

5.12.2012

Dnr 4155/4/11

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

FÖRVERKLIGANDET VID FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN AV SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER

1

KLAGOMÅL

Klaganden ber i skrivelser 9.11 och 5.12.2011 riksdagens justitieombudsman pröva Helsingfors förvaltningsdomstols förfarande i ett ärende gällande handläggning av besvär över en fel-parkeringsavgift.

Klaganden som är från Norge uttrycker sitt missnöje över att förvaltningsdomstolen i samband med handläggningen av det ovan nämnda ärendet sände honom handlingarna på finska, trots att klaganden uppger att han meddelat förvaltningsdomstolen att han inte förstår finska.

- - -

3

AVGÖRANDE

3.1

Rättsregler

Grundlagen

Enligt grundlagens 17 § 1 mom. är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt paragrafens 2 mom. ska 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.

Enligt grundlagens 21 § 1 mom. 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. Enligt samma paragrafs 2 mom. ska 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 tryggas genom lag.

Språklagen

Enligt språklagens 2 § 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. Målet är att vars och ens rätt till en rättvis rättegång och god förvaltning

ska garanteras oberoende av språket samt att individens språkliga rättigheter ska förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det.

Enligt språklagens 2 § 3 mom. har myndigheterna rätt att ge bättre språklig service än vad språklagen förutsätter.

I språklagen föreskrivs om de minimikrav som ställs på myndigheternas språkliga service och som myndigheterna får överskrida. Denna princip om bättre språklig service kan enligt grundlagsutskottet utsträckas också till andra språk än nationalspråken (GrUB 9/2002, s. 4).

Enligt språklagens 10 § har var och en rätt att i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter använda finska eller svenska. Myndigheterna ska dessutom ordna möjlighet för den som ska höras att bli hörd på sitt eget språk, finska eller svenska.

Rätten att använda finska eller svenska är oberoende av medborgarskap. En utlänning som kan finska eller svenska har således samma rätt som en finsk medborgare att välja någotdera nationalspråket vid kontakter med myndigheterna (RP 92/2002 rd, s. 73).

I språklagens 9 § föreskrivs att bestämmelser om rätten att hos myndigheterna använda andra språk än finska, svenska och samiska finns bl.a. i lagstiftningen om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess.

Enligt språklagens 13 § 1 mom. ska handläggningsspråket i en förvaltningsprocess bestämmas enligt vad som i 12 § föreskrivs om handläggningsspråket i förvaltningsärenden.

Enligt språklagens 12 § ska som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter användas partens språk. Har parterna olika språk eller vet man inte när saken väcks vilka samtliga parter är, ska myndigheten med beaktande av parternas rätt och fördel bestämma vilket språk som skall användas. Om valet av språk inte kan träffas på den grunden, används majoritetsspråket i myndighetens ämbetsdistrikt.

Var och en har oberoende av handläggningsspråket rätt att enligt språklagens 10 § använda antingen finska eller svenska samt att bli hörd på någotdera av dessa språk. Den myndighet som svarar för ärendet ska se till att parterna och de personer som hörs i ärendet känner till sina rättigheter enligt 10 § (RP 92/2002 rd, s. 77).

Förvaltningsprocesslagen

I förvaltningsprocesslagens 77 § 1 mom. föreskrivs att myndigheten ska ordna tolkning och översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen ska användas vid myndigheten eller om han eller hon på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd och 1) den myndighet som har behandlat ärendet i ett tidigare behandlingsskede har varit skyldig att ordna tolkning eller skaffa översättning enligt 26 § 1 mom. i förvaltningslagen eller någon annan bestämmelse, 2) den myndighet som behandlar rättskipningsärendet är första instans i ett ärende som har inletts av en myndighet, eller 3) en person ska höras muntligen.

Enligt paragrafens 2 mom. kan myndigheten av särskilda skäl ordna tolkning och skaffa översättning också i andra fall än de som avses i 1 mom.

Enligt paragrafens 4 mom. ska myndigheten se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolk- och översättningshjälp i ärenden som behandlas vid myndigheten.

Enligt motiveringen till 77 § 4 mom. har det i praktiska tillämpningssituationer konstaterats att konventionsbestämmelserna delvis är alltför allmänt utformade för att direkt medföra förpliktelser för myndigheterna. Av denna anledning föreslås att det i 77 § 4 mom. i förvaltningsprocesslagen uttryckligen ska stadgas om tolk- och översättningshjälp för nordiska medborgare (RP 217/1995 rd).

I den juridiska litteraturen har det konstaterats att bestämmelsens praktiska betydelse aktualiseras då rättskipningsmyndigheten inte med stöd av 1 mom. har tolknings- eller översättningsskyldighet. Av paragrafens 4 mom. framgår inte entydigt när tolknings- eller översättningsskyldighet uppkommer. Detta är en prövningsfråga. I praktiken måste man sålunda anse att en medborgare i något av de nordiska länderna genom myndighetens försorg måste ges tolk- och översättningshjälp (på de språk som nämns i konventionen) alltid då det framgår att han eller hon inte annars kan sköta sitt ärende (Hallberg – Ignatius – Kanninen: Hallintolainkäyttölaki 1997, s. 467–468).

Enligt förvaltningsprocesslagens 33 § 1 mom. ska besvärmyndigheten se till att ärendet blir utrett och vid behov för en part eller den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet ange den tilläggsutredning som ska företas i ärendet. Enligt paragrafens 2 mom. ska besvärmyndigheten på tjänstens vägnar skaffa utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet och ärendets art kräver.

Paragrafens 2 mom. gäller inhämtande av tilläggsutredning på tjänstens vägnar. I och med att rättvisekravet nämns i momentet betonas det att besvärmyndigheten då den skaffar utredning också i övrigt ska fästa avseende vid att rättskipningen är rättvis. Faktorer som måste beaktas är t.ex. handläggningens snabbhet, kostnaderna, muntligheten och hörandet. Härvid ska särskilt beaktas tillämpningspraxis rörande artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, dvs. vad som avses med en rättvis process (RP 217/1995 rd).

Nordiska språkkonventionen

Enligt artikel 1 i konventionen mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land (FördrS 11/1987, ikraftträdandeförordning 193/1987), dvs. den nordiska språkkonventionen, är språk som omfattas av denna konvention svenska, danska, finska, isländska och norska. Konventionen avser såväl muntlig som skriftlig kontakt med en myndighet eller annat offentligt organ, dock ej telefonkontakt.

Enligt konventionens artikel 2.1 förbinder sig de fördragsslutande staterna att verka för att en medborgare i en fördragsslutande stat vid behov ska kunna använda sitt eget språk vid kontakt med myndigheter och andra offentliga organ i en annan fördragsslutande stat. Detta gäller förutom vid kontakt med domstolar främst vid kontakt med offentliga organ såsom sjukvårds-, hälsovårds-, socialvårds- och barnvårdsmyndigheter samt arbetsmarknads-, skatte-, polis- och skolmyndigheter.

Enligt konventionens artikel 2.2. ska i mål och ärenden vid domstolar och andra offentliga organ dessa såvitt möjligt sörja för att medborgare i fördragsslutande stat får behövlig tolk- och översättningshjälp. I brottmål ska medborgaren alltid få den tolkhjälp som behövs.

Enligt regeringens proposition om godkännande av konventionen är syftet med konventionen att skapa förutsättningar för att medborgare i de nordiska länderna i så stor utsträckning som möjligt ska kunna använda sitt eget språk hos ett annat nordiskt lands myndigheter och andra offentliga organ. En förutsättning för enighet om konventionsutkastet var att konventionen till sin karaktär var en rekommendation. Utgångspunkten är att varje stat ska utveckla sin språkliga service utifrån förekommande behov och disponibla resurser. Enligt konventionen är det beroende av varje fördragsslutande stats egen prövning och egna behov hur och i vilken utsträckning behövliga översättningstjänster och annan språklig service ordnas (RP 109/1982 rd, s. 1–3).

