



Tillämpning av språklagen vid beviljande av understöd för skärgårdstrafik och vid offentlig upphandling

KLAGOMÅL

Klaganden kritiserar i sitt 4.11.2021 daterade klagomål till justitiekanslern Egentliga Finlands Närings-, trafik- och miljöcentral (NTM) förfarande i beviljande av understöd för skärgårdstrafiken och vid offentlig upphandling av persontransporter i Ingå skärgård för åren 2022-2023. Klaganden kritiserar NTM-centralens anbudsförfrågan och därtill hörande handlingar, som var enbart på finska. Ingå är en tvåspråkig kommun. Enligt språklagen skall samma information finnas tillgänglig också på svenska. Klaganden också anser att det vinnande anbudet har till många delar inte uppfyllt de krav som ställs i anbudsförfrågan.

UTREDNING

Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral / Trafik och infrastruktur, väghållningens planering och skärgårdstrafik har lämnat en utredning daterad den 20 april 2022. NTM har konstaterat att anskaffningsenheten har rätt att besluta på vilket språk anbudsförfrågan publiceras. Anbudsförfrågan för understöd för persontransporterna publicerades enbart på finska.

BEMÖTANDE

Klaganden har inte lämnat något bemötande trots den tillställning som reserverats för klaganden.

YTTERLIGARE UPPLYSNINGAR OCH UTREDNINGAR

Närings-, trafik- och miljöcentralen har den 7 och 20 september 2022 lämnat kopior av den begäran om utlåtande som centralen hade sänt till skärgårdsdelegationen och kommunerna (grunderna för avgöranden i anbudsförfrågan inom den understödda skärgårdstrafiken, den 20 maj 2021), EU-upphandlingsannonsen och anbudsförfrågan (den 17 juni 2021) samt upphandlingsbeslutet (den 15 september 2021). Enligt NTM-centralen gavs inget utlåtande med anledning av begäran om utlåtande.

NTM-centralen har den 21 september 2022 meddelat justitiekanslersämbetet att centralen hade den 29 juni 2021 publicerat en anmälan om understöd till skärgårdstrafiken år 2022-2023 i tidningskungörelser på både finska och svenska i följande tidningar: Turun Sanomat, Åbo Underrättelser, Loviisan Sanomat, Länsi-Uusimaa, Västra Nyland och Östnyland.

NTM-centralen har den 29 september 2022 meddelat justitiekanslersämbetet att centralen hade den 17 juni 2021 publicerat en EU-upphandlingsannons och anbudsförfrågningar via annonseringskanalen Hilma, www.hankintailmoitukset.fi. Enligt NTM-centralen har länkarna i de ovan nämnda svenskspråkiga tidningskungörelserna varit till <https://www.hankintailmoitukset.fi/sv/>, som är ingångssidan för den svenskspråkiga webbplatsen för upphandlingsannonser, där man kan söka öppna anbudsförfrågningar. Anbudsunderlaget har dock varit enbart på finska för att undvika misstolkningar av översättningarna till finska-svenska. Detta har varit allmän praxis (anbudsunderlaget på finska) vid all upphandling av skärgårdstrafik och även vid understödd köptrafik. En annons som publicerats på webbplatsen har samtidigt varit både en EU-upphandlingsannons och en anbudsförfrågan.

NTM-centralen har den 5 oktober 2022 meddelat justitiekanslersämbetet att det i annonseringskanalen Hilma är tekniskt möjligt att publicera EU:s upphandlingsannons och anbudsförfrågan förutom på finska också på svenska.

AVGÖRANDE

1 Tillämpliga bestämmelser och förarbeten till lagen

1.1 Grundlagen, diskrimineringslagen och språklagen

Enligt 6 § 1 mom. i *grundlagen* är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av bland annat språk.

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall 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. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällliga behov enligt lika grunder.

Enligt 8 § 1 mom. i *diskrimineringslagen* (1325/2014) får ingen diskrimineras på grund av bland annat språk.

Enligt 1 § i *språklagen* (423/2003) är Finlands nationalspråk finska och svenska.

Enligt 2 § (*syftet med lagen*) 1 mom. i språklagen är syftet med denna lag att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf är målet att vars och ens rätt till rättvis rättegång och god förvaltning garanteras oberoende av språket samt att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Enligt 3 mom. i samma paragraf har myndigheterna rätt att ge bättre språklig service än vad denna lag förutsätter.

Enligt 5 § (*språklig indelning*) 1 mom. i språklagen utgör kommunerna grundenheten för den språkliga indelningen. Kommunerna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Genom förordning av statsrådet bestäms vart tionde år på grundval av den officiella statistiken vilka kommuner som är tvåspråkiga och vilket majoritetsspråket är samt vilka kommuner som är enspråkigt finska eller svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska statsrådet bestämma att en kommun är tvåspråkig, om kommunen har både finskspråkiga och svenskspråkiga invånare och minoriteten utgör minst åtta procent av invånarna eller minst 3 000 invånare. Statsrådet ska bestämma att en tvåspråkig kommun ska bli enspråkig, om minoriteten består av färre än 3 000 invånare och minoritetens andel har sjunkit under sex procent.

