

Finansministeriet

Ärende: Förhandsutredning över metropolområdet, 5.3.2013

Hänv: Finansministeriets begäran om utlåtande 11.3.2013

Svenska Finlands folkting lämnar i det följande sitt utlåtande om förhandsutredningen över metropolområdet till Finansministeriet. I enlighet med sitt lagstadgade uppdrag tar Folktinget ställning till de frågor som har särskild betydelse för den svenskspråkiga befolkningen inom metropolområdet.

Inledning

Enligt regeringsprogrammet är betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar särskilt framträdande inom metropolområdet, och behovet av en separat lag ska utredas. Regeringen utgår från att det behövs ändringar i kommunstrukturen och någon form av metropolförvaltning, där de största frågorna gäller markanvändning, boende och trafik.

Finansministeriets utredare lämnade sin slutrapport om en förhandsutredning som berör metropolområdets 14 kommuner till ministeriet 5.3.2013. Rapporten innehåller alternativa områden för kommunindelingsutredningar och modeller för en metropolförvaltning. Den innehåller tre förslag till strukturalternativ:

1. 14 kommuner indelas i två utredningsområden. Metropolförvaltningen baseras på avtalssamarbete.
2. 13 kommuner utgör fyra utredningsområden. Metropolförvaltningens representanter utses genom val.
3. En stark metropolförvaltning, vars representanter utses genom val. Flera alternativa utredningsområden.

Utredningen innehåller därtill vissa förslag gällande service på svenska inom metropolområdet, men det ingår inte en bedömning av språkliga konsekvenser i samband med förslagen.

De språkliga rättigheterna i fokus

Folktinget hänvisar till att det allmänna, däribland kommunerna, ska tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Till följd av detta är det viktigt att statsmakten fäster särskild vikt vid kommuninvånarnas språkliga rättigheter och kommunernas faktiska beredskap att säkerställa dessa under beredningsprocessen. De språkliga rättigheterna har en särställning bland de faktorer som påverkar ett beslut om en administrativ indelning och ska därför ges företräde framför övriga kriterier i beslutsfattandet. Sådana kriterier gällande metropolområdet är bland annat behov av en mer sammanhållen samhällsstruktur. Skyldigheten att trygga de grundläggande rättigheterna förutsätter att man väljer den

områdesindelning som bäst tillgodoser de språkliga rättigheterna, om det finns alternativa områdesindelningar.

Folktinget understryker vidare att kommunernas självbestämmanderätt måste respekteras till alla delar under den fortsatta reformprocessen. Kommunerna ska tillgodose invånarnas språkliga rättigheter enligt grundlagen, vilket bör ges speciell uppmärksamhet i beredningen.

Den svenskspråkiga befolkningen inom metropolområdet

Metropolutredningen innehåller ett avsnitt *4.3 Service på svenska inom metropolområdet* (s. 39-40). Det anges att närmare 81 000 svenskspråkiga personer bor i de 14 kommunerna, vilket utgör ca sex procent av den totala folkmängden på metropolområdet.

Folktinget hänvisar till att sex av kommunerna är tvåspråkiga. Den svenskspråkiga befolkningens storlek och relativa andel inom metropolområdet är följande: Helsingfors 35 674 (5,9 %), Esbo 20 241 (7,9 %), Grankulla 3 286 (36,9 %), Sibbo 6 767 (36,1 %), Kyrkslätt 6 641 (17,7 %) och Vanda 5 712 (2,8 %). I de åtta finskspråkiga kommunerna är antalet svenskspråkiga personer sammanlagt 2 507.

Det finns således en stor svenskspråkig befolkning i synnerhet i Helsingfors och i Esbo, men de svenskspråkiga invånarna utgör en relativt liten andel i förhållande till den finskspråkiga majoriteten i dessa städer. I Grankulla och Sibbo utgör de svenskspråkiga invånarna däremot mer än en tredjedel av befolkningen. Färsk forskning bekräftar att den svenskspråkiga minoritetens andel har betydelse för kommunens beredskap att ordna språklig service.