I motiveringen till konventionens artikel 2.1 konstateras det att bestämmelsen om de fördragsslutande staternas rätt att använda sitt eget språk har karaktären av en rekommendation. Dessutom har den begränsats till sådana fall där det finns ett behov att använda det egna språket. Om en person sålunda behärskar ett offentligt organs språk tillräckligt väl ska han eller hon i första hand använda det språket. Vid bedömningen av om personen behärskar språket tillräckligt väl ska det beaktas vilken typ av ärende – enkelt eller komplicerat – det är fråga om i det enskilda fallet. Domstolsärenden måste i allmänhet anses förutsätta goda språkkunskaper. Av artikel 2.1 följer att en handling som inkommit till ett offentligt organ inte får lämnas därefter på den grunden att den har upprättats på ett annat språk än organets eget nordiska språk. Vidare konstateras i propositionen att artikel 2.2 är villkorlig i det avseendet att domstolar och andra offentliga organ ska ordna med tolk- och översättningshjälp om det är möjligt (RP 109/1982 rd, s. 3).

I regeringens proposition med förslag till språklagen konstateras i fråga om den nordiska språkkonventionen att i brottmål ska medborgaren alltid få den tolkhjälp som behövs. Konventionen innehåller till övriga delar rekommendationer. I mål och ärenden vid domstolar och andra offentliga organ ska dessa emellertid såvitt möjligt sörja för att medborgare i fördragsslutande stater får behövlig tolk- och översättningshjälp (RP 92/2002 rd, s. 46).

3.2

Händelseförlopp

Av Helsingfors förvaltningsdomstols utredning framgår följande om ärendets handläggningskedan.

Klaganden fick en felparkeringsavgift 10.7.2011.

Klaganden sökte ändring i felparkeringsavgiften genom att på engelska skriva ett överklagande till Helsingfors stads parkeringsövervakare. Han berättade bl.a. att han inte förstår finska. Parkeringsövervakaren beslöt 19.10.2011 avslå överklagandet. Beslutet var skrivet på finska.

Klagandens på engelska skrivna överklagande inkom till Helsingfors förvaltningsdomstol 31.10.2011. Eftersom klaganden inte förstår finska bad han få information om beslutet på engelska.

Förvaltningsdomstolen sände överklagandet till parkeringsövervakaren för yttrande (remiss 31.10.2011). Parkeringsövervakaren gav sitt yttrande på finska (inkom 23.11.2011).

Förvaltningsdomstolen sände det finskspråkiga yttrandet till klaganden för genmäle (remiss 30.11.2011).

Klaganden sände 8.12.2011 förvaltningsdomstolen två engelskspråkiga brev som båda innehöll flera handlingar. Han konstaterade bl.a. att förvaltningsdomstolen fortsättningsvis använde finska trots att han meddelat att han inte förstod det språket. Han bad också att på engelska få ett besked om vad han gjort för fel, samt om motivering och kopior av de aktuella lagarna. Klaganden ansåg att förvaltningsdomstolens agerande bl.a. stred mot den nordiska språkkonventionen. I fråga om parkeringsmyndighetens agerande konstaterade han att den åtminstone borde ha skrivit handlingarna på svenska.

Handlingarna hade därefter vid förvaltningsdomstolen överförts från en byråsekreterare till en notarie som fungerade som föredragande. Denne bad 16.12.2011 parkeringsövervakaren inkomma med ett nytt yttrande (följebrev på svenska).

Parkeringsövervakaren skrev sitt yttrande på svenska (inkom 29.12.2011). Det stämmer i sak överens med parkeringsövervakarens förra finskspråkiga yttrande. Av parkeringsövervakarens yttrande framgår också grunderna för felparkeringsavgiften.

Förvaltningsdomstolen sände 29.12.2011 parkeringsövervakarens svenskspråkiga yttrande till klaganden för genmäle (remiss på svenska). Klaganden svarade inte inom tidsfristen.

Vid tidpunkten för utredningen behandlades ärendet fortfarande i förvaltningsdomstolen.

3.3

Förvaltningsdomstolens yttrande

Av handlingarna framgår att klaganden konsekvent framhållit sitt önskemål om att ärendet skulle handläggas på engelska. De språk som nämns i den nordiska språkkonventionen är svenska, danska, finska, isländska och norska. Klagandens krav på användning av engelska får således stöd varken i språkkonventionen eller i språklagen.

I de handlingar som inkom till förvaltningsdomstolen 8.12.2011 föreslog klaganden för första gången att svenska skulle användas. Därefter skaffade förvaltningsdomstolen parkeringsövervakarens yttrande också på svenska och sände det med en svenskspråkig remiss till klaganden för genmäle. Överklagandet hade handlagts i enlighet med språklagen och den nordiska språkkonventionen, utan att klagandens rättssäkerhet äventyrats.

3.4

Justitieministeriets yttrande

Justitieministeriet konstaterar följande, efter att ha bedömt ärendet utifrån de rättsregler som nämns i 3.1, lagberedningshandlingarna och övriga källor. Den finländska språklagen stiftades för att sätta i kraft den nordiska språkkonventionen. I förvaltningsprocesslagens 77 § 4 mom. föreskrivs uttryckligen om tolk- och översättningshjälp för nordiska medborgare. Också t.ex. i rättegångsbalkens 4 kap. 2 § föreskrivs att domstolen ska se till att nordiska medborgare får behövlig tolk- och översättningshjälp i ärenden som gäller dem. Vidare hänvisas i 6 a kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål till tolk- och översättningshjälp för nordiska medborgare (RP 92/2002 rd, s.119).

Den nordiska språkkonventionen gäller i princip nordiska medborgares rätt att vid behov använda sitt eget språk, och inte endast ett språk som personen i fråga förstår. Konventionen har karaktären av en rekommendation och ger myndigheterna rätt till behovsprövning. Nordiska medborgare kan vid behov använda sitt eget språk, med det är i sista hand myndigheten som avgör om det finns ett sådant behov.

Ministeriet uppger att det i praktiken har ansetts räcka att en person har betjänats på ett skandinaviskt språk, om personen själv har godkänt ett sådant förfarande och förstår språket i fråga. I fråga om norska medborgare har det ansetts godtagbart att använda svenska. Om en person däremot inte förstår ett skandinaviskt språk är det nödvändigt att till behövliga delar översätta handlingarna till hans eller hennes eget språk.

I det aktuella ärendet har klaganden, som är norsk medborgare, själv föreslagit användning av svenska. Enligt ministeriets åsikt kan man sålunda anse att det räcker att handlingarna överlämnas till svenska.

Ministeriet anser vidare att man inte direkt från den nordiska språkkonventionen kan härleda någon skyldighet för en myndighet att ta reda på en parts eget språk eller något annat i konventionen nämnt språk som parten vill att ska användas som handläggningsspråk. Från konventionen kan inte heller direkt härledas att myndigheten är skyldig att informera en part om hans eller hennes skyldighet att använda sitt eget språk. God förvaltning förutsätter dock att myndigheten utreder saken. I förvaltningsprocesslagens 33 § föreskrivs om skyldigheten att utreda ärendet i förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen ger uttryck för officialprincipen och understryker domstolens ansvar för utredningen av ärenden.

I det aktuella fallet hade finska valts som handläggningsspråk. I motiveringen till språklagen konstateras emellertid att var och en, oberoende av handläggningsspråket i ett ärende, har rätt att i enlighet med språklagens 10 § använda antingen finska eller svenska. Den behöriga myndigheten bör se till att parterna blir upplysta om sina rättigheter i detta avseende. Klaganden hade redan i sitt överklagande till förvaltningsdomstolen framhållit att han inte kan finska. Trots detta hade förvaltningsdomstolen sänt honom en finskspråkig begäran om genmäle. Enligt justitieministeriets åsikt borde förvaltningsdomstolen redan i början av handläggningen ha upplyst klaganden om hans rätt att använda svenska.

