

30.5.2011

Dnr 656/4/09

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

UTRIKESMINISTERIET FÖRFOR FELAKTIGT I SKRIFTVÄXLINGEN MED ÅLANDS LANDSKAPSREGERING

1 KLAGOMÅLET

Klaganden ber i ett 11.2.2009 daterat brev justitieombudsmannen undersöka förfarandet av utrikesministeriets enhet för rättstjänst. Med hänvisning till utlåtandet 10.12.2008 (dnr K10/08/1/58) från Ålands landskapsregering angående begäran om utlåtande över ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter bör åtgärder enligt klaganden vidtas av JO-ämbetet gentemot ansvariga tjänstemän vid utrikesministeriet för att i strid med självstyrelselagen för Åland (38 §) ha tillställt ett självstyrelseorgan de till huvudskrivelsen bilagda handlingarna enbart i finsk språkdräkt.

Enligt klaganden innebär ovan nämnda 38 § att såväl skrivelser som andra handlingar som sänds från ett ministerium till Ålands landskapsregering ska vara avfattade på svenska.

- - -

2.1 Ålands landskapsregerings utlåtande 10.12.2008 (dnr K10/08/1/58)

Landskapsregeringen konstaterar i sitt utlåtande att utrikesministeriet hade bilagt de dokument som det hänvisas till i begäran om utlåtande men att enbart finskspråkiga versioner av Finlands andra periodiska rapport och den rådgivande kommitténs andra rapport hade bilagts. Enligt landskapsregeringen var detta inte i förenlighet med 38 § i självstyrelselagen för Åland. Vidare konstaterar landskapsregeringen att på Europarådets hemsida fanns en engelskspråkig version av den rådgivande kommitténs andra rapport.

Avslutningsvis betonar landskapsregeringen att det är oacceptabelt och förvånande att utrikesministeriet, i ett ärende som detta, begär utlåtande i ett ärende med åberopande av ett bilagt material som endast finns i finsk språkdräkt.

2.2 Utrikesministeriets utredning

Utrikesministeriet konstaterar bland annat att själva begäran om utlåtande översändes till landskapsregeringen på svenska. Som stöd för utarbetandet av det begärda utlåtandet bifogade utrikesministeriet sammanlagt sex bilagor. Bilagorna tillställdes alla adressater i samma språkdräkt. Dessa bilagor, som bl.a. omfattade Finlands andra periodiska rapport och den rådgivande kommitténs andra rapport angående Finland, var avfattade på finska. Den finskspråkiga versionen av rapporterna till Europarådet utgör en arbetsversion som tillkommer i samband med att rapporten förbereds.

Den officiella versionen skrivs på engelska.

Utrikesministeriet är medvetet om gällande bestämmelser enligt vilka skrivelser till landskapet Åland ska avfattas på svenska. Då Finlands periodiska rapporter i regel aldrig översätts till svenska har utrikesministeriet för kännedom tillställt Åland originalversionerna som alltså är på engelska. I föreliggande fall hade dock så inte skett utan den finskspråkiga arbetsversionen hade bifogats till handlingarna. Utrikesministeriet beklagar det skedda. Ministeriet strävar efter att erbjuda information om ramkonventionen på svenska. För tillfället finns den rådgivande kommitténs slutsatser på svenska.

2.3

Klagandens bemötande

Klaganden konstaterar med tillfredsställelse att ministeriet i sin förklaring beklagar att ministeriet fortfarande i strid med självstyrelselagen för Åland i samband med utarbetandet av en ny rapport angående ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter. Agerandet i strid med självstyrelselagens 38 § uppstod då ministeriet i samband med begäran om utlåtande tillställde Ålands landskapsregering två dokument enbart i finsk språkdräkt. Sistnämnda lagrum anger uttryckligen att såväl "vanliga" myndighetsskrivelser som andra dokument ska vara avfattade på svenska då de tillställs landskapsmyndigheterna från en statlig myndighets sida.

Vidare konstaterar klaganden att i och med att utrikesministeriet accepterar klagomålet om brister i den språkliga kommunikationen mellan ministeriet och landskapsregeringen, finner han ingen anledning att yrka på prickning av ansvariga tjänstemän. Däremot framför klaganden sin förhoppning om att justitieombudsmannen för kännedom underrättar samtliga ministerier om beslutet i ärendet. Åtgärden vore motiverad utgående från de fortlöpande felaktigheter av språklig natur som uppstår då ministerier bl.a. ber om landskapsregeringens utlåtande över lagförslag och utredningar.