Språkbarometern 2012 har undersökt hur den svensk- och finskspråkiga minoriteten i tvåspråkiga kommuner bedömer service på svenska respektive finska i kommunen. Enligt Språkbarometern finns det ett klart samband mellan andelen svenskspråkiga i minoritetssituation och deras syn på kommunens serviceberedskap på svenska. Medeltalet för de svenskspråkiga minoriteternas svar i landets tvåspråkiga kommuner ligger på 7,6. Inom metropolområdet är emellertid den relativt stora svenskspråkiga minoriteten i Sibbo och i Grankulla nöjdare med den språkliga servicen än de svenskspråkiga invånarna i de övriga kommunerna. Inom metropolområdet ger den svenskspråkiga minoriteten i Sibbo vitsordet 8,3 för den språkliga servicen och motsvarande vitsord i Grankulla är 7,7. Däremot ger de svenskspråkiga i Kyrkslätt och Esbo vitsord som underskrider medeltalet (7,2 respektive 7,1). Det lägsta vitsordet ger de svenskspråkiga i Helsingfors (6,9) och i Vanda (6,8).

Språkbarometern mäter också de språkliga minoriteternas syn på kommunsammanslagningar för den egna kommunen. Majoriteten av de svenskspråkiga anser att en kommunreform leder till sämre service på svenska, vilket förmodligen beror på att svenskspråkiga personer betraktar större enheter som ett hot mot fungerande service på svenska. Dessa uppgifter framgår av Språkbarometern 2012, Institutet för samhällsforskning, Åbo Akademi. Med erfarenhet av den statliga servicen vet kommuninvånarna att servicen på svenska fungerar betydligt bättre om serviceenheterna är mindre och finns närmare medborgarna, eftersom språkminoritetens behov då kan beaktas bättre (forskare Kjell Herberts, Åbo Akademi, 21.5.2013).

Folktinget hänvisar vidare till att riksdagens grundlagsutskott i sitt utlåtande om beredningen av statens regionförvaltningsreform konstaterar att det "finns 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 (GrUU 21/2009 rd). Professor Kaarlo Tuori konstaterar

att denna bedömning har betydelse också för ändringar av kommunindelningen. ”Utöver en förändring av en kommuns språkliga ställning gäller detta också situationer där en tvåspråkig kommun fortsatt är tvåspråkig, men där de svenskspråkigas andel krymper på ett sätt som påverkar hur de språkliga rättigheterna faktiskt kan tillgodoses (utlåtande till Folktinget 13.2.2013).

Folktinget ber Finansministeriet fästa uppmärksamhet vid att de svenskspråkiga minoriteternas andel har betydelse för tvåspråkiga kommuners faktiska beredskap att ordna språklig service inom metropolområdet. Folktinget understryker det viktiga i att statsmakten inte vidtar åtgärder som försvagar denna välfungerande språkliga beredskap på lokal nivå.

Den språkliga beredskapen inom metropolområdet

Under rubriken 4.3 *Service på svenska inom metropolområdet* (s. 39-40) diskuteras vidare kommunernas möjligheter att erbjuda service på svenska: ”Med undantag av de uttalat tvåspråkiga kommunerna är det en utmaning för kommunerna inom metropolområdet att tillhandahålla service på svenska på jämlika grunder”. Detta beror ”dels på det smala svenska befolkningsunderlaget överlag, dels på att de behövande har svårt att få tillgång till specialservice”. Som en lösning på detta föreslår utredarna ett särskilt organ inom metropolförvaltningen, som samordnar och organiserar service på svenska och främmande språk.

I utredningens alternativ 2 *Metropolförvaltning och starka primärkommuner* (s. 77, 78) anser beredningen att den svenskspråkiga befolkningen gynnas av att metropolförvaltningen ansvarar för koordinering, tillgänglighet och beställning av tjänster. Beredningen föreslår att bestämmelserna om metropolförvaltningen fastställer ansvaret för tillgången till tjänster på svenska och främmande språk.

Folktinget konstaterar att utredningen lyfter fram ”uttalat tvåspråkiga kommuner” och avser med detta de tvåspråkiga kommuner inom metropolområdet, vars svenskspråkiga invånare utgör en betydande andel av minoriteten. Dessa kommuner tillhandahåller således en välfungerande service också på svenska. Folktinget ser det som synnerligen viktigt att denna språkliga beredskap och kompetens på lokal nivå ges betydelse i den fortsatta reformprocessen.

