

Finansministeriet

Ärende: Utökad behörighet för statsrådet i fråga om kommunsammanslagningar i stadsregionerna

Hänv: Finansministeriets begäran om utlåtande VM149:00/2013, 17.1.2014

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling har godkänt ett propositionsutkast om utvidgning av statsrådets behörighet gällande kommunsammanslagningar i stadsregionerna. Svenska Finlands folkting, nedan Folktinget, tackar för möjligheten att ge utlåtande, och tar med hänvisning till sitt lagstadgade uppdrag (1331/2003) ställning till förslaget.

Förslaget som helhet

Folktinget konstaterar att regeringen inte bör lämna en proposition till riksdagen i enlighet med det aktuella förslaget, eftersom propositionsutkastet som helhet är behäftat med ett flertal brister.

Om propositionen trots detta ges till riksdagen anser Folktinget:

- att det är nödvändigt att förslaget genomgår en grundligare beredning och ändras till väsentliga delar, särskilt rörande avsnitten om de språkliga rättigheterna som Folktinget kommenterar nedan.
- att ett utlåtande av grundlagsutskottet ska inhämtas i samband med riksdagsbehandlingen, eftersom utkastet innehåller frågor som är betydelsefulla med tanke på grundlagen: bland annat de språkliga rättigheterna, den lokala självstyrelsen och grunderna för områdesindelningen för kommuner.
- att propositionen ska behandlas i grundlagsordning.

Allmänna kommentarer

1. *Folktinget anser att förslaget medger en ny vidsträckt behörighet för statsrådet, som därför ska behandlas i grundlagsordning*

Folktinget konstaterar inledningsvis att statsrådets behörighet att fatta beslut om kommunsammanslagningar, trots att berörda kommunfullmäktige motsätter sig detta, är ett undantagsförfarande. Undantaget gäller kriskommuners möjligheter att trygga kommuninvånarnas grundlagsenliga rättigheter. Grundlagsutskottet har fastslagit detta så sent som sommaren 2013 i sitt utlåtande om förslaget till kommunstrukturlag (GrUU 20/2013 rd), vilket motsvarar utskottets tidigare riktlinjer (GrUU 37/2006 rd).

Grundlagsutskottet förutsätter vidare i sitt utlåtande år 2013 att en ändring i kommunindelningen är *nödvändig* för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen. Dessutom bör ändringen vara motiverad som *helhet*.

Folktinget hänvisar till att det aktuella förslaget utvidgar statsrådets behörighet på ett sätt som avviker från grundlagsutskottets ställningstagande till väsentliga delar. Förslaget utgår inte från behovet att trygga de grundläggande rättigheterna och en jämlik ställning för medborgarna. Man hänvisar däremot bl.a. till att det ska finnas tungt vägande skäl som gäller samhällsstrukturens funktionsduglighet. De motiv som anges har en underordnad karaktär och fokuserar på strukturer.

Folktinget konstaterar att förslaget ligger utanför de behörighetsramar för statsrådet som grundlagsutskottet har fastställt och får konsekvenser för de språkliga rättigheterna enligt grundlagen, den lokala självstyrelsen och grunderna för kommunindelningen. Förslaget ska därför, såvida det lämnas till riksdagen, behandlas i grundlagsordning.

2. *Folktinget anser att förslaget som helhet är i strid med flera centrala rättsprinciper inom förvaltningen och inte utgår ifrån nödvändighet. Förslaget brister dessutom i analys och motiveringar.*

Myndigheternas verksamhet ska med stöd av förvaltningslagen styras av vissa rättsprinciper, så som ändamålsbundenhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Folktinget anser att det aktuella förslaget om statsrådets behörighet i kommunindelningsfrågor emellertid avviker från flera centrala rättsprinciper.

Folktinget framför att förslaget är i strid med *ändamålsbundenhetsprincipen*. I kommunstrukturlagen ingår redan mål för kommunindelningen och kriterier för ändringar i kommunindelningen. Med det nya förslaget inför man en sorts dubbelreglering, som innebär att vissa specifikt identifierade kommuner försätts i en sämre ställning än andra kommuner när det gäller förutsättningarna för lokal självstyrelse och skydd för områdesindelningen.