3

AVGÖRANDE

3.1

Utgångspunkter

Av det material som jag haft tillgång till framgår att utrikesministeriet förberett den tredje nationella rapporten i enlighet med ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (FördrS 2/1998). Till Ålands landskapsregering hade sänts en svenskspråkig begäran om utlåtande. Med begäran följde sex bilagor. Av det material som jag haft tillgång till framgår emellertid inte tydligt på vilket språk handlingarna sänts till landskapsregeringen. Av landskapsregeringens utlåtande som bifogats klagomålet och utrikesministeriets utredning med anledning av klagomålet framgår emellertid att åtminstone två av handlingarna, dvs. Finlands andra periodiska rapport och den rådgivande kommitténs rapport gällande Finland fanns endast på finska.

Justitieombudsmannen har i sin beslutspraxis inte tidigare tagit ställning till ett exakt liknande ärende. Följande tidigare avgöranden uppvisar emellertid vissa likheter.

Min föregångare Riitta-Leena Paunio tar i sitt beslut 27.6.2008 dnr 3433/2/06 från språklig synpunkt bl.a. ställning till landskapets möjligheter att delta i beredningen av EU-ärenden.

Det hade förekommit problem i samband med landskapets deltagande i behandlingen av EU-ärenden, på grund av att beredningshandlingar som berör Åland inte alltid har översatts till svenska.

Paunio underströk att det följer av självstyrelselagen att beredningshandlingar i EU-ärenden som berör Åland ska avfattas på svenska för att landskapets myndigheter effektivt och enligt jämlika principer ska kunna delta i beredningen av ärendena. Det är i dessa fall fråga om skriftväxling mellan rikets och landskapets myndigheter. Paunio underströk också betydelsen av att landskapets och rikets ansvariga tjänstemän kommunicerar med varandra vid beredningen av EU-ärenden, i situationer där de från Ålands synpunkt relevanta handlingarna inte ännu existerar. Detta kan anses vara ett viktigt och effektivt sätt att förverkliga landskapets inflytande i EU-ärenden. Rikets och landskapets myndigheter måste enligt Paunio gemensamt försöka hitta en lösning på problemet.

I mitt beslut 14.4.2011 dnr 503/4/09 konstaterar jag att åtminstone i sådana fall där ministeriet bedömer att tröskeln för att inhämta landskapets utlåtande har överskridits, måste förfarandet ske enligt självstyrelselagens 38 §. I sådana fall måste landskapet som bilaga till begäran om utlåtande få betänkandet i dess helhet på svenska.

Utgångspunkten för den rättsliga bedömningen i det ärendet var för det första språklagens 31 § där det föreskrivs om publiceringsspråket för lagförslag och betänkanden. För det andra var det fråga om tillämpning av självstyrelselagens 28 § 2 mom. där det föreskrivs att i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet ska landskapets utlåtande inhämtas. För det tredje beaktade jag självstyrelselagens 36 § 1 mom. där det föreskrivs att landskapet är enspråkigt svenskt och att ämbetspråket är svenska. För det fjärde baserade jag min bedömning på självstyrelselagens 38 § om skriftväxlingsspråket.

Vidare konstaterade jag att i viss mån större öppenhet för tolkning däremot förekommer när det gäller förfarandet i en situation där ett ministerium anser det vara ändamålsenligt att bereda landskapets myndigheter, eller de i landskapet verksamma statliga myndigheterna, tillfälle att avge utlåtande också om lagberedningsprojekt som inte uttryckligen, på det sätt som avses i självstyrelselagen, är av särskild betydelse för landskapet. Det är fråga om huruvida det även i en situation av det nämnda slaget är påkallat att i enlighet med självstyrelselagens 38 § skriva och till landskapet sända samtliga dokument på svenska eller om det är möjligt att bereda landskapet tillfälle att ge sitt utlåtande utgående från exempelvis det i betänkandet ingående lagförslaget på svenska och en resumé, alternativt någon motsvarande mera begränsad text, enligt vad som närmare framgår av en detaljerad, till landskapet ställd begäran om utlåtande.