Folktinget anser i likhet med beredningen att det finns skäl att överväga på vilket sätt kommunerna ska kunna säkerställa den svenskspråkiga servicen inom sektorer där befolkningsunderlaget är litet. Däremot ser Folktinget förslaget om att inrätta ett särskilt organ inom metropolförvaltningen, som samordnar och organiserar service på svenska och främmande språk, som problematiskt. I modellen för en stark metropolförvaltning ingår också ett förslag om att metropolförvaltningen sköter utbildningen på andra stadiet inom metropolområdet. Folktinget hänvisar till följande synpunkter:

- Det finska och svenska språkets likställdhet enligt grundlagen gynnas inte av ett arrangemang där serviceansvaret för den ena språkgruppen till vissa delar överförs från lokal nivå till en eventuell metropolförvaltning. De båda nationalspråkens ställning på lokal nivå ska således granskas jämsides i kommunerna. Den samordning och organisering som behövs med tanke på Finlands nationella språkminoriteter och övriga språkgrupper inom metropolområdet är viktig, men bör granskas som en särskild fråga.
- Kommunerna inom metropolområdet ska liksom kommunerna i övriga landet tillhandahålla och producera basservicen både på finska och på svenska också i fortsättningen. Detta är viktigt även med tanke på invånarnas behov av närservice.

- Grundskolan och gymnasierna samarbetar i många av metropolens kommuner med bland annat vissa gemensamma lärartjänster och stödfunktioner. Detta samarbete försvåras om man övergår till en sådan förvaltningsmodell som avses i förslaget. Yrkesutbildningen på svenska handhas i nuläget på samkommunal nivå.
- Samarbete mellan kommuner är således nödvändigt också i fortsättningen, både inom metropolområdet och i övriga delar av landet, i synnerhet för att säkerställa språkliga rättigheter inom exempelvis social- och hälsovården och andra stadiets utbildning. En metropolförvaltning bör inte utgöra hinder för övriga kommunala samarbetsstrukturer inom och utöver metropolområdet.
- Samarbete mellan kommuner behövs också för att säkerställa den svenskspråkiga servicen inom sektorer där befolkningsunderlaget är litet. Exempel på detta är grupper med svenskspråkiga klienter inom social- och hälsovården, som ska få kvalitativ vård på sitt eget språk. Folktinget anser att dessa uppgifter ska handhas inom ramen för ett avtalat samarbete eller placeras i det specialupptagningsområde som bildas kring HUCS.
- Folktinget framhåller utöver detta det viktiga i att de förvaltningslösningar som statsmakten bereder säkerställer språkgruppernas möjlighet att påverka och utforma servicen för respektive språkgrupp.

Folktinget hänvisar till att de huvudsakliga uppgifterna inom metropolförvaltningen bygger på en översiktlig koordinering av olika funktionella helheter och en effektiv samhällsstruktur. *Däremot är organisering av basservice utgångspunkten när de språkliga rättigheterna ska tryggas enligt lika grunder.* Folktinget förutsätter därför att det mest ändamålsenliga sättet för organiseringen väljs även i språkligt hänseende. Enligt Folktingets mening ska organiseringen av en effektiv svenskspråkig service ske på samma organisatoriska nivå där huvudparten av all service organiseras. Det är inte motiverat att ha asymmetriska modeller, där enbart den svenskspråkiga servicen koordineras på metropolnivå, eftersom detta riskerar försämra helhetsbilden för service på lika grunder och försämra den praktiska integrationen med andra servicekedjor.

Folktinget hänvisar också till de förslag om en serviceenhet för den språkliga minoriteten vid regionförvaltningsverken och vid närings-, trafik- och miljöcentralerna som framlades inom beredningen av regionförvaltningsreformen (RP 59/2009 rd). Enligt detaljmotiven till 18 § 1 mom. i förslaget till lag om regionförvaltningsverken var avsikten bland annat "att enheten kan erbjuda också flera eller alla tjänster som ingår i verkets ansvarsområde". Motsvarande avsikt ingick i detaljmotiven till 23 § 1 mom. i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Riksdagens grundlagsutskott motsatte sig lagförslaget med motiveringen att det inte i praktiken går att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på samma grunder som den språkliga majoriteten genom att inrätta till exempel serviceenheter för den språkliga minoriteten i enlighet med lagförslagen (GrUU 21/2009 rd). Riksdagens förvaltningsutskott följde grundlagsutskottets ställningstagande i sitt betänkande om regionförvaltningen (FvUB 13/2009 rd) I statsrådets förordning om regionförvaltningsverken föreskrivs om en svenskspråkig serviceenhet, men endast för undervisningsväsendet (906/2009), vilket är i enlighet med 6 § 2 mom. i språklagen.