3.5

Bedömning

3.5.1

Avgränsning av bedömningen

Nedan bedömer jag förvaltningsdomstolens förfarande enbart med de språkliga rättigheterna som utgångspunkt. Däremot befattar jag mig inte med det materiella innehållet i förvaltningsdomstolens avgörande. Vad beträffar Helsingfors stads parkeringsövervaknings förfarande behandlades också språkfrågor under biträdande justitieombudsman Maija Sakslins inspektion av parkeringsövervakningen den 29 november 2012. Jag tar sålunda inte ställning till Helsingfors stads förfarande i detta enskilda fall.

3.5.2

Bakgrundsuppgifter

Av handlingarna framgår att klaganden som är från Norge överklagat en felparkeringsavgift till Helsingfors förvaltningsdomstol. Klaganden skrev överklagandet på engelska och bad förvaltningsdomstolen om att få information om beslutet på detta språk. I samband med överklagandet framhöll klaganden att han inte förstår finska. Förvaltningsdomstolen bad parkeringsövervakaren om ett yttrande. Yttrandet som var skrivet på finska sändes med ett finskspråkigt följebrev till klaganden i Norge för genmäle. I de handlingar som klaganden sände till förvaltningsdomstolen som genmäle framhöll han än en gång att han inte förstår finska. I detta skede föreslog han uttryckligen användning av svenska, varefter förvaltningsdomstolen inhämtade parkeringsövervakarens yttrande också på svenska och sände det till klaganden för genmäle, med ett svenskspråkigt följebrev. Klaganden gav emellertid inte något ytterligare genmäle.

3.5.3

Nordiska medborgares språkliga rättigheter i Finland

I fråga om rätten att använda finska eller svenska hos statliga myndigheter konstaterar jag att denna rätt enligt språklagens 10 § är oberoende av medborgarskap. En utlänning som kan finska eller svenska har således samma rätt som en finsk medborgare att välja någotdera nationalspråket vid kontakter med myndigheterna (RP 92/2002 rd, s. 76). Enligt förvaltningsprocesslagens 77 § 4 mom. ska en domstol se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolk- och översättningshjälp i ärenden som behandlas vid den.

Å andra sidan ger inte den uttryckliga bestämmelsen i förvaltningsprocesslagen – och inte heller dess motivering – direkt någon upplysning till frågan när skyldigheten att ordna tolkning eller översättning blir aktuell och på vilket språk tolkningen och översättningen ska ordnas. Inte heller den juridiska litteraturen (se 3.1) ger något entydigt svar på frågan. Dels anses det vara fråga om en behovsprövning och dels anses det – med viss tveksamhet – att man kan utgå ifrån att myndigheterna ska ge en nordisk medborgare tolk- och översättningshjälp på de i konventionen nämnda språken alltid då det framgår att han eller hon inte annars kan sköta sitt ärende. Det kan ytterligare konstateras att det i motiveringen till förvaltningsprocesslagen (RP 217/1995 rd) i anslutning till de allmänna bestämmelserna om tolkning och översättning i 77 § 1 och 2 mom. konstateras att tolkningen och översättningen inte nödvändigtvis behöver göras till partens modersmål och att tolkningen således kan göras till något språk som parten konstateras förstå tillräckligt väl.

3.5.4

Ärendets natur och dess eventuella inverkan på språkvalet

I det följande bedömer jag ärendet med beaktande av om *ärendets natur* kan ha någon relevans för frågan om vilket språk handlingarna ska översättas till. Generellt sett får rättssäkerhetsfrågor – inklusive språkfrågor – en accentuerad betydelse i ett straffrättsligt förfarande. I det aktuella ärendet är det emellertid fråga om en felparkeringsavgift, dvs. om en administrativ påföljd som i Finland kan överklagas till förvaltningsdomstolen i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Från saklig synpunkt är felparkeringar emellertid förseelser som bestraffas enligt vägtrafiklagen, terrängtrafiklagen, räddningslagen eller miljöskyddslagen. Riksdagens grundlagsutskott anser att en avgift som påförs för en lagstridig gärning är en ekonomisk påföljd av straffnatur och har sålunda i sak jämställt denna påföljd med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 57/2010 rd – RP 223/2010 rd, s. 2).

Karaktären av de ärenden som avses i den nordiska språkkonventionens artikel 2.2 har enligt min åsikt åtminstone i viss mån tillmätts betydelse. Enligt den första meningen i den nämnda punkten ska domstolen – såvitt möjligt – sörja för att medborgare i fördragsslutande stat får behövlig tolk- och översättningshjälp. Enligt den andra meningen ska medborgaren i brottmål alltid få den tolkhjälp som behövs. Det är således här inte endast fråga om en rekommendation. Å andra sidan nämns i konventionen inte heller i fråga om brottmål någonting om översättning utan endast om *tolkhjälp* dvs. om anlitande av tolk. I detta avseende finns inte heller några närmare bestämmelser om på vilket språk tolkningen ska ordnas. I 6 a kap i lagen om rättegång i brottmål föreskrivs om rättegångsspråket i brottmål. Enligt kapitlets 2 § 3 mom. har andra än finsk-, svensk- eller samiskspråkiga svarande samt målsägande i brottmål där åklagaren utför åtal rätt att få gratis tolkning vid behandling av brottmål. Domstolen ska på tjänstens vägnar sköta tolkningen eller skaffa en tolk. Vad som bestäms om tolkning gäller också översättning av domar och beslut. Inte heller denna bestämmelse tar sålunda dess mera ställning till frågan om till vilket språk tolkning ska ordnas och avgörandet översättas. Det kan dessutom konstateras att enligt artikel 6.3 a i Europarådets människorättskonvention ska den som blivit anklagad för ett brott underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom på ett språk som han *förstår*.

Sålunda ger inte heller ärendets natur svar på frågan om vilket nordiskt språk domstolen ska använda i ett enskilt fall. Följaktligen är det inte möjligt att ens utifrån en granskning av ärendets natur dra t.ex. den slutsatsen att förvaltningsdomstolen skulle vara skyldig att översätta handlingarna i ett ärende som gäller felparkeringsavgift till ett visst främmande eller nordiskt språk, endast på den grunden att av felparkeringsavgiften i ett visst avseende i sak är jämförbar med en straffrättslig påföljd.

3.5.5

Användning av svenska i förvaltningsdomstolen

Med stöd av det som anförs ovan är det sålunda tolkningsbart om förvaltningsdomstolen ska ordna tolkning och översättning till en parts modersmål i den mån som detta är ett av de språk som nämns i konventionen, eller endast till ett språk som parten förstår. Det är också tolkningsbart i vilken mån domstolen är skyldig att ta reda på vilket av de i konventionen nämnda språken som parten förstår, om detta inte uttryckligen framgår av handlingarna.

Jag bad justitieministeriet ta ställning till om det är förenligt med språkkonventionens syfte att domstolen använder svenska trots att man med ledning av handlingarna kunde dra den slutsatsen att klagandens eget språk eventuellt är något annat av de språk som nämns i konventionen än svenska. Jag bad ministeriet också ta ställning till frågan om språkkonventionen redan i sig innebär att en myndighet i vissa situationer är skyldig att ta reda på en parts eget språk eller om parten vill eller önskar använda något annat av de nordiska språk som nämns i konventionen, eller om myndigheten medan ärendet handläggs är skyldig att informera parten om rätten att använda sitt eget språk så som avses i språkkonventionen.

Justitieministeriet uppger att det i praktiken har ansetts tillräckligt att ge service på ett skandinaviskt språk, förutsatt att personen i fråga har godkänt förfarandet och förstår språket. I fråga om norska medborgare har det enligt ministeriet ansetts vara godtagbart att använda svenska. I det aktuella fallet hade den norske klaganden själv föreslagit att svenska skulle användas i hans ärende. Enligt ministeriet kan det sålunda anses räcka att handlingarna översattes till svenska. Ministeriet konstaterar vidare att man inte direkt från språkkonventionen kan härleda att en myndighet är skyldig att ta reda på vilket som är en parts eget språk eller vilket av de i konventionen nämnda språken parten vill använda i sitt ärende. Ministeriet anser att man inte

heller direkt från konventionen kan härleda att en myndighet är skyldig att informera en part om att han eller hon har rätt att använda sitt eget språk. Med utgångspunkt i officialprincipen konstaterar ministeriet emellertid att den ansvariga myndigheten bör se till att parterna känner till sina rättigheter, dvs. att de oberoende av handläggningsspråket har rätt att enligt språklagens 10 § använda antingen finska eller svenska.