Enligt 6 § (*enspråkiga och tvåspråkiga myndigheter*) 1 mom. 2 punkt i språklagen avses i denna lag med *tvåspråkiga myndigheter* statliga centralförvaltningsmyndigheter samt sådana myndigheter i välfärdsområden, myndigheter i välfärdssammanslutningar och andra myndigheter, vilkas ämbetsdistrikt omfattar kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun, tvåspråkiga kommuners myndigheter samt en samkommuns myndigheter och ett i 51 § i kommunallagen (410/2015) avsett organ som är gemensamt för flera kommuner, om kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun hör till samkommunen eller omfattas av samarbetet mellan kommunerna.

Enligt 10 § (*individens språkliga rättigheter hos myndigheterna*) 1 mom. i språklagen har var och en i kontakter med statliga myndigheter, tvåspråkiga myndigheter i välfärdsområden och

tvåspråkiga myndigheter i välfärdssammanslutningar samt tvåspråkiga kommunala myndigheter rätt att använda finska eller svenska. Myndigheterna ska dessutom ordna möjlighet för den som ska höras i ett ärende att bli hörd på sitt eget språk, finska eller svenska.

Enligt 11 § (*juridiska personers språkliga rättigheter hos myndigheterna*) i språklagen har företag, föreningar och andra juridiska personer med iakttagande i tillämpliga delar av de bestämmelser som gäller individens språkliga rättigheter rätt att använda sitt protokollsspråk, finska eller svenska, i kontakt med myndigheterna.

Enligt 12 § (*handläggningsspråket i förvaltningsärenden*) 1 mom. i språklagen används som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter partens språk. Har parterna olika språk eller vet man inte när saken väcks vilka samtliga parter är, skall 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.

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

Enligt 32 § (*myndigheternas information*) 1 mom. i språklagen ska information som statliga myndigheter, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter samt kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet. (29.6.2021/644) Enligt 2 mom. i samma paragraf skall en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten finnas på finska och svenska. Enligt 3 mom. i samma paragraf att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras medför inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten skall dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

Enligt 35 § (*åtgärder för att främja språkliga rättigheter*) 1 mom. i språklagen skall det allmänna i enlighet med grundlagen tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Enligt 2 mom. i samma paragraf när förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Enligt 3 mom. i samma paragraf skall myndigheterna i

sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. När omständigheterna kräver det skall det allmänna vidta särskilda åtgärder för att kulturella eller samhälleliga behov som gäller nationalspråken tillgodoses.

Enligt detaljmotiveringen till *regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny språklag (RP 92/2002 rd*, s. 79; 12 §) avses med "förvaltningsärende" i denna proposition ett sådant ärende inom förvaltningen som handläggs i den ordning som anges i lagen om förvaltningsförfarande och som gäller en eller flera parter rätt, fördel eller skyldighet och som kan leda till ett förvaltningsbeslut. Förvaltningsärenden är således t.ex. handläggning av ansökan och beslut som gäller studiestöd och andra understöd eller pension samt tillståndsärenden som gäller markanvändning och planläggningsärenden. Med förvaltningsärende avses inte förvaltningsmyndigheternas allmänna verksamhet, såsom rådgivning och information. Den föreslagna paragrafen gäller både förvaltningsärenden som anhängiggörs av enskilda och ärenden som anhängiggörs av myndigheter. Med "part" avses förutom de egentliga parterna i ett förvaltningsärende också andra fysiska och juridiska personer, vars rätt, fördel eller skyldighet förvaltningsärendet gäller. Den som gjort en förvaltningsklagan jämställs med part när klagan gäller hans eller hennes rätt, fördel eller skyldighet. Med "handläggningsspråk" avses det språk som myndigheten skall använda och på vilket ärendet handläggs när parten är närvarande, samt det språk på vilket en dom, ett beslut eller någon annan handling av myndigheten skall utfärdas.

Enligt detaljmotiveringen i ovannämnda regeringens proposition (s. 79-80; 12 §) används hos tvåspråkiga myndigheter partens språk som handläggningsspråk i förvaltningsärenden. Har parterna olika språk, skall myndigheten med beaktande av parternas rätt och fördel bestämma vilket språk som skall användas. Avsikten med att handläggningsspråket bestäms "med beaktande av parternas rätt och fördel" är att myndigheten från fall till fall bestämmer vilket språk som ur en helhetssynvinkel är det mest ändamålsenliga som handläggningsspråk med tanke på parterna. Myndigheten skall vid val av språk t.ex. beakta parternas faktiska ställning vid handläggningen av ärendet samt deras rättsskyddsbehov. I vissa förvaltningsärenden, t.ex. markanvändnings- eller byggnadsärenden, har myndigheterna inte uppgifter om alla parter när ärendet blir anhängigt. Myndigheterna bör också då i första hand försöka fatta beslut om handläggningsspråket med tanke på parternas rätt och fördel och därvid på förhand beakta eventuella parter som ansluter sig till handläggningen i ett senare skede. Detta är möjligt t.ex. när verkningarna av ett förvaltningsbeslut utsträcker sig till ett visst område där majoritetsspråket hos befolkningen utan skälig svårighet kan utredas.

