

Finansministeriet

Hänv. Totalreform av kommunallagen

**Ärende: Utkast till regeringsproposition om kommunallagen VM065:00/2012
8.5.2014**

Svenska Finlands folkting har tagit del av utkastet till regeringsproposition om kommunallagen och ger sitt ställningstagande i det följande.

Allmänt

Behovet av en totalreform av kommunallagen har sin bakgrund i samhällsutvecklingen och i de nya strukturer inom kommunförvaltningen som har tillkommit sedan den nuvarande kommunallagen trädde i kraft. Lagutkastet har genomgått en grundlig beredning under flera års tid, och en parlamentarisk uppföljningsgrupp har följt upp förslagen. Tack vare en öppen beredning har Folktinget och övriga aktörer haft möjlighet att ta del av och diskutera sakfrågor i olika skeden av beredningsprocessen.

Folktinget ser det däremot som problematiskt att det inte har funnits exaktare riktlinjer för social- och hälsovårdens organisering, när remissinstanserna har tagit ställning till förslaget till ny kommunallag. Eftersom båda lagarna har en väsentlig betydelse för de språkliga rättigheterna och skyldigheterna enligt grundlagen borde det ha funnits en klar koordinering av lagberedningen vid ministerierna till denna del.

Folktinget framhåller vidare att de språkliga rättigheterna och skyldigheterna bör beaktas i större omfattning i den kommande propositionen, så att invånarnas språkliga rättigheter tryggas inom den kommunala verksamheten. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis ska de bestämmelser som är väsentliga för tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter utfärdas genom lag. Det här gäller också språkliga rättigheter, och tryggheten av dessa får således inte vara beroende av kommunens interna beslut (professor Kaarlo Tuori, utlåtande till Folktinget 13.2.2013).

Behov av en helhetsbedömning för att trygga språkliga rättigheter inom kommunal verksamhet

Folktinget anser att den nya kommunallagen bör innehålla en helhetsbedömning och åtgärder för att säkerställa de språkliga rättigheterna inom kommunerna och samkommunerna, eftersom dessa tillhandahåller och producerar den största delen av medborgarnas grundläggande välfärdsservice. Vi anser att följande argument utgör tungt vägande skäl för att det behövs bestämmelser om de språkliga rättigheterna och skyldigheterna i den nya kommunallagen:

1. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis ska de bestämmelser som är väsentliga för tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter utfärdas genom lag. Det här gäller också språkliga rättigheter, och trygandet av dessa får således inte vara beroende av kommunens interna beslut (Tuori, 2013).
2. Det finns enligt regeringens proposition med förslag till språklag (RP 92/2002 rd) behov av språkbestämmelser i de lagar som reglerar olika sektorer. Motiveringen till detta är att tjänstemän och andra anställda inom respektive förvaltningsområde lättare finner de bestämmelser som uttryckligen gäller dem, vilket främjar en effektiv tillämpning av lagen.
3. Justitieministeriets rekommendation till tvåspråkiga kommuner och samkommuner (JM 2/58/2013, 20.6.2013) utgår uttryckligen från att kommunerna med stöd av 50 § 2 mom. i kommunallagen ska precisera i förvaltningsstadgan hur nationalspråken behandlas på ett likvärdigt sätt i kommunen, både på det formella planet och i praktiken. Ett eventuellt beslut som leder till att den nuvarande bestämmelsen i 50 § 2 mom. inte överförs till den nya kommunallagen motverkar ministeriets utvecklingsarbete.
4. Omformningen av kommunstrukturen och social- och hälsovårdsstrukturen ställer i sin tur det allmänna inför nya utmaningar, när det gäller uppgiften att trygga de språkliga rättigheterna i praktiken. Eftersom den nya kommunallagen sannolikt bereds med ett framtidsperspektiv på flera årtionden är det väsentligt att de språkliga rättigheterna tryggas genom tydliga förpliktelser i kommunallagen.

Förvaltningsstadgans betydelse för trygandet av de språkliga rättigheterna

Enligt grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Det allmänna omfattar både statliga och kommunala myndigheter.

I kommunallagen preciseras denna bestämmelse i 50 § 2 mom. med stöd av grundlagen: ”I en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga skall ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen.”

I regeringens proposition med förslag till kommunallag (RP 192/1994 rd) konstateras att kommunen kan använda förvaltningsstadgan ”som ett sätt att styra sin egen förvaltningsapparat och tvåspråkigheten blir då beaktad på tillbörliga grunder i

kommunens verksamhet”. Bestämmelsen är alltså förpliktigande för tvåspråkiga kommuner och samkommuner i uppgifter som ska skötas av dem.

