

23.1.2008

Dnr 2261/4/06

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

KLAGOMÅLETS HANDLÄGGNINGSSPRÅK

1

KLAGOMÅL

Klaganden kritiserar i sin skrivelse 7.7.2006 social- och hälsoavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län för dess förfarande i behandlingen av hennes klagomålsärende.

Klaganden berättar att hon lämnat in sitt klagomål på svenska men att både de utredningar som inhämtats med anledning av klagomålet och brevet angående bemötande var avfattade på finska. Länsläkaren som undertecknat begäran om bemötande underrättades om saken och han hade, enligt vad klaganden berättar, per telefon lovat att handlingarna skulle översättas och att ny fatalj för bemötandet ges. Trots detta hade länsstyrelsen fattat sitt beslut utan att be om något bemötande och i beslutet antecknat att klaganden getts möjlighet att inkomma med bemötandet men att hon icke inom utsatt tid lämnat det.

- - -

3

AVGÖRANDE

3.1

Länsstyrelsens handläggning av klagomålsärendet

3.1.1

Händelseförlopp

Av de handlingar som bifogats klagomålet och de utredningar som jag fått framgår att det huvudsakliga händelseförloppet varit följande.

Klaganden hade till länsstyrelsen i Södra Finlands län sänt ett 9.10.2006 daterat klagomål på svenska. Länsstyrelsen hade inhämtat utredningar i ärendet och med ett av länsläkare A 6.2.2006 undertecknat brev sänt dem till klaganden för bemötande. Tidsfristen för bemötandet gick ut 21.2.2006. Både begäran om bemötande och de bifogade handlingarna var avfattade på finska.

Efter att klaganden fått begäran om bemötande hade hennes ombud kontaktat länsläkare A per telefon. Länsstyrelsens telefonväxel förenade samtalet till hans mobiltelefon medan han befann sig i personalmatsalen. Beklagligt nog

tappade han lappen med namnet på klaganden och på den man som ringt honom. Eftersom samtalet hade kommit via växeln syntes den uppringande personens telefonnummer inte på A:s telefonskärm.

Klagomålsärendet hade därefter, till följd av att länsläkare A varit borta för en längre tid, överförts till länsläkare B. I beredningskedet framgick det inte av handlingarna att man separat hade kommit överens med klaganden om att hon hade möjlighet att ytterligare lämna ett bemötande på svenska. I länsstyrelsens beslut 31.5.2006 konstaterades att klaganden getts möjlighet att inkomma med ett bemötande senast 21.2.2006 men att hon inte gjort detta inom utsatt tid.

Efter beslutet hade klagandens make ringt upp länsläkare B som sade att hon skulle diskutera saken med länsläkare A och försöka finna en lösning. Därefter hade alla handlingar översatts till svenska och sänts till klaganden för att hon skulle kunna lämna sitt bemötande. Avsikten var att behandla klagomålet på nytt. Klaganden meddelade emellertid skriftligen att hon överfört ärendet till justitieombudsmannen. Hon lämnade inte något bemötande inom utsatt tid.

3.1.2

Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen

Enligt grundlagens 17 § har var och en 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. I språklagen föreskrivs närmare om hur de språkliga rättigheterna förverkligas i praktiken.

Enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Härav följer att en tjänsteman enligt statstjänstemannalagens 14 § 1 mom. ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt.

I förvaltningslagens 4 § 3 mom. föreskrivs att när ärenden som gäller förvaltningsklagan behandlas hos andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna ska grunderna för god förvaltning iaktas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av ärendet tryggas. I förvaltningslagens 2 kap. föreskrivs närmare om de rättsliga principerna och de övriga grunderna för en god förvaltning.