Enligt detaljmotiveringen i ovannämnda regeringens proposition (s. 98; 32 §) skall enligt 1 mom. både finska och svenska användas i information som riktas till allmänheten i tvåspråkiga kommuner. Skyldigheten gäller såväl statliga som kommunala myndigheter i tvåspråkiga kommu-

ner. Med information avses allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda, exempelvis sådana kommunala tillkännagivanden som avses i 64 § kommunallagen och kungörelser som avses i lagen om offentliga kungörelser.

Enligt 1 § 2 mom. i *statsrådets förordning om kommunernas språkliga status åren 2013–2022* (53/2013) är Ingå och Raseborg tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritetsspråk.

1.2 Bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralerna och om främjande av skärgårdens utveckling

Enligt 2 § i *lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna* (897/2009) främjar närings-, trafik- och miljöcentralerna den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter.

Enligt 4 § (1131/2014) 2 mom. i ovannämnda lag är en närings-, trafik- och miljöcentral för skötseln av sina uppgifter indelad i ansvarsområden. I fråga om centralernas ansvarsområden föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Enligt 5 § i ovannämnda lag sköter en närings-, trafik- och miljöcentral inom sitt verksamhetsområde de uppgifter som föreskrivits för den och utövar den behörighet som tillkommer den, så som om detta bestäms i denna lag eller någon annan lag. En närings-, trafik- och miljöcentral kan dock sköta uppgifter också inom verksamhetsområdet för fler än en central. Bestämmelser om hur ansvarsområden placeras i närings-, trafik- och miljöcentralerna och om hur centralernas verksamhetsområden utvidgas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt 1 § 1 mom. i *statsrådets förordning om närings-, trafik och miljöcentralerna* (1373/2018) är närings-, trafik- och miljöcentralerna följande: 2) Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland, vars verksamhetsområde omfattar landskapen Egentliga Finland och Åland och som har sitt huvudsakliga verksamhetsställe i Åbo och en filial i Björneborg.

Enligt 5 § 1 mom. i ovannämnda förordning utöver uppgifterna inom det verksamhetsområde som avses i 1 § sköter Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland inom verksamhetsområdena för samtliga närings-, trafik- och miljöcentraler följande uppgifter som hör till närings-, trafik- och miljöcentralen: 6) uppgifter som gäller upphandling och understöd inom och fastställande av servicenivån för den trafik- och transportservice i skärgården som avses i lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981).

Enligt 1 § i *lagen om främjande av skärgårdens utveckling* (494/1981) främjas skärgårdens utveckling på sätt i denna lag stadgas.

Enligt 2 § i ovannämnda lag bör man med åtgärder av stat och kommun sträva efter att bevara den fasta bosättningen i skärgården genom att för befolkningen skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice samt efter att skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador.

Enligt 5 § 1 mom. i ovannämnda lag bör staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice, som är så smidig som möjligt samt avgiftsfri eller prismässigt skälig.

Enligt 14 § (1508/2014) 1 mom. i ovannämnda lag för att bereda åtgärder som rör främjandet av skärgårdens utveckling samt för att följa åtgärdernas verkningar tillsätter statsrådet en skärgårdsdelegation i anslutning till jord- och skogsbruksministeriet.

1.3 Bestämmelser om statsunderstöd och offentlig upphandling

Enligt 1 § 1 mom. i *statsunderstödslagen* (688/2001) föreskrivs i denna lag om de grunder och förfaranden som skall iakttas vid beviljandet av statsunderstöd. Med statsunderstöd avses i denna lag finansiering med karaktären av stöd som beviljas för att understöda en viss verksamhet eller ett visst projekt. Enligt 2 mom. i samma paragraf tillämpas denna lag på statsunderstöd som beviljas av ett anslag som tagits in i statsbudgeten eller av medel i en statlig fond utanför statsbudgeten. Denna lag tillämpas också när det i statsbudgeten beviljas fullmakt att ingå avtal eller förbindelser om statsunderstöd.

