

Finansministeriet

Hänv: **Finansministeriets brev 1.7.2013, VM 065:00/2012**

Ärende: **Totalreform av kommunallagen**

Svenska Finlands folkting har tagit del av Finansministeriets brev om en totalreform av kommunallagen och lämnar sitt utlåtande i det följande.

Behov i samband med kommunallagens totalrevidering

En modernisering av kommunallagen är välkommen. Kommunernas verksamhetsfält och verksamhetsmiljö har förändrats och utvecklats mycket sedan 1990-talet. Kommunerna behöver ett ramverk och en styrning som är anpassad till förändrade förhållanden, detta till följd av bland annat befolkningsförändringar, ökade marknadsinslag och den teknologiska utvecklingen. Kommunallagens utformning som en allmän lag är fortsättningsvis motiverad. Kommunerna ska kunna anpassa sig till specifika, lokala behov och förhållanden. Folktinget understryker betydelsen av att de språkliga rättigheterna och skyldigheterna är tydligt reglerade i speciallagstiftningen, exempelvis när det gäller vården eller undervisningen, samtidigt som det finns ett stort behov av att tydliggöra principerna allmänt med avseende på kommunförvaltningen.

Med hänvisning till samhällsintresset och den ställning som de språkliga rättigheterna har i grundlagen är det nödvändigt att vissa grundläggande värden ges företräde i organiseringen av kommunernas förvaltning. Nationalspråken och landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder måste säkerställas i lag. Folktinget vill därför lyfta fram följande behov i samband med totalrevideringen av kommunallagen.

Ansvarskommunens språkliga status ska regleras tydligt

Ansvarskommunerna står för betydande kommunala verksamheter i samarbete med andra kommuner. Mot bakgrunden av att verksamheten är viktig också för andra kommuners invånare är det en brist att ansvarskommunens språkliga status inte regleras i lag. Folktinget har lyft fram detta ställningstagande i ett tidigare utlåtande till ministeriet (VM 144:07/2011, 13.9.2013). Folktinget anser att ansvarskommunens språkliga ställning ska regleras enligt motsvarande villkor som gäller för samkommuner i dag.

- **Folktinget anser att ansvarskommunens språkliga ställning ska regleras i lag enligt motsvarande villkor som gäller för samkommuner i nuläget.**

Folktinget hänvisar vidare i sitt utlåtande att kommunerna avses få en central roll i utförandet av uppgifterna inom gemensam kundservice inom den offentliga förvaltningen. Det kan inrättas kundserviceställen som är gemensamma för flera kommuner och som därmed betjänar verkningsområden som är större än en kommun. Enligt lagförslaget ska de språkliga rättigheterna tryggas i serviceavtal, och då det gäller för större områden förverkligas bland annat genom distansservice via en elektronisk anslutning. Det här riskerar emellertid leda till oklara och otillfredsställande situationer i fråga om kundernas språkliga rättigheter och den språkliga status som verksamheten ska leva upp till. Ansvarskommunen fastställer i det här fallet dessutom behörighetsvillkoren gällande språk för personalen vid kundserviceställena. Det är väsentligt att principen om medborgarnas jämlikhet och likhet inför lagen, vilket omfattar de grundläggande språkliga rättigheterna, tillämpas också inom den gemensamma kundservicen.

- **Folktinget anser att lagen om gemensam kundservice inom den offentliga förvaltningen och den gemensamma kundservicens språkliga ställning ska beaktas i samband med kommunallagens totalrevidering, eftersom kommunerna avses ha en central roll i ansvaret för den gemensamma kundservicens genomförande.**
- **Folktinget anser att den gemensamma kundservicens språkliga ställning, i de fall verkningsområdet omfattar flera kommuner, ska fastställas enligt samma princip som gäller för ansvarskommuner och samkommuner.**
- **Folktinget anser att den språkliga indelningen av kundserviceställenas verkningsområden kan fastställas i förordning av statsrådet.**
- **Folktinget framhåller det viktiga i att de behörighetsvillkor gällande kunskaper i finska och svenska, som ansvarskommunen ställer på personalen inom den gemensamma kundservicen, säkerställer de finsk- och svenskspråkiga kundernas rätt till likvärdig service på sitt eget språk. På motsvarande sätt ska den personal som företräder statliga myndigheter sköta myndighetens uppgifter och de enskilda kundkontakterna på det sätt som språklagstiftningen förutsätter.**