Folktinget anser att förslaget också strider mot *proportionalitetsprincipen*. Analysen i beredningen visar inte på ett tillräckligt vederhäftigt sätt att de syften som anges i förslaget om att förstärka konkurrenskraften och livskraften samt främja kontrollen av samhällsstrukturen m.fl. uppnås på ett betydligt effektivare sätt med de föreslagna tvångsåtgärderna än med andra åtgärder.

Med hänvisning till detta kan ministeriets förslag inte anses vara motiverat utifrån grundlagsutskottets krav på nödvändighet eller de rättsprinciper som ska styra myndigheternas verksamhet, så som ändamålsenlighet och proportionalitet.

3. *Folktinget konstaterar att de grundläggande språkliga rättigheterna måste ges företräde framför de mål som förslaget fokuserar på, så som konkurrenskraft, samhällsstruktur mm.*

Riksdagens grundlagsutskott och justitiekanslern i statsrådet har tagit ställning till de grundläggande språkliga rättigheternas betydelse vid ändringar i områdesindelningen.

Grundlagsutskottet hänvisar i sitt ställningstagande om revideringen av statens regionförvaltning (GrUU 21/2009 rd) till grundlagens bestämmelser om den administrativa indelningen: När förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas, så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder (122 § 1 mom.).

Folktinget framhåller att denna bestämmelse uttrycker en strävan efter områdesindelningar som är sinsemellan förenliga, medan rätten till likvärdiga tjänster på finska och svenska däremot är *juridiskt bindande*. Grundlagsexperten, professor Kaarlo Tuori konstaterar i ett utlåtande till Folktinget att beaktandet av den språkliga jämlikheten är absolut bindande till följd av grundlagens 17 § om de språkliga rättigheterna (13.2.2013).

Grundlagsutskottet lyfter vidare fram det faktum att förändringar i myndigheternas verksamhetsområden kan inverka på myndighetens språkliga status och därmed indirekt på de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen. Om det finns alternativa områdesindelningar förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst säkerställer de grundläggande språkliga rättigheterna (GrUU 21/2009 rd).

Justitiekanslern har konstaterat att de grundläggande språkliga rättigheterna har en särställning bland faktorer som påverkar ett beslut om en administrativ indelning. Synpunkter som baseras på administrativ ändamålsenlighet och ekonomiska argument kan däremot inte ges samma vikt vid bedömningen (OKV/1370/1/2009), (OKV/1349/1/2009), (OKV/1354/1/2009).

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om totalrevideringen av grundlagen och i senare ställningstaganden framhållit att det är viktigt att beakta i lagstiftningen att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (GrUB 10/1998 rd), (GrUU 37/2006 rd), (GrUU 33/2009 rd).

Enligt professor Kaarlo Tuoris utlåtande 13.2.2013 är också en sådan förändring av kommunens språkliga ställning där majoritetsspråket i en tvåspråkig kommun blir finska i stället för svenska försvagar de svenskspråkiga invånarnas möjligheter att få service på sitt eget språk på ett sätt som står i strid med den ståndpunkt som grundlagsutskottet anför i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd).

4. Folktinget påpekar att bedömningar av språkliga konsekvenser måste ingå i beredningen av områdesindelningar.

De språkliga konsekvenserna ska utredas vid beredningen av förvaltningsbeslut som förändrar organisationen eller ämbetsindelningen eller verksamhetsställets placering. Det här sker med hänvisning till myndighetens utredningsskyldighet med stöd av 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ([www.jm.fi/bedomning av språkliga konsekvenser](http://www.jm.fi/bedomning_av_sprakliga_konsekvenser)).

Ministeriet framhåller särskilt att den som bereder författningsförslag ska bedöma vilka konsekvenser förslaget får för förverkligandet av de språkliga rättigheterna såväl inom den närmaste framtiden som flera decennier framåt i tiden.