Enligt 8 § i ovannämnda lag kan närmare bestämmelser om hur statsunderstöd som hör till tillämpningsområdet för denna lag skall beviljas, utbetalas och användas i enlighet med budgeten utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt 1 § 1 mom. i *statsrådets förordning om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken* (371/2001 och 1373/2009) kan av det anslag som i statsbudgeten anvisats för ändamålet understöd på det sätt som föreskrivs i denna förordning beviljas för kostnader som föranleds av idkande av skärgårdstrafik. Enligt 2 mom. i samma paragraf betalar Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral priset för den i form av köptjänst ordnade trafik som avses i 1 mom. månatligen i efterhand mot en trafikrapport och räkning. Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral fastställer rapportens form och vilken information som ska framgå av den.

Enligt 2 § 1 mom. i ovannämnda förordning avses med skärgårdstrafik i denna förordning sådan reguljär trafik som en privat trafikidkare sköter med ett sjöugligt fartyg och som betjänar i skärgården bofasta personer antingen på sådana rutter inom skärgården eller mellan skärgården och fastlandet som saknar annan reguljär trafik eller vägförbindelser.

Enligt 4 § 1 mom. i ovannämnda förordning kan Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral bevilja understöd genom att köpa trafikservice på basis av anbud med iakttagande av bestämmelserna om offentlig upphandling. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral göra upp anbudsbegäran så att anbuden är så jämförbara som möjligt. I anbudsbegäran ska även anges den tid som avtalet om trafikservice kommer att omfatta. Enligt 3 mom. i samma paragraf ska Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral före utgången av juni publicera anbudsbegäran för nästa års trafik på lämpligt sätt i dagstidningarna. Av särskilda skäl kan Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral publicera anbudsbegäran angående en viss rutt även vid en annan tidpunkt. Enligt 4 mom. i samma paragraf har Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral rätt att vid behov förkasta alla inkomna anbud.

Enligt 6 § i ovannämnda förordning när Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral fattar beslut om köp av trafikservice ska centralen begära utlåtande av skärgårdsdelegationen och de kommuner inom vilkas område trafik kommer att idkas beträffande de preliminära planerna till grund för avgörandet av anbudstävlingen.

Enligt 9 § 2 mom. i ovannämnda förordning skall vad gäller förfarandet vid upphandling av köptjänster iakttas vad som föreskrivs i lagen om offentlig upphandling (1505/1992) och med stöd av den.

Enligt 1 § 1 mom. i *lagen om offentlig upphandling och koncession* (1397/2016) ska statliga och kommunala myndigheter samt övriga upphandlande enheter enligt 5 § konkurrensutsätta sin upphandling och sina koncessioner så som föreskrivs i denna lag.

Enligt 2 § 1 mom. i ovannämnda lag har denna lag till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel, främja innovativ och hållbar upphandling av hög kvalitet samt garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtjänster vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

Enligt 3 § 1 mom. i ovannämnda lag ska den upphandlande enheten behandla deltagare i upphandlingsförfaranden och andra leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalitetskraven.

Enligt 32 § i ovannämnda lag publicerar den upphandlande enheten vid öppet förfarande en upphandlingsannons och tillgängliggör en anbudsförfrågan, utifrån vilka alla intresserade leverantörer får lämna anbud. Efter det att upphandlingsannonsen publicerats och anbudsförfrågan tillgängliggjorts får den upphandlande enheten sända en anbudsförfrågan till de leverantörer som den anser vara lämpliga.

Enligt 58 § 1 mom. 1 punkt i ovannämnda lag ska en upphandlande enhet sända en upphandlingsannons om upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena för publicering.

Enligt 60 § 1 mom. 1 punkt i ovannämnda lag ska EU-upphandlingsannonsen enligt 58 § på elektronisk väg och på det standardformulär som avses i 59 § 1 mom. sändas för publicering på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi.

Enligt 69 § 1 mom. i ovannämnda lag ska den upphandlande enheten med elektroniska medel ge kostnadsfri, oinskränkt, direkt och fullständig tillgång till anbudsförfrågan, inbjudan att förhandla och bilagorna till dem samt till de övriga upphandlingsdokumenten. Tillgång till dokumenten ska ges från och med den dag då upphandlingsannonsen publiceras. Den webbadress där anbudsförfrågan och de övriga upphandlingsdokumenten kan hämtas med elektroniska medel ska anges i annonsen.

2 Om den erhållna utredningen

2.1 Allmänt

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland / Trafik och infrastruktur, väghållningens planering och skärgårdstrafik har föreslagit understöd för skötseln av skärgårdstrafiken inom de linjeområden som närmare har nämnts i anbudsförfrågan och tidningskungörelserna. Understödet gäller åren 2022–2023. NTM-centralen ska i enlighet med 9 § 2 mom. i statsrådets förordning om understöd som beviljas för att stödja skärgårdstrafiken iakttä upphandlingslagstiftningen vid upphandlingsförfarandet för köpta tjänster.