Framförallt i situationer där klaganden agerar i egen sak kan klagandens rättssäkerhet förutsätta att han eller hon ges tillfälle att bemöta de utredningar som inhämtats (se RP 72/2002 rd, s. 53). En förutsättning för att klagandens rättssäkerhet och språkliga rättigheter ska kunna tillgodoses fullt ut är att klaganden får ta del av och bemöta utredningarna på det nationala språk som ärendet inlett på. I språklagen föreskrivs inte uttryckligen om handläggningsspråket i klagomålsärenden. En förvaltningsklagan kan inte i alla avseende jämföras med ett förvaltningsärende. I språklagen föreskrivs uttryckligen om handläggningsspråket i förvaltningsärenden.

Enligt språklagens 2 § 2 mom. är syftet med lagen 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 språklagens 10 § 1 mom. har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och enligt 12 § 1 mom. används partens språk som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter. Enligt motiveringen till den sistnämnda bestämmelsen jämföras emellertid den som gör en förvaltningsklagan med en part då klagomålet gäller klagandens intresse, rätt eller skyldighet (RP 92/2002 rd, s. 75). I det aktuella fallet hade klagomålet gällt klagandens eget ärende.

I språklagens 19 § 1 mom. föreskrivs bl.a. att myndighetsbeslut ska ges på handläggningsspråket och i 27 § 3 mom. att en statlig eller kommunal myndighet ska använda handläggningsspråket när myndigheten begär och ger yttrande i ett ärende där en expedition eller någon annan handling utfärdas till parten.

3.1.3

Bedömning av länsläkare A:s förfarande

På basis av de bestämmelser som nämns ovan i avsnitt 3.1.2 anser jag att länsläkare A handlade felaktigt för det första då han till klaganden sände en finskspråkig begäran om bemötande, trots att handläggningsspråket var svenska eftersom klagandens klagomål var avfattat på svenska.

För det andra hade A inte sett till att klagandens i efterhand framförda uttryckliga begäran att för bemötandet få alla handlingar på svenska hade fogats till de övriga handlingarna i ärendet, på ett sådant sätt att också andra som eventuellt skulle handlägga ärendet hade fått reda på att klaganden i ett tidigare handläggningsskede påtalat den nämnda bristen och fått ett löfte om att den skulle avhjälpas.

Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet kan man visserligen till denna del beakta de ovan i avsnitt 3.1.1 nämnda speciella omständigheter under vilka länsläkare A tog emot samtalet. De saknar å andra sidan betydelse i ett fall, där den uppringande parten inte har en aning om hur det ligger till och den uppringda parten – trots att han t.ex. är på paus – låter förstå att ärendet ska skötas.

Jag meddelar för framtiden länsläkare A min uppfattning att hans förfarande var felaktigt.

3.1.4

Bedömning av länsläkare B:s förfarande

Beslutsförfarandet var i och för sig förenligt med språklagens 19 § 1 mom., eftersom beslutet hade upprättats på ärendets handläggningsspråk. Länsläkare B handlade emellertid felaktigt då hon vid beredningen av ärendet inte vederbörligen uppmärksammade det tidigare uppkomna misstaget som

bestod i att både utredningarna och begäran om bemötande var finskspråkiga, trots att själva klagomålet var svenskspråkigt.

En omständighet som talar till förmån för B och sålunda gör hennes förfarande mindre klandervärdt är å andra sidan att hon i efterskott försökte rätta till situationen genom att klagomålsärendet togs upp till ny behandling och klaganden gavs möjlighet att inkomma med ett bemötande på sitt modersmål. Klaganden utnyttjade dock inte denna möjlighet.

Det kan emellertid konstateras att klaganden, i en situation där hon får en begäran om bemötande efter att beslutet redan givits, kan få den uppfattningen att begäran är en ren formalitet, utan faktisk betydelse för avgörandet. En sådan misstanke kan inverka menligt på förtroendet för myndighetsverksamheten. Jag vill å andra sidan understryka att handläggning av klagomålsärenden förutsätter en viss flexibilitet och att samma ärende alltid kan prövas på nytt, oberoende av ett eventuellt tidigare avgörande.

Min slutsats är den att ärendet för länsläkare B:s vidkommande inte föranleder andra åtgärder från min sida än att jag för framtiden uppmärksammar henne på vikten av omsorgsfullhet vid handläggningen av ärenden samt på vikten av att de grundläggande språkliga rättigheterna tryggas.

