



**KORSNÄS**  
KOMMUN / KUNTA

Finansministeriet  
PB 28  
00023 STATSRÅDET

Hänvisning: Finansministeriets begäran om utlåtande 22.11.2012 DN:r VM 162:00/2011

Ärende: Korsnäs kommuns utlåtande om utkastet till kommunstrukturlag jämte andra lagar.

Korsnäs kommun har tagit del av innehållet i utkastet till kommunstrukturlag och andra lagar och förslag som hänför sig till kommunreformen och avger följande utlåtande:

- a) I de förslagna 2§ och 4§ ingår flera detaljerade målsättningar för lagstiftningen som delvis handlar om frågor som har en kvantitativ karaktär. Korsnäs kommun anser att en grundläggande lagstiftning som en kommunlagstiftning är med djupgående, långsiktiga konsekvenser istället bör bygga på allmänna tidlösa mål som bygger på grundlagens förpliktelser; att stärka befolkningens grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.
- b) Ett stärkt kommunalt samarbete bör likställas med sammanslagningar som mål för lagstiftningen. På detta sätt tar man bäst hänsyn till regionala olikheter och förutsättningar för när demokrati.
- c) Social-, hälso- och sjukvården står för över 50 procent av kommunens utgifter. Korsnäs kommun anser att otydligheten kring hur och av vem social-, hälso- och sjukvårdsuppgifterna i fortsättningen skall skötas försvårar ett ställningstagande till utkastet till kommunstrukturlag. Av denna orsak och av orsaker som framkommer nedan föreslår Korsnäs kommun att regeringen skjuter fram tidtabellen för hela lagstiftningshelheten.
- d) Utkastet till kommunstrukturlag innehåller ingen analys av reformens ekonomiska konsekvenser.



Korsnäs kommun återkommer främst till frågorna a) - c) i sina detaljerade kommentarer.

### **Allmänt om lagutkastet**

Korsnäs kommun anser att det primära målet med lagstiftningen bör vara att uppfylla grundläggande fri- och rättigheter. Kommunerna och deras verksamhet utgör en väsentlig del i förverkligandet av dem. Till denna del anser Korsnäs kommun att lagutkastet bygger på en otydlig normhierarki. Utkastet till kommunstrukturlag utgår i hög grad ifrån stadsregioner och pendlingsförhållanden. Lagstiftaren väljer genom att inte fullt ut belysa andra alternativa och funktionella helheter.

2 § i kommunstrukturlagen ger i likhet med rådande lagstiftning en möjlighet att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av produktionen. Bland annat har enligt justitiekanslerns ställningstagande, språkliga rättigheter en särställning bland de faktorer som påverkar beslut om regionala indelningar. Korsnäs framför i likhet med flera juridiska experter, bl.a. Kaarlo Tuori, att grundrättigheter bör ha företräde som kriterium för organisering av den kommunala servicestrukturen framom kvantitativa kriterier som nu tillämpas i utkastet till kommunstrukturlag.

Korsnäs kommun påpekar också att överbetoningen på pendling som värderingsgrund frånsätter det faktum att pendling utgör en förutsättning för en god ekonomisk dynamik i en region. Genom att människor pendlar till sitt jobb, inom en kommun eller över kommungränser, kan samhället bättre anpassa sig till förändrade ekonomiska situationer. För en levande landsbygd är pendling något som möjliggör en mera differentierad arbetsmarknad och ett större avkastningsområde. I Korsnäs kommun är självförsörjningsgraden hög gällande egna arbetsplatser. Sysselsättningsnivån är hög och arbetslösheten ligger på ca 3 %. Kommunen uppfyller inte kravet på utredning gällande pendlingskriteriet. Kommunen har tidvis haft arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandringen har de senaste åren varit hög. Omkring 9 % av befolkningen är utlänningar. Därtill har kommunen tagit emot kvotflyktingar som på ett bra sätt integrerats i vårt samhälle.