Grundlagsutskottet hänvisar i flera ställningstaganden till att utredningsskyldigheten omfattar en bedömning av språkliga konsekvenser, bl.a:

- de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. Beslutet om områdesindelningen måste följaktligen bygga på en sakenlig bedömning av beslutets språkliga konsekvenser (GrUU 21/2009 rd).
- de språkliga rättigheterna ska beaktas vid beredningen av administrativa reformer. En övergripande bedömning av de språkliga konsekvenserna är ett måste, särskilt när de administrativa omläggningarna påverkar språkgruppernas faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk (GrUB 1/2010 rd).

Statsrådets principbeslut om en nationalspråksstrategi (20.12.2012) fastställer också att de språkliga konsekvenserna av förvaltningsreformer och lagstiftningsprojekt ska bedömas. Konsekvensbedömningens resultat ska beaktas på behörigt sätt när reformerna genomförs, så att man kan säkerställa ett lagenligt slutresultat.

5. Folktinget anser att förslaget om kommunala folkomröstningar som avgörs med en regional sammanräkning som grund är i strid med de principer för lokal självstyrelse och internationella förpliktelser som Finland har ingått

Folktinget framhåller att lagstiftningen enbart känner till kommunala folkomröstningar som ordnas och avgörs på kommunal grund, inte som en regional sammanräkning av röstresultaten. En ny tillämpning av kommunala folkomröstningar med en regional sammanräkning urholkar fullständigt betydelsen av den lokala självstyrelsen.

Folktinget understryker att de frågor som upplevs som betydelsefulla i en eventuell regional folkomröstning dessutom kan vara av helt olika karaktär. Ett exempel är att invånarna i en kommun med svenskspråkig majoritet kan uppleva att en trygg språklig miljö med garantier för svenska språkets ställning på lång sikt är en tröskelfråga och därför motsätter sig en kommunfusion där majoritetsspråket ändras. En gemensam folkomröstning kan visa att majoriteten i regionen däremot ger andra frågor betydligt högre prioritet. Detta leder i så fall till att språkets betydelse på lokal nivå och invånarnas rätt att fatta beslut om kommunens angelägenheter negligeras, vilket inte kan godkännas.

Folktinget anser vidare att förslaget till den del som gäller regionala folkomröstningar kan vara i strid med internationella förpliktelser, särskilt Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter, artikel 16 "Parterna ska avhålla sig från åtgärder vilka ändrar befolkningsproportionerna som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter och vilka syftar till att inskränka de rättigheter och friheter som härrör från principerna i denna ramkonvention", samt rekommendationer med anledning av denna ramkonvention, särskilt 2004/12.

Förändring av kommunens majoritetsspråk

Folktinget konstaterar att det med avseende på landets nationella tvåspråkighet är viktigt att bevara enhetliga svenska och tvåspråkiga områden. Kommuner med svenska som majoritetens språk har en central betydelse för det svenska i landet också i framtiden. En

utveckling som reducerar dessa och övriga kommuners antal i landet genom tvångsåtgärder av statsmakten kan inte godkännas.

Regeringens förslag innebär emellertid att Korsholms kommun med svenska som majoritetens språk identifieras som en kommun där statsrådet kan använda sin utvidgade behörighet. Folktinget konstaterar att en sådan bedömning inte är rimlig med hänvisning till de auktoritativa ställningstaganden som utgår från grundlagen och det faktum att det saknas en bedömning av förslaget språkliga konsekvenser på lång sikt i enlighet med Justitieministeriets anvisningar. Det är uppenbart att beredningen måste beakta förändringen i majoritetsspråket för Korsholms kommun vid en granskning av de språkliga konsekvenserna flera decennier framåt i tiden. Om förslaget förverkligas försätts kommunens stabila svenskspråkiga majoritet i en minoritetsposition.

Folktinget konstaterar i enlighet med punkt 3 att också en sådan förändring av kommunens språkliga ställning där majoritetsspråket i en tvåspråkig kommun blir finska i stället för svenska försvagar de svenskspråkiga invånarnas möjligheter att få service på sitt eget språk på ett sätt som står i strid med den ståndpunkt som grundlagsutskottet anför i sitt betänkande GrUB 10/1998 rd.