Justitieministeriet har i sin rekommendation (JM 2/58/2013, 20.6.2013) lyft fram viktiga synpunkter med avseende på tvåspråkiga kommuners och samkommuners lagstadgade uppgift att förverkliga de grundläggande språkliga rättigheterna. Ministeriet konstaterar att de språkliga rättigheterna i allmänhet inte tryggas på ett enhetligt sätt, i synnerhet om minoritetens andel av befolkningen i en kommun är relativt liten. Statsrådets berättelser om tillämpningen av språklagstiftningen har tydligt och upprepade gånger visat på brister i den praktiska tillämpningen av lagstiftningen. Professor Markku Suksi har konstaterat att det uppenbarligen endast är uttryckliga krav i lagstiftningen som får konsekvenser på kommunal nivå när det gäller tryggheten av de språkliga rättigheterna (Två språk i kommunalförvaltningen – möjligheter enligt kommunallagstiftningen. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, 5/2012).

Folktinget hänvisar till att den nuvarande språklagstiftningen utformades under en tid med 430 kommuner, när språkförhållanden var tämligen statiska. De strukturella reformerna i landet så som kommunstrukturen, ordnandet av social- och hälsovården och den aktuella totalreformen av kommunallagen innebär ett stort tryck på att de språkliga rättigheterna ska kunna säkerställas. Om myndigheternas verksamhetsområden förstoras blir den svenskspråkiga minoritetens andel med säkerhet mindre inom dessa områden, även om den svenskspråkiga befolkningens totala antal är stabilt på nationell nivå. Det är därför angeläget att beredningen fäster särskild uppmärksamhet vid konsekvenserna av de strukturella reformerna i sin beredning. Också detta förutsätter således tydliga språkliga förpliktelser i kommunallagen.

Utkastet till kommunallag

Folktinget kommenterar i det följande vissa av de föreslagna paragraferna. Vi hänvisar till att lagstiftarens syfte i 17, 22 och 122 § i grundlagen ska preciseras i kommunallagen och föreslår att de språkliga rättigheterna och skyldigheterna beaktas åtminstone i följande paragrafer:

- Kommunens organiseringsansvar 8 §
- Möjligheter att delta och påverka 22 §
- Kommunikation 29 §
- Kommunens organ 30 §
- Organens sammansättning 32 §
- Kommunstrategi 39 §
- Förvaltningsstadga 91 §, så att nuvarande bestämmelse i 50 § 2 mom. överförs till den nya kommunallagen.

8 § Kommunens organiseringsansvar

Enligt 2 mom. 1 punkten omfattar kommunens organiseringsansvar lika tillgång till tjänster.

I grundlagen fastställs att alla är lika inför lagen, och att ingen får särbehandlas utan godtagbart skäl. Folktinget konstaterar att de språkliga rättigheterna förutsätter lika tillgång till tjänster och anser att detta bör framgå av detaljmotiven.

Folktinget föreslår att detaljmotiven kompletteras enligt följande:

- **att de språkliga rättigheterna enligt grundlagen förutsätter lika tillgång till tjänster i en tvåspråkig kommun.**

22 § Möjligheter att delta och påverka

Enligt 1 mom. har kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunens fullmäktige ska se till att det finns mångsidiga och effektiva möjligheter att delta.

Enligt grundlagen har den enskilde rätt till medinflytande i samhällets och livsmiljöns utveckling, och det allmänna har skyldighet att främja denna rättighet. Vidare ska envars rätt att använda sitt eget språk, finska eller svenska, hos myndigheter tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Folktinget ser det som positivt att invånarnas möjligheter att delta och påverka utvecklas inom den kommunala verksamheten. Av den föreslagna paragrafen framgår emellertid inte de språkliga rättigheternas betydelse med avseende på enskilda kommuninvånares möjligheter till medinflytande i den kommunala verksamheten.

Detta lyfts däremot fram i grundlagsutskottets ställningstagande om reformen av statens regionförvaltning (GrUU 21/2009 rd). Enligt utskottet "finns det en risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom också deras möjligheter till medinflytande i den regionala förvaltningen över lag, ställs på spel, inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin".

Folktinget föreslår att den föreslagna lagtexten kompletteras enligt följande:

- **att kommuninvånare och övriga som använder en tvåspråkig kommuns tjänster har likvärdig rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet på sitt eget språk, finska eller svenska.**
- **att kommunen ska säkerställa att det i praktiken är möjligt att delta i och påverka verksamheten på både finska och svenska.**

29 § Kommunikation

Enligt 1 mom. ska kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar informeras om kommunens verksamhet. Kommunen ska ansvara för att den information som ges till alla delar är i enlighet med den föreslagna bestämmelsen. Enligt 3 mom. ska det användas ett klart och begripligt språk i kommunikationen, och olika invånargrupperns behov ska beaktas.