Reformen handlar även i stor utsträckning om den åldrande befolkningens behov. Enligt det statistiska materialet som sammanställts av finansministeriet (En livskraftig kommun- och servicestruktur – Utredning från strukturgruppen för kommunalförvaltningen) placerar sig kommunerna i Österbotten väl i jämförelse med andra regioner bland annat tack vare invandring och hög nativitet. Statistiken återspeglar att utmaningarna är olika i olika delar av landet. Av de österbottniska kommunerna placerar sig samtliga inom de bästa kvintilerna 3-5 förutom Kristinestad enligt ovan nämnda statistiska material.



Kommunstrukturreformen får långtgående konsekvenser för den evangelisk-lutherska kyrkan och församlingarnas språkliga tillhörighet som i slutändan äventyrar Borgå stifts existens. Denna konsekvens har inte alls belysts i reformen och bör ingå i det fortsatta arbetet så att Borgå stift kan fortsätta sin verksamhet som tidigare.

I utkastet till kommunstrukturlag finns ingen analys av reformens ekonomiska konsekvenser.

### **Detaljkommentarer**

#### **2§ Målen för utvecklande av kommunindelningen**

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget "...och för en tillräcklig serviceproduktion". Korsnäs kommun anser att tillägget inte följer andan i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (66/1991) som Finland ratificerat. Artikel 10 punkt 3 ger de lokala myndigheterna rätt att, inom lagens ram, bilda sammanslutningar med andra lokala myndigheter för att utföra uppgifter av gemensamt intresse. Ytterligare svarar tillägget illa mot rådande praxis då kommunerna utför flera uppgifter genom samarbete. Möjligheten till samarbete ger också kommunerna möjlighet att mera flexibelt förnya sina servicestrukturer samt pröva innovativa lösningar.

#### **4§ Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen**

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget "...och produktionen". Kommentaren för tillägget är den samma som för 2§.

#### **4a§ Målet för kommunstrukturreformen**

Även om den föreslagna paragrafen föreslås vara tidsbunden (2013-2016) anser Korsnäs kommun att målsättningarna för reformen, på grund av reformens långsiktiga konsekvenser, bör vara tidslösa och basera sig på grundlagens förpliktelser. Korsnäs kommun föreslår att mom 2-4 ersätts med formuleringen:

*Syftet med kommunreformen är att stärka invånarnas grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.*

Ifall 4a § 4 mom kvarstår påpekar Korsnäs kommun att momentet i föreslagen form är en ofullständig definition då det också enligt lagen är möjligt att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av produktionen. Detta är också nödvändigt med hänvisning till GrUU 21/2009 som förpliktar staten att alltid skall välja den områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna om det finns alternativa områdesindelningar.

4 a § 4 mom bör antingen utgå eller kompletteras.



#### **4 b § Utredningsskyldighet**

Korsnäs kommun anser det vara motiverat att i lagen precisera vilket innehållet skall vara i en gemensam utredning så som gjorts i utkastet till lag. Korsnäs kommun påpekar likväl att kommunerna bör kunna välja att utreda också annat än vad lagutkastet föreskriver. Framför allt hänvisar Korsnäs kommun till artikel 10 punkt 3 i den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse och framför att lagen också bör möjliggöra en utredning om ökat kommunalt samarbete.

*Korsnäs kommun föreslår att orden "sammanslagingsutredning" och "utredning om ökat samarbete" därför används parallellt och likvärdigt i lagtexten, bl.a. i samtliga moment i 4 a §.*

Lagutkastet föreskriver att kommunerna gör upp planer för hur förvaltningen och servicen skall ordnas, bedömer hur de språkliga rättigheterna kommer att förverkligas och när demokratin påverkas i en ny kommun. Korsnäs kommun påpekar att samgångsavtal endast är i kraft i tre år. När det handlar om konsekvenser som berör befolkningens grundrättigheter är ett treårsperspektiv för kort utan lagen bör ha en varaktig karaktär.

Korsnäs kommun föreslår att kommunerna gör upp konsekvensbedömningar för förvaltningen, servicen, de språkliga rättigheterna, när demokratin på minst 20 års sikt. Utredningsskyldigheten bör ytterligare omfatta konsekvenserna för församlingarnas stiftstillhörighet och betydelsen för Borgå stift.

Korsnäs kommun framför att staten bör svara för en del av kostnaderna för utredningsarbetet.