Undervisningsförvaltningens organisering ska ordnas enligt likvärdiga grunder

I den nuvarande kommunallagen ingår bestämmelser om undervisningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun: det ska tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen (16 § 2 mom.). Detta är ytterst väsentligt, eftersom det handlar om de enda lagstadgade bestämmelserna som finns om den kommunala undervisningsförvaltningens organisering. ¹

Bestämmelserna har tagits in i kommunallagen, eftersom skolförvaltningen i sin helhet låtits bero på kommunallagen. Professor Markku Suksi har i samband med en artikel om två språk i kommunallagstiftningen redogjort för utvecklingsförloppet inom utbildningsförvaltningen. Bestämmelserna har tidigare varit betydligt mer detaljerade. Lagen om kommunal skolförvaltning från 1983 stadgade att skolnämnden i en tvåspråkig kommun uppdelas i en finskspråkig och en svenskspråkig avdelning, som inom varsitt område utövar nämndens beslutanderätt och har ansvar för respektive svensk- eller finskspråkiga skolor. Med stöd av

lagen skulle kommunen ha två skoldirektörer, en för respektive språkgrupps läroanstalter och utbildning. Den här lagen ersattes 1992 med lagen om kommunernas undervisningsförvaltning, i vilken ingick behörighetsregler och kompetenskrav för tjänstemän. Lagen från 1992 upphävdes i anslutning till 1995 års kommunallag. Enligt Suksi var avsikten att lagändringen 1995 inte skulle ändra på innehållet i reglerna för undervisningsförvaltningen. Detta har ändå skett, vilket framgår när man jämför med regleringen i gällande kommunallag. Regleringen av de grundläggande språkliga rättigheterna har därtill tunnats ut genom att kommunerna i ringa utsträckning har tillämpat stadgandena, vilket på sikt kan äventyra förverkligandet av de grundläggande rättigheterna.²

De nuvarande bestämmelserna har dessvärre tillämpats bristfälligt i kommunerna, och det föreligger starka skäl för att den här skyldigheten för kommunerna borde förtydligas. Det har också visat sig i praktiken att vissa lagstridiga beslut som upphävts av en förvaltningsdomstol ändå förblivit i kraft, eftersom de redan hunnit verkställas. I ett sådant läge finns det en klar risk för att invånarnas likhet inför lagen och deras språkliga rättigheter sätts på undantag, samtidigt som detta leder till ett oklart rättsläge. Folktinget lyfter som ett gott exempel fram tillämpningen med egna nämnder och behörig förvaltningspersonal i Esbo och Kyrkslätt, där förvaltningen har organiserats på ett sätt som uppfyller kravet på jämlikhet mellan språkgrupperna.

- **Folktinget anser att det är ytterst väsentligt att bestämmelser om undervisningsförvaltningens organisering utformas på ett tydligare sätt, så att man även beaktar den tolkningspraxis och de skyldigheter som härleds från grundlagen. Vardera språkgruppens organ eller sektioner ska ha en likställd organisatorisk ställning och verksamhet, vilket också gäller deras befogenheter och uppgifter. Avvikelser från den organisationsprincipen ska kunna ske i syfte att ge utrymme för flexibilitet i förvaltningen, men endast för att åstadkomma en positiv särbehandling och på ett sätt som ger brukarna inflytande över frågor som berör dem. Organen eller sektionerna ska bland annat ha till uppgift att säkerställa invånarnas likhet inför lagen och se till att det inte förekommer negativ särbehandling på grund av språk.**
- **Folktinget anser att det i kommunallagen måste införas möjligheter till åtgärder, som kan vidtas för att lagstridiga beslut inte ska kunna förbli i kraft i dylika fall som gäller kommunens inre organisation.**
- **Folktinget anser dessutom att det bör införas bestämmelser om undervisningsförvaltningen i en enspråkig kommun: 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.**

Kommunerna kan också på frivillig väg besluta att det i ett annat än i 16 § 2 mom. avsett organ i en tvåspråkig kommun ska tillsättas en sektion för vardera språkgruppen (18 § 2 mom. 4 p.).