I detaljmotiven till 1 mom. ingår hänvisningar till språklagen: om myndigheternas skyldighet att betjäna och informera på finska och svenska, om att myndigheterna självmant ska se till att de språkliga rättigheterna förverkligas i praktiken och om språklig service vid affärsverk samt statliga och kommunala bolag.

Folktinget ser det som positivt att detaljmotiven innehåller skrivningar om språkliga skyldigheter enligt språklagen och att betydelsen av ett klart och begripligt språk i kommunikationen ingår i texten.

Folktinget framhåller det viktiga i att också det språk som används i kommunikationen framgår av lagtexten och att invånarnas språkliga rättigheter skrivs in i detaljmotiven.

Folktinget föreslår:

- **att lagtexten kompletteras med följande tillägg: att kommunikationen mellan en tvåspråkig kommun och kommuninvånarna samt övriga som använder kommunens tjänster sker på finska och svenska.**
- **att detaljmotiven kompletteras med följande tillägg: att var och en har rätt att använda finska eller svenska i kontakter med tvåspråkiga kommuner med stöd av språklagen.**

30 § Kommunens organ

I 4 mom. ingår motsvarande bestämmelse som i gällande lag: att det för undervisningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun ska tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

Folktinget konstaterar att den nuvarande bestämmelsen har tillämpats bristfälligt på vissa håll, bland annat så att undervisningsförvaltningen för den svenskspråkiga respektive finskspråkiga befolkningen inte alltid har organiserats på ett sätt som garanterar jämlikhet inför lagen. Folktinget ser det därför som viktigt att organiseringen av undervisningsförvaltningen för vardera språkgruppen sker på samma organisatoriska nivå och med motsvarande resurser och befogenheter.

Folktinget anser vidare att det bör införas bestämmelser om undervisningsförvaltningen i en enspråkig kommun i lagförslaget: om en enspråkig kommun ordnar undervisning på det andra nationalspråket ska det finnas ett förtroendeorgan för språkgruppen, t.ex. en skoldirektion, med uppgift att handlägga och följa upp ärenden i anslutning till undervisningen.

Utöver detta har Folktinget uppmärksammat på att det saknas en entydig tolkning av formuleringen ”personer som hör till respektive språkgrupp”. Vi ser det därför som angeläget att ministeriet klarlägger denna fråga.

Folktinget föreslår därför:

- att den föreslagna bestämmelsen om undervisningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun antas. Folktinget förutsätter emellertid att de organ som kommunen tillsätter för den finskspråkiga respektive svenskspråkiga språkgruppen är förvaltningsmässigt likställda och har motsvarande resurser och befogenheter.
- att lagtexten kompletteras med följande tillägg: om en enspråkig kommun ordnar undervisning på det andra nationalspråket ska det finnas ett förtroendeorgan för språkgruppen med uppgift att handlägga och följa upp ärenden i anslutning till undervisningen.
- att ministeriet preciserar innebörden av formuleringen ”personer som hör till respektive språkgrupp” i detaljmotiven.

32 § Organens sammansättning

I 1 mom. 3 punkten ingår motsvarande bestämmelse som i gällande lag: att det utöver de bestämmelser som gäller undervisningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun kan tillsättas en sektion för vardera språkgruppen, varvid sektionens ledamöter ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

Folktinget understöder förslaget om att denna bestämmelse införs i den nya kommunallagen och att bestämmelsen är frivillig för tvåspråkiga kommuner.

39 § Kommunstrategi

Enligt 1 mom. ska kommunen ha en lagstadgad kommunstrategi, som enligt detaljmotiven är fullmäktiges viktigaste styrmedel vid ledningen av kommunen.

Det allmänna har en uttrycklig skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses även på lång sikt. Statsrådet har i sin berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen år 2009 föreslagit att myndigheterna ska inkludera förverkligandet av språkliga rättigheter i styrdokument, långtidsplanering och beslut samt i separata språkplaner.

Folktinget hänvisar till detta och understryker att de språkliga rättigheterna tydligt bör framgå av de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi, som fullmäktige fattar beslut om. Vi anser att ett förtydligande av paragrafen har en särskilt stor betydelse i utformningen av ägarpolitiken, eftersom de språkliga rättigheterna också ska tillgodoses vid bolagiserad kommunal verksamhet. Detta har i praktiken skett på ett bristfälligt sätt.