#### **4 c § Befolkningsunderlag som krävs för servicen och 4 d § Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, arbete och samhällsstruktur**

Enligt ARTTU-projektets slutrapport (dec 2012) finns det ingen optimal kommunstorlek. Kommuner av olika storlek är bra på olika saker, enligt undersökningen. Med hänvisning till detta mångåriga forskningsprojekt som genomförts tillsammans av stat, forskningsenheter och kommuner finns det inte faktamässig grund för de föreslagna matematiska kriterierna. Däremot är det konsekvent att ta upp befolkningsunderlaget på åtminstone ca 20.000 invånare som är samma befolkningsunderlag som i KSSR-lagstiftningen.

Korsnäs kommun framhåller med hänvisning till kommentarerna till 4a§ att normhierarkin i lagutkastet är oklar. Justitiekanslern har fastställt att de språkliga rättigheterna har en särställning bland de faktorer som påverkar beslut om regionala indelningar. Något sådant framkommer inte ur lagutkastet. Korsnäs kommun framhåller att värnandet om grundrättigheterna tydligt skall ha företräde som kriterium för organisering av den kommunala servicestrukturen framom faktorer såsom pendling, samhällsstruktur, befolkningsunderlag eller ett subjektivt bedömt områdes helhetsintresse. Flera juridiska experter, bl.a. professor Kaarlo Tuori (Kuntarakennekirja s.116), har också påpekat att språkliga rättigheter är en bindande grundrättighet, till skillnad från de kvantitativa kriterier som tillämpas i utkastet till kommunstrukturlag. Korsnäs kommun anför att denna hierarki tydligt bör framkomma i lagtexten och inte enbart hänvisa till undantagsförfaranden för vissa särskilda förhållanden (se kommentarer för 4a§ och 4f§).



Grundlagsutskottet har slagit fast (GrUU 21/2009) att den administrativa områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna måste väljas om det finns alternativa områdesindelningar. Korsnäs kommun framhåller att samarbetsmodeller för servicestrukturerna bör beaktas som alternativ till tänkbara områdesindelningar och föreslår att detta skrivs in i lagen (se föreslagen formulering till 4 b §). Korsnäs kommun framhåller också att valet av utredningsområde bör följa principen som grundlagsutskottet slår fast i GrUU 21/2009.

Korsnäs kommun föreslår ett nytt moment 4 b § 4 mom:

”Det utredningsområde som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna bör väljas om det finns alternativa utredningsområden.”

Med detta förfarande kan statsrådet bäst följa grundlagsutskottets ställningstagande GrUB 10/1998 om att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk. Det är myndigheternas skyldighet att främja användningen av båda nationalspråken enligt 35 § 3 mom. i språklagen.

#### **4 f § Avvikelse från utredningsområdet**

Bland annat sägs i motiveringstexten att ”Dessutom skall det vara möjligt att avvika för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- och svenskspråkiga invånarna eller för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur. Avvikelse ska emellertid inte komma ifråga om den hindrar funktionella helheter i området”. Formuleringarna är inkonsekventa och bör tydligt formuleras så att grundrättigheterna alltid har ett företräde framom övriga kriterier. Skärgårdsförhållanden bör ingå som ett av kriterierna för undantag så som varit fallet i tidigare motsvarande lagstiftning (KSSR-lagen 5§).

#### **4 g § Tidsfristerna och förfarandet**

Tidsfristerna är inte tillräckligt långa för ett kvalitativt arbete. Speciellt blir tidsfristerna för korta om en eller flera kommuner ansöker om avvikelse för utredningsområdet i november 2013 och skall vara klara med en utredning i april 2014. Korsnäs kommun föreslår att tidtabellen för utredningen skjuts fram åtminstone till 31.12.2014 för att kommunerna ska kunna iakta god förvaltnings sed och höra personalen på ett vederbörligt sätt.

#### **4 h-i §, 15 §, 16 a §, 18 § Statsrådets behörighet**

Inget att anföra.

#### **41 § Sammanslagningsunderstöd**

Med hänvisning till ovanstående (”Tidsfristerna och förfarandet”) anser Korsnäs kommun att kommunerna försätts i ojämlig position om möjligheten att erhålla samgångsunderstöd binds till beslut som fattas före 1.4.2013. Korsnäs kommun anser att denna tidsfrist bör förlängas till åtminstone 31.12.2014.

