenskspråkiga mål år 2004 ökade ytterligare jämfört med föregående år så att då den för finskspråkiga mål var 6,5 månader var den för svenskspråkiga mål hela 12,5 månader, dvs. nästan dubbelt längre.

Av det som konstateras ovan drar jag den slutsatsen att den språkliga jämlikheten som är målsättningen enligt grundlagens 17 § inte i alla avseenden har förverkligats vid Vasa hovrätt, eftersom rättegångsspråket har haft betydelse för behandlingstiderna.

En omständighet som talar till förmån för hovrätten vid bedömningen av frågan om dess förfarande varit klandervärt är emellertid att man år 2004 lyfte fram problemet och vidtog åtgärder för att avhjälpa det. Åtgärderna ledde emellertid inte till önskat resultat utan situationen försämrades ytterligare.

Vid bedömningen har jag vidare beaktat den omständigheten att orsakerna till den uppkomna situationen huvudsakligen är av ett sådant slag att hovrätten inte själv kan påverka dem. Jag vill emellertid betona att åberopande av t.ex. resursbrist inte är ett godtagbart skäl att avvika från de krav som enligt grundlagen och annan lagstiftning gäller för en rättvis rättegång – det allmänna måste se till att de grundläggande rättigheterna förverkligas.

På de grunder som anføres ovan uppmärksammar jag Vasa hovrätt på vikten av att förverkliga den språkliga jämlikheten också när det gäller behandlingstiderna.

4

ÅTGÄRDER

Jag meddelar för kännedom Vasa hovrätt min uppfattning, som framgår i avsnitt 3.5, om dess förfarande.

I detta syfte sänder jag en kopia av mitt beslut till presidenten för Vasa hovrätt. En kopia av beslutet sänder jag också för kännedom till justitieministeriet, till vars uppgifter det hör att dra försorg om rättsväsendets funktion.

Samtidigt ber jag Vasa hovrätt och justitieministeriet före utgången av år 2006 meddela vilka åtgärder mitt beslut eventuellt har föranlett. Vidare ber jag hovrätten meddela hur situationen i fråga om behandlingstiderna har utvecklats under år 2005 och innevarande år.

Min avsikt är utöver det som nämns ovan att på eget initiativ undersöka behandlingstiderna för svenskspråkiga mål också vid Helsingfors och Åbo hovrätter. I detta syfte har jag tillsänt dem en separat begäran om utredning, dnr 883/2/06.

Bilagorna till skrivelsen returneras härmed.