Min slutsats och åsikt är att eftersom klaganden själv under handläggningens gång föreslagit användning av svenska kan man utgå ifrån att det räcker med att översätta handlingarna till svenska. Till denna del kan jag förena mig om den slutsats som justitieministeriet framför i sitt yttrande. Klagomålet föranleder sålunda i detta avseende inga åtgärder från min sida.

3.5.6

Hade språkfrågan beaktats i ett tillräckligt tidigt skede?

Trots att jag ovan som min åsikt framför att det i och för sig var korrekt att använda svenska, måste ärendet ytterligare bedömas utifrån om man beaktat språkfrågan i ett tillräckligt tidigt skede.

I det aktuella fallet beaktade man vid förvaltningsdomstolen språkfrågan efter att handlingarna hade överförts till föredraganden. En byråsekreterare hade dessförinnan skriftligen på finska ombesörjt att parterna blev hörda. Förvaltningsdomstolen får i och för sig utföra den praktiska utredningen enligt egen prövning. Från laglighetskontrollens och rättssäkerhetens synpunkt konstaterar jag emellertid att förfarandet, som i praktiken innebär att en annan person än föredraganden skriftligen hör parterna, inte får tillämpas så rutinmässigt att särdragen i det enskilda fallet – som här språkfrågan – inte vederbörligen beaktas.

Justitieministeriet anser att förvaltningsdomstolen redan i handläggningens begynnelsestadium borde ha upplyst klaganden om dennes rätt att använda svenska. Ministeriet kom fram till denna slutsats på grund av att klaganden redan i sitt skriftliga överklagande till förvaltningsdomstolen hade framhållit att han inte kan finska. Jag har i och för sig ingenting att anmärka på i detta avseende.

Å andra sidan konstaterar jag dock att man utifrån handlingarna i besvärärendet som inleddes 31.10.2011 inte kan dra någon slutsats om huruvida klaganden de facto själv kunde använda svenska eller om han endast förstod svenska, utan att själv kunna tala eller skriva språket. Enligt de handlingar som jag haft tillgång till hade klaganden genomgående använt engelska i sina kontakter med parkeringsövervakaren och förvaltningsdomstolen, trots att han slutligen i skrivelsen som inkom till förvaltningsdomstolen 8.12.2011 på eget initiativ föreslog att ärendet skulle handläggas på svenska. Klaganden hade inte heller gett något nytt genmäle efter att från förvaltningsdomstolen ha fått handlingarna på svenska.

Det är i och för sig inte förenligt med språklagen att språkliga rättigheter tillgodoses först efter en parts yrkande, utan myndigheterna måste självmant se till att så sker. Å andra sidan kan man enligt min åsikt inte heller utgå ifrån att handläggningsspråket alltid ska vara svenska, om ett ärende inleds på ett främmande språk och en person endast meddelar att han inte kan finska. I språklagen finns särskilda bestämmelser om hur handläggningsspråket ska bestämmas. I förvaltningsprocessärenden ska enligt språklagens 12 och 13 § i sista hand användas majoritetsspråket i domstolens ämbetsdistrikt, vilket i fråga om Helsingfors förvaltningsdomstol är finska.

Det är emellertid en annan sak att en part som talar ett främmande språk, enligt språklagen ska informeras om möjligheten att *använda* svenska, vilket också justitieministeriet påpekar i sitt yttrande. Ministeriet vidareutvecklar emellertid inte denna tankegång med avseende på hur myndigheten ska förfara efter att den på ovan nämnt sätt informerat parten. Det förblir sålunda tolkningsbart på vilket språk ett ärende ska handläggas, om en utlänning som medveten om sin rätt att använda svenska dock själv fortsätter att använda ett främmande språk men ber myndigheten använda svenska t.ex. på den grunden att han anser sig förstå svenska. Det är då inte fråga om att *använda* svenska hos myndigheten i traditionell bemärkelse och på ett sätt som tydligt definierar handläggningsspråket. Det är inte heller klart fråga om en sådan i språklagens 20 § avsedd situation som berättigar till avgiftsfri översättning. Enligt den nyss nämnda paragrafens 1 mom. har en part nämligen rätt till översättning om en handling har skrivits på ett annat än partens språk. Härmed avses i första hand situationer där parterna är flera och handläggningsspråket har bestämts vara något av nationalspråken. En person som använder det nationalspråk som inte valts till handläggningsspråk i ett ärende, har rätt att få en översättning till det andra nationalspråket som han eller hon använder.

Under sådana exceptionella förhållanden är det enligt min mening motiverat att en tvåspråkig myndighet, genom att tolka språklagen på ett grundrättighetspositivt sätt, utgår ifrån att handläggningsspråket är det nationalspråk som en utländsk part som sköter sina ärenden på ett främmande språk – då han i förekommande fall tillfrågas om saken – meddelar att han förstår eller ber myndigheten använda. En tvåspråkig myndighet är nämligen i varje fall skyldig att verka på båda nationalspråken. Om det däremot i ett ärende finns t.ex. flera parter som talar olika språk bestäms handläggningsspråket och rätten till översättning enligt språklagen.

Rättsreglerna lämnar utrymme för tolkning. Av denna anledning och eftersom förvaltningsdomstolen sedermera har översatt handlingarna till svenska och än en gång gett klaganden tillfälle att bli hörd på detta språk är min slutsats den att klagandens rättssäkerhet inte äventyrats. Ärendet föranleder därför inga andra åtgärder från min sida än att jag för kännedom meddelar förvaltningsdomstolen som min uppfattning att det skulle ha varit skäl att i ett tidigare skede än vad som var fallet uppmärksamgöra klaganden på hans rätt att använda svenska.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar för kännedom Helsingfors förvaltningsdomstol min uppfattning som framgår i punkt 3.5 genom att sända en kopia av detta beslut till förvaltningsdomstolens överdomare.

Samtidigt sänder jag mitt beslut till justitieministeriet för kännedom.

Vidare sänder jag beslutet till Helsingfors stads parkeringsövervakare för kännedom.

- - -

5.12.2012

Dnr 4155/4/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN HALLINTO-OIKEUDESSA

1

KANTELU

Kantelija pyysi kirjeissään 9.11. ja 5.12.2011 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin hallinto-oikeuden menettelyn pysäköintivirhemaksusta tehdyn valituksen käsittelyä koskevassa asiassa.

Norjasta kotoisin oleva kantelija oli tyytymätön siihen, että hallinto-oikeus oli edellä mainittua asiaa käsitellessään lähettänyt hänelle asiakirjoja suomeksi, vaikka kantelija oli kertomansa mukaan ilmoittanut hallinto-oikeudelle, ettei hän ymmärrä sitä.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kielilaki

Kielilain tarkoituksena on sen 2 §:n mukaan turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallin-

toon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Kielilain 2 § 3 momentin mukaan viranomaisen voi antaa myös parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään.

Kielilaki sisältää viranomaisten antamalle kielelliselle palvelulle asetettavat vähimmäisvaatimukset, jotka viranomaisen saa ylittää. Tämä paremman kielellisen palvelun periaate voi perustuslakivaliokunnan mukaan ulottua myös muihin kuin kansalliskieliin (PeVM 9/2002, s. 4).

Kielilain 10 §:n mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Tämä oikeus on kansalaisuudesta riippumaton, joten suomea tai ruotsia osaavalla ulkomaalaisella on hallituksen esityksen mukaan sama oikeus kuin Suomen kansalaisella käyttää valitsemaansa kansalliskieltä asioidessaan viranomaisissa (HE 92/2002 vp, s. 71).

Kielilain 9 §:n mukaan oikeudesta käyttää viranomaisissa muita kieliä kuin suomen, ruotsin ja saamen kieltä, säädetään muun muassa hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädännössä.

Kielilain 13 §:n 1 momentin mukaan hallintolainkäyttöasian käsittelykielen sovelletaan, mitä 12 §:ssä säädetään asian käsittelykielestä hallintoasiassa.