Enligt utredningen påverkas metropolområdets kommuner kraftigt av de skyldigheter och avgränsningar som följer av strukturreformen. Folktinget understryker det viktiga i att statsmaktens beredning och beslutsfattande inte försvagar kommunernas förutsättningar att

ordna likvärdig service på finska och svenska. I likhet med övriga tvåspråkiga områden i landet har organiseringen av service och verksamhet på svenska en central betydelse också inom metropolområdet, där antalet svenskspråkiga invånare är betydande.

Social- och hälsovården

I metropolutredningen konstateras att verksamheten i metropolområdets kommuner vid sidan av kommunstrukturlagen påverkas bland annat av omstruktureringen av social- och hälsovårdsservicen (s. 7). Folktinget diskuterar därför denna fråga mera ingående i det följande.

När det gäller tillgången till social- och hälsovård på svenska inom metropolområdet finns det i nuläget stora brister i flera kommuner. Den finsk- och svenskspråkiga befolkningen har lika rätt till grundläggande service i tvåspråkiga kommuner. I praktiken är det emellertid mycket svårt att få hela vårdkedjan att fungera på svenska, vilket gör att finsk- och svenskspråkiga invånare inte får vård på sitt eget språk enligt lika grunder. Situationen är speciellt svår för personer som behöver sådan vård som kräver ett större befolkningsunderlag.

I många kommuner är det också svårt att få information om vem som i praktiken erbjuder service på svenska. Ofta finns det personal som behärskar svenska, men det finns inget system för att klienten och personalen ska hitta varandra. Med tanke på att var och en har rätt att välja hälsocentral i en annan kommun än hemkommunen från 1.1.2014 anser Folktinget att det borde finnas samordnad information om detta. Kommunerna har redan i nuläget inom ramen för sin informationsplikt skyldighet att ge information om hur klienten ska få social- och hälsovård på svenska.

Ett samarbete mellan kommunerna i metropolområdet gällande både information om och produktion av viss social- och hälsovård kunde hjälpa de tvåspråkiga kommunerna att förverkliga sin skyldighet att ge vård på svenska. Folktinget understöder därför ett avtalat samarbete kring vissa former av social- och hälsovård mellan de självständiga kommunerna i metropolområdet.

Sådana uppgifter inom social- och hälsovården som ett samarbetsavtal åtminstone bör innefatta är upphandling eller produktion av sådana social- och hälsovårdstjänster på svenska som kräver ett större befolkningsunderlag. Anstaltsvård för omhändertagna svenskspråkiga barn är exempel på en serviceform, vars kvalitet kunde tryggas genom någon form av samarbete kring upphandlingen eller produktionen. Mentalvård, missbrukarvård och viss handikappservice är exempel på andra svenskspråkiga tjänster som gynnas av samarbete mellan kommunerna.

För övrigt anser Folktinget att det inom de nya social- och hälsovårdsstrukturerna bör skapas ett gemensamt nationellt uppdrag på specialupptagningsområdesnivå för att koordinera forskning, utveckling och utbildning på svenska. Dessutom bör kompetensen inom vården av vissa utsatta grupper på svenska säkerställas, bland annat genom att man breddar och förstärker samkommunen Kårkullas verksamhet. Mentalvård, missbrukarvård, barnskydd, specialomsorg och viss handikappservice på svenska är exempel på vårdformer som bör koordineras och ges ett kunskapsstöd inom ramen för ett nationellt organiserat samarbete.

Även om Folktinget understöder en gemensam samordning och organisering av svenska social- och hälsovårdstjänster inom metropolområdet, anser Folktinget att det noggrant bör utredas huruvida den gemensamma funktionen ska utgöra ett avtalat samarbete eller placeras i det specialupptagningsområde som bildas kring HUCS. Däremot anser Folktinget att en eventuell metropolförvaltning inte bör överta dessa funktioner.

Slutligen vill Folktinget betona vikten av att de IKT-funktioner som samordnas måste fungera på både finska och svenska. Detta är en förutsättning för att myndigheternas skyldighet att ge information på båda nationalspråken ska kunna förverkligas. Det är också en förutsättning för att individens rätt att kommunicera med myndigheterna på båda språken ska tillgodoses. Tvåspråkigheten i IKT-funktionerna bör beaktas i början av upphandlingsförfarandet, så att man kan se till att funktionerna fungerar likvärdigt på båda språken.