- **Folktinget anser att det vore av central betydelse att detta lagrum tillämpas i större utsträckning än i nuläget. I synnerhet i kommuner och samkommuner med stort befolkningsunderlag, där den språkliga minoriteten utgör en liten andel av befolkningen, finns det en uppenbar risk att minoritetens möjlighet till inflytande upphör helt i praktiken.**

Förvaltningsstadgan måste garantera likvärdig service åt finsk- och svenskspråkiga invånare

I den nuvarande kommunallagen ingår bestämmelser om att en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ska innehålla behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper ska få service på enahanda grunder i kommunen (50 § 2 mom.). Folktinget betonar att bestämmelsens utformning fortsättningsvis ska gälla invånarna likvärdigt och till alla delar omfatta den service som kommunerna har till uppgift att tillgodose.

I publikationen *Två förvaltningsspråk* (Finlands Kommunförbund 2012) är konklusionen av genomgången av de tvåspråkiga kommunerna att förvaltningsstadgornas paragrafer om språk är nästan identiska i kommunerna. Författaren anser att detta faktum väcker frågor om förvaltningsstadgans betydelse som styrinstrument för kommunens förvaltningsförfarande: "Eftersom det finns relativt stora skillnader i tillgången till svensk service i kommuner med finsk språkmajoritet och ibland till finsk service i kommuner med svensk språkmajoritet, ter det sig ändå uppenbart att ett stadgande i kommunens förvaltningsstadga åtminstone inte ensamt garanterar god språklig service i praktiken" (s. 22).

Det finns således behov av att stärka kommunernas skyldigheter att främja de språkliga rättigheterna i förvaltningsstadgan. Professor Markku Suksi visar i en artikel om två språk i kommunalförvaltningen på att den frivillighet som är inbyggd i kommunallagen tenderar att tolkas som ett fribrev, som inte aktiverar språkliga särlösningar inom kommunalförvaltningen: "Den aktiva skyldighet att befrämja grundrättigheternas förverkligande som kommunerna i egenskap av organ för det allmänna har i stöd av grundlagens 22 § har inte lett till något omfattande administrativt strukturarbete i kommunerna. Det är uppenbarligen endast uttryckliga krav i lagstiftningen som får konsekvenser på kommunal nivå, såsom inom den kommunala undervisningsförvaltningen..., och även inom undervisningsförvaltningen har man valt att göra ett minimum. Något aktivt förverkligande av grundlagens 22 § inom området för språkliga rättigheter genom kommunala organiseringsbeslut är det uppenbarligen inte tal om".³

Justitieministeriet har i en rekommendation till tvåspråkiga kommuner och samkommuner (JM 2/58/2013, 20.6.2013) lyft fram viktiga aspekter som kunde förbättra förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Detta är befogat, eftersom förverkligandet i viss mån är ojämnt och oklart särskilt när minoritetens andel av befolkningen är liten. Erfarenheterna, exempelvis från statsrådets berättelser om tillämpningen av språklagstiftningen, visar tydligt och upprepade gånger på brister i det praktiska förverkligandet. En rekommendation kan emellertid anses vara otillräcklig, och det är viktigt att behoven beaktas också i samband med kommunallagens totalrevidering.

- Folktinget anser att det i kommunallagens paragraf om förvaltningsstadgan ska ingå en hänvisning till skyldigheten att respektera grundläggande rättigheter enligt 22 § i grundlagen, individens språkliga rättigheter i 10 § i språklagen, samt myndighetens skyldighet att förverkliga språkliga rättigheter, som ingår i 23 § i språklagen. Syftet med detta är att förtydliga kommunens skyldigheter att beakta bestämmelserna i sin förvaltning.
- Folktinget anser att lagens förarbeten ska innehålla en hänvisning till justitieministeriets rekommendation 2/58/2013 i frågor som gäller nationalspråken i kommunernas förvaltning, eftersom denna innehåller en förteckning över frågeställningar som kommunerna behöver beakta i sina förvaltningsstadgor.