2.2 Understöd och publicering av anbudsförfrågningar

Enligt 4 § 1 mom. i statsrådets förordning om understöd som beviljas för att stödja skärgårdstrafiken kan Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral bevilja understöd genom att köpa trafikservice på basis av anbud med iakttagande av bestämmelserna om offentlig upphandling. Enligt 3 mom. i samma paragraf ska Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral före utgången av juni publicera anbudsbegäran för nästa års trafik på lämpligt sätt i dagstidningarna.

NTM-centralen har meddelat justitiekanslersämbetet att den innan understödsbeslutet fattas begärt utlåtanden om sina preliminära planer som underlag för avgöranden i anbudsförfrågningar av skärgårdsdelegationen och de kommuner där trafiken bedrivs (6 § i den ovannämnda förordningen). Enligt NTM-centralen har delegationen och kommunerna dock inte gett några utlåtanden i ärendet.

NTM-centralen har publicerat anbudsfrågan i tidningskungörelser på både finska och svenska den 29 juni 2021 i följande tidningar: Turun Sanomat, Åbo Underrättelser, Loviisan Sanomat, Länsi-Uusimaa, Västra Nyland och Östnyland.

Tidningskungörelserna på finska har varit följande:

Saaristoliikenteen tuet 2022 – 2023

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue, esittää haettavaksi avustuksia saaristoliikenteen hoitamiseksi seuraavilla reiteillä vuosina 2022 – 2023: Raaseporin saariston henkilökuljetukset, Inkoon saariston henkilökuljetukset, Raaseporin ja Inkoon saariston raskaskuljetukset sekä Loviisan saariston raskaskuljetukset.

Säädös: valtioneuvoston asetus saaristoliikenteen tukemiseksi myönnettävistä avustuksista (371/2001 ja 1373/2009).

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myöntää avustuksia ostamalla liikennepalveluja tarjousten perusteella noudattaen julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä. Avustusta haetaan jättämällä tarjous tarjouspyynnössä kuvatulla tavalla määräaikaan 31.8.2021 klo 16.00 mennessä. Tarjouspyyntö ja liiteaineisto, kuten avustusehdot, on julkaistu Hilma-ilmoituskanavassa osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi.

Lisätietoja: Liikenteen asiakaspalvelukeskus, puh. +358 295 020 600, liikenteen.asiakaspalvelu@ely-keskus.fi

Tidningskungörelserna på svenska har varit följande:

Understöd till skärgårdstrafiken år 2022 – 2023

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland, Trafik och infrastruktur, begär härmed in ansökan om understöd för skötseln av skärgårdstrafiken år 2022 – 2023 på följande rutter: persontransporter i Raseborg skärgård, persontransporter i Ingå skärgård, tungtransporter i Raseborg och Ingå skärgårdar och tungtransporter i Lovisa skärgård.

Författning: Statsrådets förordning om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken (371/2001 och 1373/2009).

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland kan bevilja understöd genom att köpa trafikservice på basis av anbud med iakttagande av bestämmelserna om offentlig upphandling. Stödet ska sökas genom att lämna in ett anbud enligt beskrivningen i anbudsbegäran senast den 31 augusti 2021 kl. 16.00. Anbudsbegäran och bilage-material, samt stödvillkor, har publicerats i Hilma-annonseringskanalen på adressen www.hankintailmoitukset.fi/sv

Ytterligare uppgifter: Trafikens kundservice, tfn. +358 295 020 601, trafikens.kundservice@ntm-centralen.fi

2.3 EU-upphandlingsannonsen och anbudsförfrågningar

NTM-centralen har den 17 juni 2021 publicerat EU-upphandlingsannonsen och anbudsförfrågningar via Hilma, webbplats för upphandlingsannonser, www.hankintailmoitukset.fi. I de ovan nämnda svenskspråkiga tidningskungörelserna har det funnits länkar till den svenskspråkiga webbplatsens ingångssida www.hankintailmoitukset.fi/sv, via vilken man kan söka öppna anbudsförfrågningar. EU-upphandlingsannonsen och anbudsunderlaget har dock varit endast på finska. Enligt NTM-centralen har publiceringen av annonsen och anbudsunderlaget endast på finska baserat sig på allmän praxis vid all upphandling av skärgårdstrafik och även vid stöddelservice för att undvika misstolkningar av översättningarna från finska till svenska. NTM-centralen har också konstaterat att det skulle ha varit tekniskt möjligt för centralen att göra EU-upphandlingsannonsen och anbudsförfrågningar via annonseringskanalen Hilma också på svenska. NTM-centralen har således inte framfört att det i annonseringskanalen Hilma skulle ha funnits sådana brister eller tekniska problem som skulle ha begränsat inlämnandet av anmälningar och begäran om anbud på svenska.¹

Anbudsförfrågan har varit indelad i olika delar. Klagomålet gäller persontransporterna i Ingå skärgård. I fråga om dem konstateras det i upphandlingsannonsen/anbudsförfrågan på finska att det huvudsakliga verksamhetsstället är Ingå skärgård. Beskrivningen av upphandlingen samt bakgrunden till upphandlingen, där det t ex redogörs för Närings-, trafik- och miljöcentralens uppgift vid beviljandet av understödet i fråga, samt grunderna och detaljerna för beviljandet, har funnits endast på finska.