Integration av invandrare

I utredningen föreslås att metropolförvaltningen bland annat kunde överta beslutsrätten om utbildning av invandrare från staten (s. 78).

Folktinget hänvisar till att en utländsk medborgare som flyttar till Finland har rätt att välja huruvida hans kontaktspråk i kommunikationen med tvåspråkiga myndigheter ska vara finska eller svenska. Invandrare har även rätt att välja svenskspråkig dagvård och svenskspråkig grundskola för sina barn, men det är få familjer som känner till att deras barn får gå i svensk skola.

Enligt de uppgifter Folktinget har till förfogande finns det ett verkligt behov av integrationsutbildning på svenska i metropolområdet. Detta påvisar både privatpersoners kontakter till Folktinget och olika utredningar. Till exempel det arbete som det svenskspråkiga Delaktig i Finland-projektet i huvudstadsregionen har gjort genom en populär integrationsutbildning på svenska på Helsingfors svenska arbetarinstitut och den utredning som tankemedjan Magma lät göra år 2012 (Via svenska - den svenskspråkiga integrationsvägen) påvisar behovet.

Problemet är att det inte verkar finnas samlad information om det verkliga behovet av svenskspråkig integrationsutbildning i kommunerna. Inte heller har NTM-centralen i Nyland låtit ordna svenskspråkig integrationsutbildning som arbetsmarknadspolitisk utbildning med hänvisning till att behovet är litet.

För att få fram det verkliga behovet av integrationsutbildning på svenska krävs att utländska medborgare som bosätter sig i Finland systematiskt får information om möjligheten att välja finska eller svenska som kontaktspråk och integrationsspråk. Många invandrare får i dagsläget inte ens information om möjligheten att välja och kan därmed heller inte önska svenskspråkig utbildning. Statsrådet lyfter upp problematiken i sitt principbeslut om nationalspråksstrategin (4/2012). Statsrådet rekommenderar att invandrare "ges systematiskt information om Finlands tvåspråkighet, dess betydelse på arbetsmarknaden och om kursutbudet i finska och svenska".

Folktinget anser därför att kommunerna inom metropolområdet bör samarbeta för att kunna ge tillräcklig information om integrering på svenska, inklusive information om barnens rätt att få svenskspråkig dagvård och gå i svenskspråkig grundskola. Kommunerna bör även samarbeta för att hitta det gemensamma behovet av integrationsutbildning på svenska.

Språkliga konsekvensbedömningar

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att "hänsyn måste tas till de språkliga rättigheterna när administrativa reformer förbereds. 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).

I statsrådets principbeslut om nationalspråksstrategin (4/2012) ingår skyldigheten att bedöma språkliga konsekvenser av förvaltningsreformer och lagberedningsprojekt i regeringens åtgärder för perioden 2011-2015.

Enligt metropolutredningen kan kommunstrukturreformen påverka den språkliga indelningen, så att en enspråkig kommun blir tvåspråkig till följd av en samgång med en tvåspråkig kommun. Förslaget till kommunstrukturlag innehåller två bestämmelser om detta: 1) konsekvenserna för de språkliga rättigheterna ska bedömas, när man utreder en ändring av kommunindelningen och fattar beslut om den och 2) kommunernas sammanslagningsavtal ska ange principerna för hur de språkliga rättigheterna tryggas i alla kommuner som blir tvåspråkiga.

Folktinget konstaterar slutligen till att Justitieministeriet och Finlands Kommunförbund har utgett ett flertal publikationer och anvisningar, vilka kan vara av intresse med tanke på kommunernas bedömningar av språkliga konsekvenser. Vi nämner följande exempel:

Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser vid beredning av förändringar i lagstiftning och administration (Justitieministeriets utredning 68/2012). Manual för utvärdering av servicen på svenska – utvecklingen av verksamheten (Finlands Kommunförbund, 2007). Rekommendation om förhandsbedömning av effekterna av kommunala beslut med tillhörande handbok, Finlands Kommunförbunds cirkulär (8.6.2011, nr 8/80/2011) och Sammanslagningsavtalet som en del av systemet för tryggandet av språkliga grundrättigheter vid kommunsammanslagningar (28/2012).

Svenska Finlands folkting ber Finansministeriet beakta de ställningstaganden som ingår i detta utlåtande.

Helsingfors den 22 maj 2013

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Christina Gestrin
ordförande

Kristina Beijar
sakkunnig i förvaltningsärenden