Folktinget anser att det bör införas ett tillägg i paragrafen om att säkerställandet av de språkliga rättigheterna ska beaktas i kommunstrategin och föreslår därför en komplettering av lagtexten enligt följande:

I kommunstrategin ska beaktas

- **8) säkerställandet av de språkliga rättigheterna inom samtliga delområden av en tvåspråkig kommuns verksamhet, samt inom sådan verksamhet som en enspråkig kommun enligt lag är skyldig att ordna på det andra nationalspråket.**

91 § Förvaltningsstadga

Enligt detaljmotiven till 91 § ska alla ärenden som det ska finnas bestämmelser om i en instruktion koncentreras till förvaltningsstadgan.

Däremot upphävs enligt detaljmotiven bestämmelsen i 50 § 2 mom. i gällande kommunallag om att det i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ska ingå bestämmelser om hur tvåspråkigheten beaktas i serviceverksamheten. Som motivering till detta anges att grundlagen och språklagen innehåller särskilda bestämmelser om språkliga rättigheter och skyldigheter. Dessutom hänvisar man till den rekommendation till tvåspråkiga kommuner och samkommuner (JM 2/58/2013, 20.6.2013), som Justitieministeriet har utfärdat.

Folktinget framhåller att bakgrunden till varför nuvarande bestämmelse i 50 § 2 mom. har en central ställning i kommunallagen inte återges i detaljmotiven. Eftersom denna bestämmelse har tillkommit med stöd av 17 § 2 mom. i grundlagen kan den varken anses vara av övergångskaraktär eller obehövlig med hänvisning till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och språklagsreformen. Om bestämmelsen inte ingår i den nya kommunallagen finns det även en uppenbar risk att insikten om språkgruppernas likställdhet och deras rätt till service enligt lika grunder i tvåspråkiga kommuner försvagas på sikt.

Folktinget motsätter sig följaktligen beredningens förslag och förutsätter att bestämmelsen i 50 § 2 mom. i gällande kommunallag införs i den föreslagna bestämmelsen i 91 §. Även detaljmotiven måste således ändras och Folktinget hänvisar till de ställningstaganden som ingår i detta utlåtande.

Folktinget anser att det därtill är motiverat att införa en ändring i förvaltningsstadgans 1 mom. om besluts- och förvaltningsförfarandet.

Folktinget föreslår följande:

- **att bestämmelsen i 50 § 2 mom. i gällande kommunallag överförs till den föreslagna bestämmelsen i 91 § och att detaljmotiven ändras med beaktande av Folktingets ställningstaganden.**
- **att 1 mom. 2 punkten underpunkt n om besluts- och förvaltningsförfarandet förtydligas, så att förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om principer för kommunikationen, i stället för informationen, och att paragrafen utformas så att den uppmärksammar behovet av kommunikation på finska och svenska.**

Folktinget framhåller sammanfattningvis följande:

- att de bestämmelser som är väsentliga för tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter ska utfärdas genom lag. Det här gäller också språkliga rättigheter, och tryggheten av dessa får således inte vara beroende av kommunens interna beslut.
- att de språkliga rättigheterna och skyldigheterna enligt grundlagen inte har beaktats i tillräcklig omfattning i propositionsutkastet. Det är viktigt att ministeriet utifrån en helhetsbedömning kompletterar utkastet till kommunallag med skrivningar om språkliga rättigheter och skyldigheter i den fortsatta beredningen.
- att en bestämmelse som motsvarar 50 § 2 mom. i gällande kommunallag om att det i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ska ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper ska få service enligt lika grunder i kommunen införs i 91 § i lagutkastet.
- att de organ för undervisningsförvaltningen som en tvåspråkig kommun tillsätter för den finskspråkiga respektive svenskspråkiga språkgruppen är förvaltningsmässigt likställda och har motsvarande resurser och befogenheter.
- att kommunstrukturreformen, ordnandet av social- och hälsovården och den aktuella totalreformen av kommunallagen leder till väsentliga förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö. Folktinget uppmanar ministeriet att till alla delar följa upp vilka verkningar dessa förändringar har för kommunernas förutsättningar att trygga de språkliga rättigheterna enligt grundlagen.

Helsingfors den 26 augusti 2014

SVENSKA FINLANDS FOLKTING



Christina Gestrin
ordförande

Mats Brandt
ordförande
Folktingets förvaltningsutskott

Kristina Beijar
sakkunnig i förvaltningsärenden