3.1.5

Bedömning av överinspektörens förfarande

Överinspektören var beslutsfattare i det aktuella klagomålsärendet. Det är i sista hand beslutsfattaren som ansvarar för att de ärenden som hon avgör har blivit korrekt beredda. Också överinspektören handlade sålunda felaktigt då hon inte i sitt avgörande vederbörligen uppmärksammade den omständigheten att både utredningarna och begäran om bemötande var finskspråkiga trots att själva klagomålet var svenskspråkigt. Av denna anledning uppmärksammar jag för framtiden också henne på vikten av omsorgsfullhet vid handläggningen av ärenden samt på vikten av att de grundläggande språkliga rättigheterna tryggas.

3.1.6

Sammanfattning

Enligt min åsikt kan länsstyrelsens handläggning av klagomålsärendet som helhet betraktad anses vara misslyckad i procedurhänseende, på ett sätt som har varit ägnat att undergräva förtroendet för förvaltningens verksamhet. För det första kan det konstateras att klaganden fick begäran om bemötande på fel språk. För det andra blev klaganden tvungen att framhålla sina språkliga rättigheter, trots att de borde ha tillgodosetts på tjänstens vägnar. För det tredje hade klagandens i efterskott framförda uttryckliga begäran att få handlingarna på svenska lämnats utan avseende, vilket i praktiken skedde av vårdslöshet. Följden av de omständigheter som konstateras ovan var för det fjärde att i det beslut som gavs med anledning av klagomålet hade tagits in ett vilseledande omnämnande om att klaganden inte på begäran lämnat bemötande.

Länsstyrelsen hade inte i samband med handläggningen av klagomålet gett den betjäning som klaganden med fog hade rätt att vänta sig. Länsstyrelsens förfarande stred sålunda mot principen om förtroendeskydd som framgår av förvaltningslagens 6 § och mot serviceprincipen som framgår av lagens 7 §.

3.1.7

Begäran om förnyad behandling av ärendet

Vad beträffar klagandens i bemötandet av länsstyrelsens utredningar framförda begäran att justitieombudsmannen ska uppmana länsläkaren att sätta ut en ny fatalj för inlämnande av ett bemötande, eftersom det i vissa bilagor finns direkta fel och vissa förhastade ställningstaganden, konstaterar jag att klaganden enligt vad som utretts redan en gång getts tillfälle att inkomma med bemötande. Om klaganden fortfarande vill att hennes ärende ska tas upp till behandling kan hon själv kontakta länsstyrelsen direkt. Justitieombudsmannen har inte behörighet att på det sätt som klaganden önskar uppmana myndigheten att ta upp ärendet till ny behandling.

I samband med att jag bett länsstyrelsen om ytterligare utredning har jag emellertid underrättat den om den begäran som klaganden riktat till justitieombudsmannen, för kännedom och eventuella åtgärder.

3.2

Yttrande till justitieombudsmannen

Trots att klagomålet ursprungligen var riktat endast mot de tjänstemän som berett klagomålsärendet vid länsstyrelsen är det, såsom konstateras ovan i avsnitt 3.1.5 också fråga om den beslutsfattande tjänstemannens förfarande. Den ene undertecknaren av det yttrande om länsstyrelsens förfarande som lämnades till justitieombudsmannen var en tjänsteman vars förfarande i själva verket också avsågs i klagomålet. Frågan gäller om en tjänsteman vars förfarande ett klagomål avser är jävig att föredra en myndighets yttrande om tjänstemannens eget förfarande.