Kielilain 12 §:n mukaan hallintoasian käsittelykielenä on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli. Jos asianosaiset ovat erikielisiä tai jos kaikki asianosaiset eivät asian vireille tullessa ole viranomaisen tiedossa, viranomaisen päättää käytettävästä kielestä asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen. Jos kielivalintaa ei voida tehdä tällä perusteella, käytetään viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kieltä.

Jokaisella on asian käsittelykielestä riippumatta 10 §:n mukainen oikeus käyttää joko suomea tai ruotsia sekä tulla kuulluksi jommallakummalla näistä kielistä. Asiasta vastaavan viranomaisen tulisi hallituksen esityksen mukaan huolehtia siitä, että asianosaiset ja asiassa kuultavat henkilöt tuntevat 10 §:n mukaiset oikeutensa (HE 92/2002 vp, s. 75).

Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölain 77 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi ja: 1) asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä hallintolain 26 §:n 1 momentin tai muun säännöksen nojalla; 2) lainkäyttöasiaa käsittelevä viranomaisen toimii ensi asteena asiassa, joka on tullut vireille viranomaisen aloitteesta; tai 3) henkilöä kuullaan suullisesti.

Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen voi erityisestä syystä huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa.

Säännöksen 4 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun.

Säännöksen perusteluiden mukaan käytännön soveltamistilanteissa oli havaittu, että pohjoismaisen kielisopimuksen määräykset ovat osittain liian epätasemmia, jotta määräykset asettaisivat viranomaisille suoraan velvoitteita. Tästä syystä hallintolainkäyttölain 77 §:n 4 momentissa on pohjoismaiden kansalaisten tarvitsemasta tulkitsemis- ja käännösavusta nimenomainen säännös (HE 217/1995 vp).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että säännöksen käytännön merkitys tulee esille silloin, kun lainkäyttöviranomaisella ei ole tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuutta 1 momentin nojalla. Pykälän 4 momentti ei ilmaise yksiselitteisellä tavalla, milloin sen nojalla on velvollisuus ryhtyä tulkitsemaan tai kääntämään. Perusteena on tarpeellisuuden harkinta. Käytännössä lienee siten katsottava, että Pohjoismaan kansalaiselle on annettava tulkitsemis- ja kääntämisapua (sopimuksessa mainituilla kielillä) viranomaisen toimesta aina, kun ilmenee, ettei hän muuten pysty hoitamaan asiaansa (Hallberg – Ignatius – Kanninen: Hallintolainkäyttölaki 1997, s. 467–468).

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Säännöksen 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Säännöksen 2 momentti koskee lisäselvityksen hankkimista viran puolesta. Oikeudenmukaisuuden vaatimuksen mainitsemisella korostetaan sitä, että valitusviranomaisen tulee selvityksen hankkimisessa kiinnittää huomiota oikeudenmukaisen lainkäytön toteutumiseen. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi käsittelyn nopeus, kustannukset, suullisuus ja kuuleminen. Tällöin olisi otettava huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytäntö siitä, mitä oikeudenmukaisella prosessilla tarkoitetaan (HE 217/1995 vp).

Pohjoismainen kielisopimus

Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa solmitun sopimuksen (SopS 11/1987; voimaanpanoasetus 193/1987) eli pohjoismaisen kielisopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksessa tarkoitettuja kieliä ovat suomi, islanti, norja, ruotsi ja tanska. Sopimus koskee suullista ja kirjallista kanssakäymistä viranomaisen tai muun julkisen toimielimen kanssa, ei kuitenkaan puhelinkeskusteluja.

Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat vaikuttamaan siihen, että sopimusvaltion kansalainen tarvittaessa voi käyttää omaa kieltään asioidessaan muun sopimusvaltion viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä. Tämä koskee tuomioistuimien lisäksi lähinnä sellaisia julkisia toimielimiä kuin sairaanhoito-, terveydenhoito-, sosiaali- ja lastensuojeluviranomaisia sekä työvoima-, vero-, poliisi- ja kouluviranomaisia.

Sopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaan tuomioistuimien ja muiden julkisten toimielinten on mikäli mahdollista huolehdittava, että sopimusvaltion kansalainen saa niiden käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja kääntämisavun. Rikosasioissa on kansalaisen aina saatava tarvittava tulkitsemisapu.

Sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen mukaan sopimuksen tarkoituksena on luoda edellytykset sille, että Pohjoismaiden kansalaiset voivat mahdollisimman suuressa määrin käyttää omaa kieltään muun Pohjoismaan viranomaisessa tai muussa julkisessa toimielimessä. Edellytyksenä yksimielisyyden saavuttamiselle sopimusluonnoksessa oli, että luonnos laadittiin pääosin suositusluonteiseksi, tavoitteelliseksi. Lähtökohtana on, että kukin valtio kehittää kielipalvelunsa esiintyvän tarpeen ja käytävissä olevien voimavarojen mukaisesti. Sopimuksessa on jätetty kunkin sopimusvaltion omaan harkintaan ja tarpeesta riippuvaiseksi, millä tavoin ja missä laajuudessa tarvittavat käännös- ja muut kielipalvelut järjestetään (HE 109/1982 vp, s. 1–3).

Sopimuksen 2 artiklan perusteluissa todetaan, että artiklan 1 kappaleen määräys sopimusvaltion kansalaisen oikeudesta käyttää omaa kieltään on luonteeltaan suositus. Lisäksi oikeus on rajoitettu tapauksiin, joissa oman kielen käyttämiseen on tarvetta. Jos asianomainen hallitsee virallisen toimielimen kielen riittävän hyvin, hänen tulee ensi sijassa käyttää sitä. Arvioitaessa asianomaisen henkilön kielitaidon riittävyttä on otettava huomioon, minkä laatusesta asiasta – yksinkertaisesta tai monimutkaisesta – kulloinkin on kyse. Tuomioistuimessa asioimisen voidaan katsoa yleensä edellyttävän hyvää kielitaitoa. Artiklan 1 kappaleen määräyksestä johtuu, että viralliselle toimielimelle saapunutta asiakirjaa ei saa jättää käsittelemättä sillä perusteella, että se on laadittu muulla kuin toimielimen omalla pohjoismaisella kielellä. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että artiklan 2 kappaleen määräys on laadittu ehdolliseksi, sillä tuomioistuimen ja muun julkisen toimielimen on huolehdittava tulkitsemis- ja kääntämisavusta, mikäli mahdollista (HE 109/1982 vp, s. 3).

Kielilakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan pohjoismaisesta kielisopimuksesta, että rikosasioissa tulee aina saada tarvittavaa tulkin apua. Muilta osin sopimus on suositusluonteinen, tavoitteellinen. Kuitenkin tuomioistuinten ja muiden julkisten toimielinten on, mikäli mahdollista, huolehdittava siitä, että sopimusvaltion kansalainen saa niiden käsiteltävänä olevissa asioissa tarvittavan tulkkauksen- ja käännösavun (HE 92/2002 vp, s. 45).

3.2

Tapahtumatietoja

Helsingin hallinto-oikeuden selvityksessä on selostettu asian käsittelyn vaiheet seuraavasti.

Kantelija sai pysäköintivirhemaksun 10.7.2011.

Kantelija haki pysäköintivirhemaksuun muutosta tekemällä englanniksi vastalauseen Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojalle. Siinä hän oli muun ohella kertonut, ettei ymmärrä suomea. Pysäköinninvalvoja oli tehnyt 19.10.2011 päätöksen, jolla vastalause oli hylätty. Päätös vastalauseeseen oli laadittu suomeksi.

Kantelijan englanniksi laatima valitus oli tullut Helsingin hallinto-oikeudessa vireille 31.10.2011. Kantelija oli todennut, ettei hän ymmärrä suomea ja oli pyytänyt informoimaan päätöksestä englanniksi.

Hallinto-oikeus oli lähettänyt valituksen lausunnolle Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojalle (lähete 31.10.2011). Pysäköinninvalvoja oli antanut lausunnon suomeksi (saapunut 23.11.2011).