Kommunernas skyldigheter vid konkurrensutsättning och bolagisering bör stärkas

Sedan 1990-talet har marknadsinslagen i kommunernas verksamhet ökat markant. Bolagiseringen inverkar på de språkliga skyldigheterna i och med att bolaget ska "betjäna och informera allmänheten på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget" (24 § språklagen). Kommunerna måste beakta språket också vid konkurrensutsättningar. I praktiken fäster kommunerna ofta inte avseende vid språkets betydelse i upphandlingsprocessen, vilket leder till att det saknas en enhetlig praxis i fråga om skyldigheten att förverkliga de språkliga rättigheterna. Det har visat sig att tillämpningen av språklagen inte är tillfredsställande till denna del.

Bolagiseringen och konkurrensutsättningen inom det kommunala kommer med största sannolikhet att fortsätta öka i omfattning. Det här för med sig organisatoriska förskjutningar som försvagar grundläggande principer, såsom insyn i skattemedlens användning, offentlighet och de språkliga rättigheternas genomförande. Till följd av detta bör det införas en motvikt i form av tydligare skyldigheter i kommunallagen om hur kommunerna ska ordna sin ägarstyrning, ställa krav och ordna insyn i bolagiserad eller konkurrensutsatt verksamhet. Som jämförelse kan man se på kommunallagen i Sverige, som är tydligare utformad i fråga om vad kommunerna ska besluta om i sin ägarstyrning, vilka möjligheter de har till kontroll vid entreprenader, hur de kan följa upp verksamheten och ge information åt allmänheten. En statlig offentlig utredning i Sverige argumenterade nyligen för en skärpning av skyldigheterna. Folktinget anser att en motsvarande utveckling av kommunallagen i Finland är motiverad.

- Folktinget anser att det i samband med kommunallagens totalrevidering bör införas ett mer strategiskt grepp i anslutning till bolagisering och konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. I kommunallagen bör det införas en skyldighet för fullmäktige att besluta om principerna för bolagisering och konkurrensutsättning samt att i detta sammanhang också besluta om hur de språkliga rättigheterna ska förverkligas i praktiken.

Skyldighet att uppgöra förhandsbedömning av språkliga konsekvenser vid beredning av förändringar i lagstiftning och administration

Språkliga konsekvenser bör bli föremål för förhandsbedömning vid beredning av lagförslag men även vid tillämpning av lag. Språkkonsekvensbedömning borde företas i ett så tidigt skede som möjligt under beredningsskedet, så att val mellan olika alternativa lösningsmodeller ännu kan övervägas. Det är emellertid uppenbart att många kommuner avstår från att bedöma de språkliga konsekvenserna i förändringsprocesser, trots att det kan anses att det finns en grund i lag med hänvisning till myndighetens utredningsskyldighet enligt förvaltningslagens 31 § 1 mom.

Grundlagsutskottet och justitiekanslern har vid ett flertal tillfällen gett ställningstaganden som understryker betydelsen av språkkonsekvensbedömning inom den verkställande maktens område. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande i december 2012 konstaterat att grundlagens och språklagens bestämmelser förutsätter att både den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter tryggas.⁴ På samma grunder och med stöd av 31 § i förvaltningslagen ansåg domstolen att det vid beredningen av ett kommunalt beslut som kan antas ha, eller som liksom i det här fallet uppenbart kommer att ha inverkan på de språkliga rättigheterna, är viktigt att bedöma, hur beslutet eller olika beslutsalternativ kan antas utfalla för respektive språkgrupp.

- **Folktinget anser att det är motiverat att i kommunallagen eller förvaltningslagen införa en skyldighet att uppgöra förhandsbedömning av språkliga konsekvenser för att garantera att ett ärende blir tillräckligt utrett och på ett behörigt sätt som även beaktar de språkliga rättigheterna.**

Helsingfors den 17 september 2013

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Christina Gestrin
folktingsordförande

Mats Brandt
ordförande
Folktingets förvaltningsutskott

¹Harjula och Prättälä (2007) Kommunallagen – bakgrund och tolkningar. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

²Markku Suksi (2012) Två språk i kommunalförvaltningen – möjligheter enligt kommunallagstiftningen. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, 5/2012, s. 518-521.

³Markku Suksi (2012), s. 522-523.

⁴HFD 128/2012: Samkommunen HNS styrelse var skyldig att vid beredningen av ärendet utreda och bedöma de språkliga konsekvenserna av beslutet att lägga ner förlossningsverksamheten vid Västra Nylands sjukhus.