I upphandlingsannonsen/anbudsförfrågan har redogjorts också närmare bl.a. för hur anbuderna behandlas och hur anbuderna jämförs. Dessutom har det berättats bl.a. om det upphandlingsbeslut som fattas när jämförelsen om anbuderna har avgjorts och om rättelse/ändringssökande som gäller det, liksom även om det understödsbeslut som fattas efter upphandlingsbeslutet vunnit laga kraft, och om rättelse/ändringssökande som gäller det. Allt detta har beskrivits enbart på finska.

¹ Rådgivningsenheten för offentlig upphandling publicerade år 2021 en utredning om problempunkter av tvåspråkiga upphandlingar och metoder för att främja tvåspråkiga upphandlingar. Syftet med utredningen var att bedöma om det i vår upphandlingslagstiftning finns punkter som hindrar eller försvårar genomförandet av offentlig upphandling på två språk. I utredningen framförs bl.a. att de finländska upphandlande enheterna i praktiken via Hilma kan publicera annonser som baserar sig på standardformulär och som fastställts av Europeiska kommissionen endast på ett av EU:s officiella språk. Annonser som publiceras direkt via EU:s publikationsbyrås tjänst eNotice kan också publiceras på två språk.

2.4 Upphandlingsbeslut och understödsbeslut

NTM-centralen har den 15 september 2021 fattat ett finskspråkigt upphandlingsbeslut som gäller flera olika delområden. Klagomålet hänför sig till skötseln av persontransporterna i Ingå skärgård. Enligt upphandlingsbeslutet var upphandlingsförfarandet öppet förfarande enligt upphandlingslagen. Som kriterium för valet av anbudens totalekonomiskt mest fördelaktiga anbud har det lägsta priset använts. Det anbud som har fått flest poäng har valts till vinnare av delområdet. Inom den utsatta tiden hade sju anbudsgivare lämnat anbud. En del av anbudsgivarna hade lämnat anbud på flera delområden.

NTM-centralen har beslutit att i samband med anbudsförfarandet göra upphandlingen med det företag som har gjort det billigaste priset (totalekonomiskt mest fördelaktiga), "Understöd som beviljas för att stödja skärgårdstrafiken åren 2022–2023".

Enligt de uppgifter som jag skaffat från Patent- och registerstyrelsens och Skatteförvaltningens gemensamma datasystem, företags- och organisationsdatasystemet YTJ (<https://www.ytj.fi/sv/index.html>) har fem av de sju aktörer som lämnat anbud anmält till handelsregistret och Skatteförvaltningens register svenska som företagsspråk. Vinnaren av anbudsförfarandet och en annan aktör har uppgett finska som sitt företagsspråk.

NTM-centralen har fattat ett finskspråkigt understödsbeslut i ärendet den 13 oktober 2021. Enligt understödsbeslutet har de inkomna anbuderna jämförts på det sätt som beskrivs i anbudsförfrågan, och ett separat upphandlingsbeslut har fattats om jämförelsen. I enlighet med upphandlingsbeslutet har Hoverline Oy, som placerat sig först i jämförelsen, beviljats understöd enligt statsrådets förordning om understöd till skärgårdstrafiken till ett belopp av 70 000 euro för skötseln av persontransporterna i Ingå åren 2022–2023.

Både upphandlings- och understödsbesluten har kompletterats med anvisningar om hur man begär omprövning och söker ändring.

3 Bedömning

3.1 Frågeställning

I det föreliggande ärendet är det inte enbart fråga om upphandlingsförfarandet i anslutning till offentlig upphandling utan om en mer omfattande process som har gällt utlysande och beviljande av understöd till privata trafikidkare och företag som tillhandahåller persontransporttjänster inom skärgårdstrafiken. Upphandlingslagstiftningen har i enlighet med vad som sagts ovan

tillämpats vid upphandlingsförfarandet för köpta tjänster i fråga, och ett separat upphandlingsbeslut har också fattats i ärendet. Understöden har beviljats genom ett understödsbeslut.

Jag avgränsar min bedömning till huruvida Egentliga Finlands Närings-, trafik- och miljöcentral har förfarit lagenligt när den publicerat anmälan om understöd i både finsk- och svenskspråkiga tidningskungörelser, men publicerat EU-upphandlingsannonserna och anbudsfrågningar endast på finska.