Folktinget understryker att förslaget om en förändring av kommunens majoritetsspråk inte kan försvaras med stöd av 17 § 2 mom. och 122 § 1 mom. i grundlagen, grundlagsutskottets ställningstaganden och justitiekanslerns avgörande.

Folktinget kommenterar vidare vissa påståenden som ingår i propositionstexten.

Folktinget uppmanar ministeriets beredning att stryka satsen om en andel på 30 procent (*Yli 30 prosentien osuuden on katsottu erilaisissa tutkimuksissa turvaavan kielellisten oikeuksien toteutumisen verrattain hyvin*, s. 51).

Förslaget bör i stället kompletteras med den skrivning, som ingår i Statsrådets principbeslut om en nationalspråksstrategi (20.12.2012, s. 20):

- "Bäst förverkligas de svenskspråkigas rättigheter i svenskspråkiga regioner och i sådana tvåspråkiga kommuner där svenska är majoritetsspråk."

Forskare Kjell Herberts har framhållit att uppgiften om 30 procent i ministeriets propositionsutkast måste hanteras korrekt. Han konstaterar att den indirekta innebörden i förslaget om att "utgå från att en minoritet på 30 procent alltid får service på sitt modersmål är en felaktig slutsats." (Vasabladet 13.2.2014). Herberts är ansvarig forskare för enkäten Språkbarometern - Kielibarometri vid Institutet för samhällsforskning, Åbo Akademi.

Det finns orsak att förtydliga att den språkliga servicenivån i enskilda kommuner inte ska förväxlas med den förändring som kan uppstå då två kommuner/förvaltningar slås ihop. De invånare som utgör en språklig majoritet, men försätts i en språklig minoritetssituation, har att förvänta sig försämringar i den språkliga servicenivån på sikt till följd av detta. Det finns därför en risk att denna procentsats har använts på ett otydligt eller vilseledande sätt i andra undersökningar. Ifall satsen inte stryks måste avsnittet kompletteras med utförligare utredningar och hänvisningar till de källor man avser.

Folktinget uppmanar ministeriets beredning att stryka hela det stycke, där man med hänvisning till konsekvensbedömningen av utkastet och en andel på 30 procent anser att

Korsholms kommun kan bli en del av nya Vasa stad (*"Esityksen vaikutusarvioinnin mukaan esitys voisi tarkoittaa, että Mustasaari voi tulla osaksi uutta Vaasan kaupunkia"*, som innehåller satsen *"Uuden Vaasan kielivähemmistön suuruus on yli 30 prosenttia, jonka on aiemmin erilaisissa selvityksissä katsottu turvaavan kielivähemmistön kielelliset oikeudet myös käytännössä"*, s. 66). Man anser att utkastets förslag på basis av denna slutsats inte vore i strid med grundlagen.

Folktinget ifrågasätter ännu en gång den vetenskapliga grunden för dessa påståenden och framhåller med stöd av de ställningstaganden som ingår i detta utlåtande att förslaget om Korsholms kommun inte kan godkännas.

Folktinget lyfter slutligen fram följande ställningstaganden:

- **Förslagets syfte är inte att precisera statsrådets behörighet i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 20/2013 rd), utan att utvidga statsrådets behörighet utifrån kriterier av underordnad karaktär. Folktinget förutsätter att grundlagsutskottet lämnar ett utlåtande om propositionsutkastet i samband med riksdagsbehandlingen och att propositionen behandlas i grundlagsordning.**
- **De språkliga och övriga konsekvenserna av förslaget måste analyseras grundligt och beaktas på behörigt sätt i beredningen. Till följd av detta bör beredningen utesluta alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen.**
- **Kommunernas självbestämmanderätt måste respekteras i den fortsatta berednings- och i beslutsprocessen. Statsrådet får inte fatta beslut om en kommunfusion, ifall detta påverkar en kommuns språkliga ställning och kommunen motsätter sig fusionen.**

Helsingfors den 31 mars 2014

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Christina Gestrin
ordförande

Kristina Beijar
sakkunnig i förvaltningsärenden

Mats Brandt
ordförande i förvaltningsutskottet