Statsandelssystemet bör vara neutralt i förhållande till kommunstrukturen.



## **Social- och hälsovårdsuppgifterna**

Korsnäs kommun anser att den föreslagna reformen av social- och hälsovårdsstrukturerna inte kan genomföras enligt den föreslagna tidtabellen. I dagsläget är det inte befogat att nedmontera sjukvårdsdistrikten samtidigt som det är otydligt hur och av vem social- och hälsovården skall upprätthållas i fortsättningen. Kommunerna har antingen genom sammanslagningar eller genom bildande av samarbetsområden på ett betydande sätt minskat antalet upprätthållare av social- och hälsovård sedan år 2005. Ca 200 av landets kommuner upprätthåller idag sin social- och hälsovård via ca 55 samarbetsområden. I social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppens ställningstagande (13.12.2012) och servicestrukturarbetsgruppen slutrapport (11.1.2013) lyfts fram ett krav på ett befolkningsunderlag på 50.000-100.000 invånare. I nämnda rapport frånses man från det faktum att kommuner och samarbetsområden med mindre befolkningsunderlag upprätthåller omfattande servicehelheter, ofta på ett sätt som kommuninvånarna är nöjda med. Enligt ARTTU-undersökning nr 21 (april 2012) finns ”de nöjdaste kommuninvånarna i tätbefolkade kommuner med 10 001–20 000 invånare, där social- och hälsovårdstjänster tillhandahålls via ett samarbetsområde. I dessa grupper upplevs också servicetillgängligheten vara bättre än i andra grupper.” Den lokalt inom kommunal regi ordnade servicen fungerar väl. Service som kräver ett större befolkningsunderlag sköts via olika samarbetsstrukturer. Det att vissa funktioner kräver ett stort befolkningsunderlag skall inte forma hela strukturen eller stöpa om hela det lokala beslutsfattandet. Korsnäs kommun anser att den skisserade ”bredare grundnivån” med ett befolkningsunderlag på 50.000-100.000 invånare medför oändamålsenliga, för små, mellanstrukturer och anser att nuvarande sjukvårdsdistrikt i stället tillsvidare bibehålls.

Korsnäs kommun anser att kommuner som ingår i ett samarbetsområde med över 20.000 invånare uppfyller det särskilda kriteriet på 20.000 invånare som den social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppen fattat beslut om den 13.12.2012.

## **Ändringar i språklagen**

### **27§ Skriftväxling mellan myndigheterna och 29§ Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner**

Gällande förslagen till ändring av förpliktelser kring skriftväxling och kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner innebär förslagen förtydliganden som i stort sett motsvarar nuvarande praxis. För kommunernas de facto tvåspråkighet har de liten betydelse. De medför t.ex. inte att staten skulle få en förpliktelse att kommunicera med tvåspråkiga kommuner med finska som majoritetsspråk på svenska annat än när vissa skrivelser utfärdas. Genom dessa ändringar är det inte möjligt att kompensera för den institutionella trygghet som nuvarande kommunindelning med därtill hörande språkstatus innebär.



### 33§ Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik

Enligt språklagen är kommuner antingen enspråkigt svenska eller finska eller tvåspråkiga med antingen svenska eller finska som majoritetsspråk. I sista hand står staten som garant för denna ordning. Korsnäs kommun omfattar inte förslaget att kommunfullmäktige i sammanslagna kommuner skulle få bestämma över skyltningsspråket för vägar i de nya kommundelarna utan skyltningen bör följa den gemensamma kommunens språkliga status.

Avslutningsvis ställer Korsnäs kommun följande fråga:

Vilka är de nationella målen med kommunstrukturreformen? Hur stor kostnadsinbesparing eftersträvar staten med reformen på nationell nivå? Vilka serviceförbättringar eftersträvar staten på nationell nivå?

På Korsnäs kommuns vägnar:

Korsnäs den 6 mars 2013



Sven-Erik Bernas  
Kommunstyrelsens  
ordförande



Anita Ismark  
Kommundirektör