3.2 Understöd- och upphandlingsförfarandet

Bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen innehåller ett förbud mot att utan godtagbart skäl särbehandla någon på grund av språk. Detta kompletteras av bestämmelsen om språkliga rättigheter i 17 § i grundlagen, som innehåller bestämmelser om finska och svenska språkets ställning som nationalspråk, vars och ens rätt att använda sitt eget språk, finska eller svenska, hos myndigheter samt en skyldighet för det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Också bestämmelsen om förbud mot diskriminering på grund av språk i 8 § i diskrimineringslagen ska tillämpas i ärendet.

Lagstiftningen om statsunderstöd och understöd för skärgårdstrafiken innehåller inga särskilda bestämmelser om på vilket språk anmälningar om understöd ska publiceras. Inte heller i lagstiftningen om offentlig upphandling finns det bestämmelser som förpliktar den upphandlande enheten att utöver på finska också publicera EU-upphandlingsannonserna och anbudsfrågningar på svenska.

Språklagen är en allmän lag som förpliktar hela förvaltningen och som bl.a. innehåller bestämmelser om enskilda personers och juridiska personers språkliga rättigheter i deras kontakter med myndigheter och andra som utövar offentlig makt. Den innehåller också bestämmelser om myndigheternas skyldighet att på eget initiativ se till att de språkliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 2 § i språklagen är syftet med språklagen att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos myndigheterna använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Lagens syfte är också att vars och ens rätt till god förvaltning garanteras oberoende av språk.

Med tvåspråkiga myndigheter avses enligt 6 § 1 mom. i språklagen bl.a. andra myndigheter vars ämbetsdistrikt omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland har enligt lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna samt statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna som en specialuppgift att inom verksamhetsområdet för samtliga närings-, trafik- och miljöcentraler

sköta de uppgifter enligt lagen om främjande av skärgårdens utveckling som gäller anskaffning och understöd av förbindelsefartygstrafik i skärgården samt fastställande av servicenivån.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland sköter riksomfattande uppgifter i ärenden som avses i klagomål. Inom detta ansvars- och tjänsteområde är NTM-centralen i Egentliga Finland en tvåspråkig myndighet enligt språklagen.

NTM-centralen har publicerat anmälan om understöd i tidningskungörelser på både finska och svenska. Det har varit fråga om information som myndigheter riktar till allmänheten. Jag anser att NTM-centralen till denna del har iakttagit tvåspråkiga myndighetens skyldighet enligt 32 § i språklagen att informera allmänheten på båda nationalspråken. NTM-centralen har till denna del förfarit i enlighet med kraven i språklagen.

Enligt 12 § i språklagen används som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter partens språk. Har parterna olika språk eller vet man inte när saken väcks vilka samtliga parter är, skall myndigheten med beaktande av parternas rätt och fördel bestämma vilket språk som skall användas.

Enligt förarbetena till språklagen (RP 92/2002 vp) avses med förvaltningsärende ett sådant ärende inom förvaltningen som handläggs i den ordning som gällde vid den då gällande lagen om förvaltningsförfarande och som gäller en eller flera parters rätt, fördel eller skyldighet och som kan leda till ett förvaltningsbeslut. Med part avses förutom de egentliga parterna i ett förvaltningsärende också andra fysiska och juridiska personer, vars rätt, fördel eller skyldighet förvaltningsärendet gäller. Med handläggningsspråk avses det språk som myndigheten skall använda och på vilket ärendet handläggs när parten är närvarande, samt det språk på vilket en dom, ett beslut eller någon annan handling av myndigheten skall utfärdas.

Med beaktande av att EU-upphandlingsannonsen och anbudsförfrågningarna har lett till både upphandlingsbeslutet och understödsbeslutet, anser jag att det har varit fråga om ett sådant förvaltningsärende som avses i bestämmelsen. Parterna i ärendet har enligt min mening varit alla potentiella aktörer som varit intresserade och villiga att delta i anbudsförfarandet. Det har också varit fråga om deras rättigheter och intressen, dvs. möjligheten att tillhandahålla tjänster inom förbindelsefartygstrafiken i skärgården för invånarna i området i fråga och att för denna verksamhet få statsunderstöd.

I förarbetena till språklagen konstateras det också att om parterna har olika språk, skall myndigheten med beaktande av parternas rätt och fördel bestämma vilket språk som skall användas. Myndigheten skall vid val av språk t.ex. beakta parternas faktiska ställning vid handläggningen av ärendet samt deras rättsskyddsbehov. I vissa förvaltningsärenden har myndigheterna inte uppgifter om alla parter när ärendet blir anhängigt. Myndigheterna bör också då i första

hand försöka fatta beslut om handläggningsspråket med tanke på parternas rätt och fördel och därvid på förhand beakta eventuella parter som ansluter sig till handläggningen i ett senare skede. Detta är möjligt t.ex. när verkningarna av ett förvaltningsbeslut utsträcker sig till ett visst område där majoritetsspråket hos befolkningen utan skälig svårighet kan utredas.