Hallinto-oikeus oli lähettänyt lausunnon vastaselitystä varten kantelijalle suomeksi (lähete 30.11.2011).

Kantelija oli vastaselityksenään toimittanut 8.12.2011 hallinto-oikeudelle kaksi englanninkielistä kirjelmää, jotka molemmat olivat sisältäneet useita asiakirjoja. Näissä asiakirjoissa hän oli muun muassa todennut, että hallinto-oikeus oli käyttänyt edelleen suomea, vaikka hän oli ilmoittanut, ettei ymmärrä sitä. Hän oli pyytänyt myös ilmoittamaan englanniksi, mitä hän oli tehnyt väärin, sen perusteet ja kopiot laista. Kantelija oli katsonut hallinto-oikeuden toiminnan olevan muun muassa vastoin pohjoismaista kielisopimusta. Pysäköintiviranomaisen toiminnasta hän oli todennut, että kaikki olisi pitänyt kirjoittaa ainakin ruotsiksi.

Tämän jälkeen asiakirjat olivat siirtyneet hallinto-oikeudessa toimistosihteeriltä asian esittelijänä toimivalle notaarille. Tämä oli 16.12.2011 pyytänyt pysäköinninvalvojalta uuden lausunnon (lähete ruotsiksi).

Pysäköinninvalvoja antoi lausuntonsa ruotsiksi (saapunut 29.12.2011). Se oli asiallisesti samansisältöinen kuin pysäköinninvalvojan aikaisemmin suomeksi antama lausunto. Pysäköinninvalvojan lausunnosta kävivät ilmi myös pysäköintivirhemaksun määräämisen perusteet.

Hallinto-oikeus lähetti 29.12.2011 edellä mainitun pysäköinninvalvojan ruotsiksi antaman lausunnon vastaselitystä varten kantelijalle (lähete ruotsiksi). Valittaja ei antanut vastausta määräaikaan mennessä.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa oli selvityksenantohetkellä kesken.

3.3

Hallinto-oikeuden lausunto

Asiakirjojen perusteella kantelija oli johdonmukaisesti tuonut esille nimenomaisesti toivomuksensa englannin kielen käyttämisestä asiassa. Pohjoismaisessa kielisopimuksessa tarkoitettuja kieliä ovat suomi, islanti, norja, ruotsi ja tanska. Valittajan vaatimukset englannin kielen käytöstä eivät näin ollen olleet perustuneet kielisopimukseen eivätkä kielilakiin.

Ruotsin kielen käyttämisen kantelija oli tuonut ensimmäisen kerran esille 8.12.2011 hallinto-oikeuteen saapuneissa asiakirjoissa. Tämän jälkeen hallinto-oikeus oli hankkinut Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojan lausunnon myös ruotsiksi ja lähettänyt sen ruotsinkielisellä läheteellä valittajalle vastaselityksen antamista varten. Kantelijan valitus oli käsitelty kielilain edellyttämällä ja Pohjoismaisen kielisopimuksen huomioon ottavalla tavalla ja valittajan oikeusturvaa vaarantamatta.

3.4

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on arvioinut asiaa edellä kohdassa 3.1 mainittujen oikeusohjeiden ja lainvalmisteluasiakirjojen sekä muiden lähteiden perusteella todeten seuraavaa. Pohjoismaisen kielisopimuksen voimaansaattaminen on ollut kielilainsäädännössämme tarkoituksena. Hallintolainkäyttölain 77 §:n 4 momentissa on nimenomainen säännös Pohjoismaiden kansalaisten tarvitsemasta tulkittamis- ja käännösavusta. Esimerkiksi myös oikeudenkäymiskaaren 4 luvun 2 § sisältää säännöksen, jonka mukaan tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että muiden Pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvitsemansa tulkkaus- ja käännösavun. Pohjoismaan kansalaisen tarvitsemaan tulkkaus- ja käännösapuun viitataan myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 2 §:n perusteluissa (HE 92/2002 vp, s. 113).

Pohjoismainen kielisopimus koskee lähtökohtaisesti Pohjoismaiden kansalaisten oikeutta tarvittaessa käyttää omaa kieltään, eikä ainoastaan sellaista kieltä, jota henkilö ymmärtää. Sopimus on luonteeltaan tavoitteellinen ja sisältää viranomaisen tarveharkintaa. Pohjoismaiden kansalaiset voivat tarvittaessa käyttää omaa kieltään, mutta viime kädessä viranomainen ratkaisee, onko tähän tarvetta.

Ministeriön mukaan käytännössä on katsottu riittäväksi, että henkilö on saanut palvelua skandinaavisella kielellä, kunhan hän itse on hyväksynyt tällaisen menettelyn ja ymmärtää kyseistä kieltä. Kun on kyse norjalaisesta henkilöstä, on ruotsin kielen käyttäminen katsottu hyväksyttäväksi. Jos henkilö ei sen sijaan ymmärrä skandinaavista kieltä, asiakirjat olisi tarpeellisilta osin käännettävä hänen omalle kielelleen.

Tässä tapauksessa norjalainen kantelija on itse tuonut esiin ruotsin kielen käyttämisen asiaan. Näin ollen voidaan ministeriön mukaan katsoa, että asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi on ollut riittävää.

Edelleen ministeriö katsoo, että pohjoismaisesta kielisopimuksesta ei voida suoraan johtaa viranomaisen selonottovelvollisuutta asianosaisen omasta kielestä tai muusta sopimuksen tarkoittamasta kielestä, jota hän haluaisi käyttää asiaa käsiteltäessä. Sopimuksesta ei myöskään voida suoraan johtaa viranomaisen velvollisuutta informoida asianosaista hänen oikeudestaan käyttää omaa kieltään. Hyvän hallinnon toteuttaminen edellyttää kuitenkin viranomaiselta asian selvittämistä. Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säädetään asian selvittämismenettelyistä hallintotuomioistuimessa. Kyseinen säännös ilmentää virallisperiaatetta ja korostaa tuomioistuimen vastuuta asian selvittämisestä.

Tässä tapauksessa asian käsittelykieleksi on valikoitunut suomi. Kielilain perusteluissa todetaan kuitenkin, että jokaisella on asian käsittelykielestä riippumatta oikeus käyttää kielilain 10 §:n mukaisesti joko suomea tai ruotsia. Asiasta vastaavan viranomaisen tulisi huolehtia siitä, että asianosaiset tuntevat nämä oikeutensa. Kantelija oli tuonut jo hallinto-oikeudelle lähettämässään valituskirjelmässä esiin, että hän ei osaa suomea. Tästä huolimatta hallinto-oikeus oli lähettänyt hänelle vastaselityspyynnön suomeksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallinto-oikeuden olisi tullut jo käsittelyn alussa huolehtia siitä, että valittaja on tietoinen oikeudestaan käyttää ruotsia.

3.5

Arviointi

3.5.1

Arvioinnin rajaus

Arvioin jäljempänä hallinto-oikeuden menettelyä vain kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Sen sijaan en puutu hallinto-oikeuden ratkaisun asiasisällölliseen puoleen. Mitä taas tulee Helsingin kaupungin pysäköinninvalvonnan menettelyyn, apulaisoikeusasiamies Maija Saksliinin sinne 29.11.2012 tekemällä tarkastuksella on käsitelty myös pysäköinninvalvontaa koskevia kielikysymyksiä. Näin ollen en nyt ota enemmälti kantaa Helsingin kaupungin menettelyyn tässä yksittäisessä tapauksessa.