Enligt förvaltningslagens 27 § 1 mom. får en tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen, om tjänstemannen är jävig. Enligt motiveringen till bestämmelsen får en jävig tjänsteman inte på något sätt delta i sådana åtgärder i anslutning till behandlingen av ett ärende som kan inverka på avgörandet av ärendet (RP 72/2002 rd, s. 80). I förvaltningslagens 28 § föreskrivs närmare om jävsgrunderna. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkten är en tjänsteman jävig om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne är part. Enligt förvaltningslagens 11 § är den part i ett förvaltningsärende vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller. I förvaltningsrelaterade klagomål bestäms partsförhållandet på basis av beslutets rättsliga verkan och inte på basis av vem som gjort klagomålet. Den tjänsteman är sålunda part vars förfarande klagomålet avser (RP 72/2002 rd, s. 64).

Jag konstaterar för det första att biträdande justitiekanslern i sitt beslut dnr 569/1/02 med stöd av den tidigare gällande lagen om förvaltningsförfarande tagit ställning till jävsfrågan i samband med yttranden i en situation där en

stadsjurist som ett klagomål avsåg tillsammans med en biträdande stadsdirektör hade undertecknat stadsstyrelsens yttrande med anledning av klagomålet som inkommit till justitiekanslersämbetet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är hörande av en tjänsteman i utredningssyfte en annan sak än att upprätta ett av ett kollegialt kommunalt organ begärt yttrande som innehåller en bedömning av frågan om ett förfarande som avses i ett klagomål är lagligt och förenligt med god förvaltning. Biträdande justitiekanslern ansåg vidare att även om stadsstyrelsens yttrande inte hade rättsligt bindande verkan kunde det ha betydelse för hur laglighetsövervakaren bedömer de myndigheters och tjänstemäns förfarande som klagomålet riktats mot. Yttrandet kan sålunda inverka på avgörandet av ärendet.

Jag kan förena mig om biträdande justitiekanslerns ovan nämnda tolkning, som fortfarande gäller också i tillämpningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser. Min slutsats är därför att det från rättslig synpunkt hade varit motiverat att överinspektören skulle ha avhållit sig från att upprätta länsstyrelsens social- och hälsoavdelnings yttrande om klagomålsförfarandet, som samtidigt gällde bedömning av hennes eget förfarande.

En omständighet som minskar förfarandets klandervärdhet är emellertid att det var fråga om ett uppenbart fel i handläggningen av klagomålet, vilket inte över huvud taget bestreds i yttrandet. Den situation som avsågs i klagomålet kan inte heller i rättsligt hänseende anses vara på det sättet tolkningsbar att social- och hälsoavdelningens sakkunskap som remissinstans särskilt skulle ha betonats. Yttrandet innehåller i stället ett beklagande av att det skett fel i förfarandet. Jag anser därför att ärendet i detta avseende inte föranleder andra åtgärder från min sida än att jag för kännedom meddelar överinspektören samt social- och hälsoavdelningen min uppfattning om vikten av att iakttä jävsbestämmelserna.

Samtidigt uppmärksammar jag avdelningschefen på vikten av omsorgsfullhet då han i egenskap av chef ger yttranden till justitieombudsmannen, för undvikande av att tjänstemän i framtiden agerar i dubbelroller av det slag som det här är fråga om.

4

ÅTGÄRDER

1. Jag meddelar för kännedom länsläkare A min ovan i avsnitt 3.1.3 framförda uppfattning om hans felaktiga förfarande.
2. Jag uppmärksammar länsläkare B på de synpunkter som jag ovan i avsnitt 3.1.4 framför om hennes förfarande.
3. Jag meddelar för kännedom överinspektören min ovan i avsnitt 3.1.5 framförda uppfattning om hennes felaktiga förfarande och uppmärksammar henne också på det som jag i ovan i avsnitt 3.2 konstaterar om vikten av att iakttä jävsbestämmelserna.
4. Jag meddelar för kännedom social- och hälsoavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län min ovan i avsnitt 3.1.6 framförda uppfattning om dess

felaktiga förfarande och uppmärksammar avdelningen också på det som jag ovan i avsnitt 3.2 anför om överinspektörens jäv.

5. Jag uppmärksammar avdelningschefen på det som jag anför ovan i avsnitt 3.2.

I detta syfte sänder jag myndigheten och tjänstemännen kopior av detta beslut.