I det nu aktuella ärendet är det däremot inte fråga om publicering av ett sådant lagförslag eller betänkande som avses i språklagens 31 § eller om att inhämta landskapets utlåtande enligt självstyrelselagens 28 § 2 mom. Däremot har det varit fråga om att genom utrikesministeriets försorg i enlighet med ett internationellt fördrag inhämta landskapets utlåtande i anslutning till den nationella rapporteringsskyldigheten. Trots att den lagstiftning som jag ovan refererar och justitieombudsmannens på denna baserade tidigare övervakningspraxis inte i sig i alla avseenden är direkt tillämplig när det gäller bedömningen av det ärende som det här är fråga om, kan de tidigare avgörandena dock vara till avsevärd hjälp för tolkningen.

3.2

Ställningstagande

Den nu aktuella frågan behöver enligt min uppfattning granskas för det första på ett mera allmänt plan, utgående från syftet med att höra landskapet.

Syftet med att inhämta landskapets utlåtande är att olika samhällsliga och andra synsätt brett ska

bringas till ärendets beredares kännedom och för beaktande. Remissinstansen har möjligheter att påverka innehållet i dokumentet som den som har begärt utlåtandet utarbetar. För att ett väl genomtänkt utlåtande ska kunna ges är det nödvändigt att remissinstansen har möjlighet att sätta sig in i hela det material som det hänvisats till i utlåtandebegäran.

Mot denna bakgrund kan jag inte anse att syftet med att landskapet hörs blir till fullo uppfyllt, om landskapsregeringen inte ges möjlighet att på svenska studera hela den dokumentation som har bifogats utlåtandebegäran.

Frågan kan också bedömas utifrån rättsliga normer. Skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet ska enligt självstyrelselagens 38 § 1 mom. avfattas på svenska. Detsamma gäller skrivelser och andra handlingar mellan å ena sidan nämnda myndigheter och Ålandsdelegationen och å andra sidan statsrådet, de centrala statsmyndigheterna samt sådana överdomstolar och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav.

I motiveringarna till bestämmelsen konstateras det bl.a. att de skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statsmyndigheterna i landskapet ska avfattas på svenska. Det konstateras vidare att svenska utgör skriftväxlingsspråk även vid den interna skriftväxlingen mellan en riksmyndighet i landskapet och en statsmyndighet i riket. Detta gäller även om skrivelsen avser andra omständigheter än självstyrelseärenden och oberoende av huruvida ärendet förleder expedition eller inte (RP 73/1990 rd, s. 86).

Landskapets enspråkighet och bestämmelsen om skriftväxlingsspråket samt motiveringarna till lagrummet ger anledning att anta att endast svenskspråkigt material får skickas till Åland.

Utgångspunkten är att i sådana fall där ministeriet gör bedömningen att landskapets utlåtande ska inhämtas, ska förfarandet ske i enlighet med självstyrelselagens 38 §. I sådana fall måste landskapet som bilaga till begäran om utlåtande få materialet i dess helhet på svenska.

En så strikt tolkning kan å andra sidan leda till att utlåtande i praktiken inte begärs, trots att det eventuellt vore nyttigt att inhämta ett sådant.

Jag anser att det är skäl att betona att mitt ställningstagande i detta ärende inte får leda till att tröskeln för att inhämta landskapets utlåtande i en viss fråga höjs på artificiell väg, för att det inte ska vara nödvändigt att översätta handlingar.

I vissa fall kan utlåtanden realistiskt sett avges trots att samtliga dokument inte är tillgängliga på svenska. Enligt min åsikt bör det kunna förekomma en sådan dialog mellan å ena sidan statsrådet och den centrala statsförvaltningens myndigheter samt å andra sidan landskapets myndigheter och de i landskapet verksamma statliga myndigheterna, att man går in för att utreda ärendenas betydelse och kommer överens om förfarandena i enskilda utlåtandefrågor.

Enligt det som anförs ovan anser jag att utrikesministeriet i det aktuella fallet har handlat i strid med 38 § i självstyrelselagen för Åland, eftersom åtminstone två dokument endast på finska sänts till Ålands landskapsregering för utlåtande.

Jag meddelar utrikesministeriet som min uppfattning att dess förfarande var lagstridigt på det sätt som framgår ovan i avsnitt 3.2. I detta syfte sänder jag ministeriet en kopia av mitt beslut.

Samtidigt sänder jag en kopia av beslutet även till Ålands landskapsregering för kännedom.

Jag sänder en kopia av mitt beslut också till justitieministeriet och ber ministeriet informera de övriga ministerierna om de uppfattningar som jag framför i detta beslut och i mitt beslut 14.4.2011 (dnr 503/4/09).