3.5.2

Taustatietoja

Asiakirjoista ilmenee, että Norjasta kotoisin oleva kantelija oli valittanut Helsingin hallinto-oikeuteen saamastaan pysäköintivirhemaksusta. Kantelija oli tehnyt valituksensa englanniksi ja pyytänyt hallinto-oikeutta informoimaan päätöksestä tällä kielellä. Valituskirjelmässä ja sen liitteissä kantelija oli tuonut esiin, että hän ei ymmärrä suomea. Hallinto-oikeus oli pyytänyt pysäköinninvalvojalta lausunnon, ja saatu suomenkielinen lausunto oli lähetetty kantelijalle Norjaan vastaselityksen antamista varten suomenkielisellä läheteellä. Hallinto-oikeudelle vastaselityksenä saapuneissa asiakirjoissa kantelija oli edelleen tuonut esiin, että hän ei ymmärrä suomea. Tässä vaiheessa hän oli nimenomaisesti tuonut esiin ruotsin kielen käyttämisen, ja hallinto-oikeus oli hankkinut pysäköinninvalvojan lausunnon myös ruotsiksi ja lähettänyt sen kantelijalle ruotsinkielisellä läheteellä vastaselityksen antamista varten. Kantelija ei kuitenkaan enää ollut toimittanut vastaselitystä.

3.5.3

Pohjoismaalaisten kielellisistä oikeuksista Suomessa

Oikeudesta käyttää suomea tai ruotsia valtion viranomaisissa totean, että tämä kielilain 10 §:ssä säädetty oikeus on kansalaisuudesta riippumaton, joten suomea tai ruotsia osaavalla ulkomaalaisella on sama oikeus kuin Suomen kansalaisella käyttää valitsemaansa kansalliskieltä asioidessaan viranomaisissa (HE 92/2002 vp, s. 71). Tuomioistuimella puolestaan on hallintolainkäyttölain 77 §:n 4 momentin perusteella velvollisuus huolehtia siitä, että muiden Pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun.

Toisaalta kyseinen hallintolainkäyttölain nimenomainen säännöskään – tai sen perustelut – ei suoranaisesti valaise asiaa enemmälti sikäli kuin kyse on siitä, milloin velvollisuus tulkkaukseen ja kääntämiseen tulee ajankohtaiseksi tai millä kielellä tulkkauk- ja kääntäminen on järjestettävä. Myöskään oikeuskirjallisuudessa (ks. 3.1) kysymykseen ei ole annettu selkeää vastausta. Yhtäältä perusteena on pidetty tarpeellisuuden harkintaa. Toisaalta on – joskin epäröiden – katsottu voitavan lähteä siitä, että viranomaisen on annettava Pohjoismaan kansalaiselle tulkitsemis- ja kääntämisapua sopimuksessa mainituilla kielillä aina, kun ilmenee, ettei hän muuten pysty hoitamaan asiaansa. Todettakoon vielä, että hallintolainkäyttölain perusteluissa (HE 217/1995 vp) on 77 §:n 1 ja 2 momentin mukaisten yleisten tulkitsemistä ja kääntämistä koskevien säännösten yhteydessä todettu, että tulkitsemistä ja kääntämistä ei tarvitsisi välttämättä tehdä asianomaisen äidinkielelle, vaan riittävää olisi, että tulkitsemiskielenä käytetään jotakin sellaista kieltä, jota asianomaisen todetaan ymmärtävän tarpeellisessa määrin.

3.5.4

Asian luonteen mahdollinen vaikutus kielen valinnassa

Seuraavaksi arvioin asiaa siitä näkökulmasta, voiko *asian luonteella* olla merkitystä arvioitaessa sitä, mille kielelle asiakirjat on käännettävä. Yleisesti ottaen rikosoikeudellisessa menettelyssä oikeusturvakysymykset – kielikysymykset mukaan lukien – saavat korostuneen merkityksen. Nyt on kuitenkin ollut kyse pysäköintivirhemaksua koskevasta asiasta. Pysäköintivirhemaksu on hallinnollinen seuraamus, josta Suomessa valitetaan hallintolainkäytön järjestyksessä hallintotuomioistuimeen. Asiallisesti ottaen pysäköintivirheet ovat kuitenkin rikkomuksia, jotka on säädetty rangaistaviksi tieliikennelaissa, maastoliikennelaissa, pelastuslaissa tai ympäristönsuojelulaissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu on rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, ja

asiallisesti rinnastanut sen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 57/2010 vp – HE 223/2010 vp, s. 2).

Pohjoismaisen kielisopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa asioiden erilaiselle luonteelle on nähdäkseni annettu ainakin jossakin määrin merkitystä. Mainitun kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tuomioistuimen on – mikäli mahdollista – huolehdittava, että sopimusvaltion kansalainen saa sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja kääntämisavun. Saman kohdan jälkimmäisen virkkeen mukaan rikosasioissa on kansalaisen aina saatava tarvittava tulkitsemisapu. Näin ollen rikosasioissa kyse ei ole vain suosituksesta. Toisaalta rikosasioiden osalta sopimuksessa ei mainita mitään käännöksistä vaan ainoastaan *tulkitsemisesta* eli tulkin käyttämisestä, eikä tältä osin ole tarkempia määräyksiä siitä, millä kielellä tämä tulkitseminen on järjestettävä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään puolestaan nimenomaisesti rikosasioiden oikeudenkäynnin kielestä. Kyseisen luvun 2 §:n 3 momentin mukaan muulla kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisellä vastaajalla on oikeus maksuttomaan tulkkaukseen rikosasian käsittelyssä, ja mitä tulkkauksesta säädetään, soveltuu myös tuomion ja päätöksen kieleen. Tässäkään säännöksessä ei siten enemmälti oteta kantaa siihen, mille kielelle tulkkaus on järjestettävä ja ratkaisu käännettävä. Todettakoon vielä, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 a kappaleen mukainen oikeus saada tieto syytteen sisällöstä rajoittuu siihen kieleen, jota syytetty *ymmärtää*.

Näin ollen asian luonteestakaan ei ole löydettävissä vastausta siihen, mitä pohjoismaista kieltä tuomioistuimen tulisi kulloinkin käyttää. Nyt ei siten voida asioiden luonteesta lähtevän tarkastelunkaan perusteella päätyä esimerkiksi sellaiseen johtopäätökseen, että hallintotuomioistuin olisi velvollinen kääntämään pysäköintivirhemaksua koskevan asian asiakirjat jollekin tietyllä vieraalle kielelle tai pohjoismaiselle kielelle vain sen vuoksi, että pysäköintivirhemaksu tietyllä tavalla asiallisesti rinnastuu rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

3.5.5

Ruotsin käyttäminen hallinto-oikeudessa

Edellä todetun perusteella jää siten tulkinnanvaraiseksi, onko tulkkaus ja kääntäminen järjestettävä hallintotuomioistuimessa pohjoismaalaisen asianosaisen omalle äidinkielelle sikäli kuin se on sopimuksessa tarkoitettu kieli, vai ainoastaan hänen ymmärtämälleen sopimuskielelle. Samoin jää tulkinnanvaraiseksi, millainen selonottovelvollisuus tuomioistuimella on sen suhteen, mitä sopimuksessa tarkoitettua kieltä asianosainen ymmärtää, jos se ei erikseen ilmene asiakirjoista.

Pyysin oikeusministeriön kantaa siihen, onko kielisopimuksen tarkoituksen mukaista, että tuomioistuin käyttää ruotsia, vaikka asiakirjoista olisi aiheellisesti ounasteltavissa, että valittajan oma kieli saattaisi olla jokin muu sopimuksessa tarkoitettu kieli kuin ruotsi. Pyysin kantaa myös siihen, voiko kielisopimus jo itsessään joissakin tilanteissa aiheuttaa viranomaiselle jonkinlaisen lähemmän selonottovelvollisuuden asianosaisen omasta kielestä tai muusta sopimuksen tarkoittamasta pohjoismaisesta kielestä, jota hän voisi tai haluaisi käyttää asiaa käsiteltäessä, taikka velvollisuuden informoida asianosaista asian vireillä ollessa oikeudesta käyttää kielisopimuksessa tarkoitettua omaa kieltään.