När EU-upphandlingsannonsen och anbudsfrågingarna publicerades kände NTM-centralen inte till vilka näringsidkare som kommer att delta i anbudsförfarandet och ansöka om understöd i fråga. NTM-centralen hade dock publicerat anmälan om understöd i både finsk- och svenskspråkiga tidningskungörelser. Understödet har gällt persontransporter inom skärgårdstrafiken i Ingå skärgård åren 2022–2023. Ingå kommun är tvåspråkig. Med beaktande av omständigheterna i fråga och NTM-centralens riksomfattande ansvarsområde i denna uppgift, borde NTM-centralen enligt min bedömning ha ansett, att det är mycket sannolikt eller åtminstone möjligt att även svenskspråkiga näringsidkare kommer att ansöka om understöd och delta i anbudsförfarandet för att tillhandahålla tjänster för områdets invånare.

I det senare skedet av behandlingen av ärendet har det bekräftats att även svenskspråkiga företag har deltagit i anbudsförfarandet. Av närings-, trafik- och miljöcentralens upphandlingsbeslut framgår att sju aktörer hade ansökt om understöd och deltagit i anbudsförfarandet. Enligt företags- och organisationsdatasystemets (www.ytj.fi) uppgifter har dessa aktörer omfattat aktiebolag, kommanditbolag och enskilda näringsidkare. Som jag har konstaterat ovan har fem aktörer uppgett svenska som sitt företagsspråk i handels- och Skatteförvaltningens register. Jag känner inte till om NTM-centralen har utrett aktörernas företagsspråk till exempel från företags- och organisationsdatasystem.

Med beaktande av ovan nämnda omständigheter anser jag att även om NTM-centralen inte känt till alla parter när EU-upphandlingsannonsen och anbudsfrågingarna publicerades, borde NTM-centralen ha beaktat rättigheterna för parterna, dvs. alla eventuella parter som deltar i anbudsförfarandet och ansöker om understöd. NTM-centralen har således förfarit i strid med 12 § 1 mom. i språklagen när centralen publicerade EU-upphandlingsannonsen och anbudsfrågingarna endast på finska.

Upphandlingslagstiftningen innehåller inga direkt förpliktande bestämmelser om publicering av EU-upphandlingsannonser och anbudsfrågingar förutom på finska också på svenska. Jag anser att NTM-centralen dock också borde ha beaktat bestämmelsen i 3 § i upphandlingslagen om en upphandlande enhets skyldighet att behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet och andra leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, samt syftet i 2 § i upphandlingslagen, dvs. att säkerställa lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att tillhandahålla tjänster vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling. Att publicera EU-upphandlingsannonsen och anbudsfrågingar både på finska och svenska och således också med

tanke på svenskspråkiga näringsidkare skulle bäst ha förverkligat ovannämnda mål och lika möjligheter för finsk- och svenskspråkiga aktörer att delta.

I min bedömning har jag också beaktat att det enligt NTM-centralen skulle ha varit tekniskt möjligt att i annonseringskanalen Hilma lämna in en EU-upphandlingsannons och anbudsfrågningar på både finska och svenska (se till denna del hänvisningen i punkt 2.3 i mitt beslut till den utredning som *Rådgivningsenheten för offentlig upphandling* gjort i 2021 om eventuella problem i annonseringskanalen Hilma).

4 Slutsatser och åtgärder

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland har förfarit i strid med grundlagen, diskrimineringslagen och språklagen när centralen publicerade EU-upphandlingsannonsen och anbudsfrågningar angående skötseln av persontransporter i Ingå skärgård endast på finska.

Jag fäster Närings-, trafik- och miljöcentralens uppmärksamhet på iakttagande av bestämmelser i grundlagen, diskrimineringslagen och språklagen (se punkt 3.2) i förfarandet vid offentlig upphandling angående skötseln av persontransporter i Ingå skärgård.

Dessutom delger jag Närings-, trafik- och miljöcentralen min ovan framförda uppfattning om publiceringen av EU-upphandlingsannonsen och anbudsfrågningar både på finska och svenska för att trygga offentlig upphandlings principer om att behandla deltagare i upphandlingsförfaranden och andra leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och för att säkerställa öppet förfarande.

Jag ber att NTM-centralen senast den 28 februari 2023 meddelar vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av mitt beslut.

Jag sänder mitt beslut för kännedom till arbets- och näringsministeriet som ansvarar för beredningen av lagstiftningen om offentlig upphandling och till finansministeriet som tillhandahåller annonseringskanalen för offentlig upphandling Hilma. Den drivs och utvecklas av den offentliga förvaltningens inköpscentral Hansel Ab på uppdrag av finansministeriet. Dessutom sänder jag mitt beslut för kännedom till justitieministeriet, som har till uppgift att främja förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Klagomålet ger inte anledning till andra åtgärder.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Referendarieråd

Tuula Karjalainen