Oikeusministeriön mukaan käytännössä on katsottu riittäväksi, että henkilö on saanut palvelua skandinaavisella kielellä, kunhan hän itse on hyväksynyt tällaisen menettelyn ja ymmärtää kyseistä kieltä. Kun on kyse norjalaisesta henkilöstä, on ruotsin kielen käyttäminen katsottu ministeriön mukaan hyväksyttäväksi. Tässä tapauksessa norjalainen kantelija oli itse tuonut esiin ruotsin kielen käyttämisen asiassaan. Näin ollen voidaan ministeriön mukaan katsoa,

että asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi on ollut riittävää. Edelleen ministeriö on todennut, että kielisopimuksesta ei voida suoraan johtaa viranomaisen selontotovelvollisuutta asianosaisen omasta kielestä tai muusta sopimuksen tarkoittamasta kielestä, jota hän haluaisi käyttää asiaa käsiteltäessä. Sopimuksesta ei ministeriön mukaan myöskään voida suoraan johtaa viranomaisen velvollisuutta informoida asianosaista hänen oikeudestaan käyttää omaa kieltään. Asian selvittämiseen liittyvän virallisperiaatteen näkökulmasta ministeriö kuitenkin toteaa, että asiasta vastaavan viranomaisen tulisi huolehtia siitä, että asianosaiset tuntevat oikeutensa käyttää asian käsittelykielestä riippumatta kielilain 10 §:n mukaisesti joko suomea tai ruotsia.

Johtopäätökseni on, että koska kantelija oli asian käsittelyn kuluessa itse tuonut esiin ruotsin kielen käyttämisen asiassaan, voidaan mielestäni siten lähteä siitä, että asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi on ollut riittävää. Tältä osin katson voivani yhtyä oikeusministeriön lausunnossaan esittämään johtopäätökseen, eikä kantelu siten tältä osin anna aihetta toimenpiteisiini.

3.5.6

Oliko ruotsin kielen käyttämiseen kiinnitetty riittävän ajoissa huomiota?

Vaikka olen edellä sinänsä katsonut, että ruotsin kielen käyttäminen on ollut asianmukaista, asiaa on vielä arvioitava siitä näkökulmasta, oliko ruotsin kielen asemaan kiinnitetty huomiota asianmukaisessa vaiheessa.

Kielikysymykseen oli nyt kiinnitetty hallinto-oikeudessa huomiota asiakirjojen siirryttyä asian esittelijälle. Tätä ennen toimistos sihteeri oli huolehtinut osapuolten kirjallisesta kuulemisesta suomeksi. Sinänsä hallinto-oikeudella on harkintavaltaa siinä, miten se käytännössä huolehtii asian selvittämisestä. Laillisuusvalvonnan ja oikeusturvan näkökulmasta totean kuitenkin, että menettely, jossa kirjallisen kuulemisen toteuttaa käytännössä muu henkilö kuin asian esittelijä, ei saa rutiininomaisuudessaan johtaa siihen, että yksittäisen asian erityispiirteet – kuten tässä kielelliset kysymykset – jäivät vaille asianmukaista huomiota.

Oikeusministeriö on katsonut, että hallinto-oikeuden olisi tullut jo käsittelyn alussa huolehtia siitä, että valittaja on tietoinen oikeudestaan käyttää ruotsia. Tähän ministeriö on päätenyt sillä perusteella, että kantelija oli tuonut jo hallinto-oikeudelle lähettämässään valituskirjelmässä esiin, että hän ei osaa suomea. Tähän peruslähtökohtaan minulla ei sinänsä ole huomauttamista.

Toisaalta totean kuitenkin, että 31.10.2011 vireille tulleen valituksen asiakirjoista ei sinänsä ole ollut pääteltävissä, olisiko kantelija tosiasiallisesti osannut itse käyttää ruotsia vai olisiko hän vain ymmärtänyt sitä osaamatta kuitenkaan itse puhua tai kirjoittaa sitä. Käytettävissäni olleiden asiakirjojen mukaan kantelija oli koko ajan ollut niin pysäköinninvalvojaan kuin hallinto-oikeuteenkin yhteydessä englanniksi siitä huolimatta, että hän oli lopulta hallinto-oikeuteen 8.12.2011 saapuneissa asiakirjoissa nostanut saamani selvityksen mukaan ruotsin kielen omatoimisesti esiin. Kantelija ei myöskään ollut enää antanut uutta vastaselitystä saatuaan hallinto-oikeudelta asiakirjat uudelleen tiedoksi ruotsiksi.

Sinänsä ei ole kielilain mukaista, että kielelliset oikeudet toteutetaan vasta sitä erikseen vaadittaessa, vaan viranomaisten tulee huolehtia asiasta omatoimisesti. Toisaalta ei mielestäni voida lähteä siitäkään, että asian tullessa vireille vieraalla kielellä ja henkilön ilmoittaessa ainoastaan, ettei hän osaa suomea, asian käsittelykieleksi tulisi aina ruotsi. Kielilain on erikseen säädetty käsittelykielen määräytymisestä. Hallintolainkäyttöasiassa käytetään kielilain 13 §:n ja siinä viitatuun 12 §:n perusteella viime kädessä tuomioistuimen virka-alueen enemmistön kieltä, joka Helsingin hallinto-oikeuden kyseessä ollen on suomi.

Eri asia on kuitenkin se, että vieraskielistä asiakasta informoidaan kielilain mukaisesta mahdollisuudesta *käyttää* ruotsia, minkä oikeusministeriökin on lausunnossaan tuonut esiin. Ministeriö ei toisaalta kuitenkaan ole enemmälti kehittänyt tätä pohdintaansa siitä näkökulmasta, miten viranomaisen tulisi toimia sen jälkeen, kun se on informoinut asiakasta edellä mainituin tavoin. Siten jää vielä tulkinnanvaraiseksi, millä kielellä asia tulee käsitellä, jos ulkomaalainen henkilö tietoisena oikeudestaan käyttää ruotsia itse edelleenkin kuitenkin käyttää vierasta kieltä mutta pyytää viranomaista käyttämään ruotsia esimerkiksi sillä perusteella, että hän katsoo sitä ymmärtävänsä. Kyse ei tällöin nimittäin ole ruotsin *käyttämisestä* viranomaisessa perinteisessä merkityksessä ja sellaisella tavalla, joka määrittäisi selkeästi asian käsittelykielen. Myöskään kyse ei selkeästi ole kielilain 20 §:n mukaisesta tilanteesta, joka oikeuttaisi asiakirjan maksuttomaan käännökseen. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan asianosaisella on nimittäin oikeus käännökseen, jos asiakirja on laadittu toisella kuin asianosaisen kielellä. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti tilanteita, joissa on useita asianosaisia ja käsittelykieleksi on määräytynyt toinen kansalliskielistä. Hänellä, jonka käyttämä kansalliskieli ei ole määräytynyt asian käsittelykieleksi, on oikeus saada käännös käyttämälleen toiselle kansalliskielelle.

Tällaisissa poikkeuksellisissa oloissa on kaksikielisessä viranomaisessa mielestäni perusteltua lähteä kielilain perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla siitä, että käsittelykielenä on se kansalliskieli, jota vierasta kieltä asioinnissaan käyttävä ulkomaalainen asianosainen ilmoittaa – sitä tarpeen mukaan häneltä tiedusteltaessa – ymmärtävänsä tai pyytää viranomaista käyttämään, koska kaksikielinen viranomainen on joka tapauksessa velvollinen toimimaan molemmilla kansalliskielillä. Jos taas asiassa on esimerkiksi useampi erikielinen asianosainen, käsittelykieli ja oikeus käännökseen määräytyisivät tällöin sen mukaan kuin kielilaissa säädetään.

Asiaan liittyy oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi ja kun hallinto-oikeus oli sittemmin kääntänyt asiakirjat ruotsiksi ja varannut kantelijalle vielä uudelleen tilaisuuden tulla kuulluksi tällä kielellä, johtopäätökseni on, että kantelijan oikeusturva ei ollut vaarantunut. Asia ei siten edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan hallinto-oikeuden tietoon käsitykseni siitä, että kantelijan oikeuteen käyttää ruotsia olisi ollut perusteltua kiinnittää huomiota nyt toteutunutta varhaisemmassa vaiheessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Helsingin hallinto-oikeuden tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni hallinto-oikeuden ylituomarille.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi oikeusministeriölle.

Vielä lähetän päätöksen tiedoksi Helsingin kaupungin pysäköinninvalvojalle.