

Hyvärinen Liisa VM

Lähetäjä: Kristina Beijar [kristina.beijar@folktinget.fi]
Lähetetty: 7. maaliskuuta 2013 21:13
Vastaanottaja: Valtiovarainministerio VM
Aihe: Utlåtande av Svenska Finlands folkting VM162002011, 7.3.2013
Liitteet: Utlåtande av Svenska Finlands folkting om kommunstrukturlagen VM162002011, 7.3.2013.doc; Professor Kaarlo Tuoris utlåtande till Folktinget, 13.2.2013.docx

Svenska Finlands folkting sänder härmed sitt utlåtande om utkastet till kommunstrukturlag, Dnr VM162:00/2011, med ett utlåtande av professor Kaarlo Tuori som bilaga, till Finansministeriet.

Med vänlig hälsning

Kristina Beijar
sakkunnig i förvaltningsärenden

0 3. 03. 2013

Finansministeriet

Hänv: Finansministeriets begäran om utlåtande 22.11.2012 VM162:00/2011

Ärende. Utkast till strukturlag och ändringar i språklagen

Svenska Finlands folkting (nedan Folktinget) har tagit del av utkastet till kommunstrukturlag samt vissa ändringar i språklagen och ger i det följande sitt ställningstagande.

1. Inledning

Folktinget hänvisar inledningsvis till behovet av kontinuitet och ett långsiktigt perspektiv i lagstiftningen, när det gäller kommunernas skyldighet att säkerställa invånarnas lagstadgade språkliga rättigheter. Lagstiftningen ska utgöra en stabil grund för kommunernas verksamhet, så att de kan fullfölja sina språkliga skyldigheter enligt grundlagen också på lång sikt. De normer som reglerar språkliga rättigheter och skyldigheter ska trygga kommuninvånarnas likställda rätt till service och medinflytande på finska och svenska, oberoende av om invånarna hör till den språkliga minoriteten eller majoriteten i kommunen.

Folktinget understryker det viktiga i att landets riksdag och regering ställer sig bakom sådana lagstiftningsåtgärder och övriga beslut i den aktuella strukturreformen, som till alla delar säkerställer det finska och svenska språkets likställdhet. Folktinget hänvisar till att statsrådet antog ett principbeslut om nationalspråksstrategin 20.12.2012 och ber Finansministeriet motivera varför man i detta förslag till strukturlag och ändringar i språklagen framlägger förslag, som till vissa delar riskerar invånarnas språkliga likställdhet i de tvåspråkiga kommunerna.

Folktinget understryker vidare att samarbete mellan kommuner kan vara nödvändigt, i synnerhet för att säkerställa språkliga rättigheter inom exempelvis social- och hälsovården och andra stadiets utbildning. Inom metropolområdet är det aktuellt med samarbete för att till exempel garantera att små grupper inom socialvården, för vilka ett tillräckligt stort befolkningsunderlag behövs, kan få kvalitativ vård på sitt eget språk. Folktinget understryker att kommunerna fortsättningsvis bör ansvara för basservicen, exempelvis dagvård, grundläggande utbildning och äldreomsorg. Även möjligheten till ändringar i kommunindelningen på språklig grund och språkliga särlösningar bör prioriteras, när detta är i enlighet med fullmäktiges beslut på lokal nivå. Folktinget understryker

vikten av att säkerställa sådana förvaltningslösningar som säkerställer språkgruppernas möjlighet att påverka och utforma servicen för respektive språkgrupp.

Folktinget har bitt grundlagsexperten, professor Kaarlo Tuori, om ett expertutlåtande i fråga om hur de grundläggande språkliga rättigheterna ska beaktas i strukturreformen. Professor Tuori konstaterar bl.a. att samarbete mellan kommunerna kan vara nödvändigt, i synnerhet för att säkerställa service som tryggar den svenskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter. Folktinget bifogar professor Tuoris utlåtande per 13.2.2013.

Folktinget tar i det följande ställning till vissa utgångspunkter för reformen och lagförslag som ingår i beredningen.

2. Ministerarbetsgruppens kriterier för kommunstrukturen

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling fastställde 27.6.2012 bl.a. följande ramvillkor:

Reformen kan med anledning av ramvillkoren som ställs av grundlagen inte leda till en splittring av språkligt enhetliga områden eller till *betydande förändringar i fråga om förverkligandet av de språkliga rättigheterna*. (Folktingets kursivering)

Innehållet i formuleringen "betydande förändringar" har inte definierats i samband med ramvillkoret. Enligt Folktinget kan formuleringen tolkas så att statsmakten i själva verket kan godta förändringar (men inte betydande förändringar) i fråga om förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Professor Kaarlo Tuori hänvisar till grundlagsutskottets auktoritativa tolkning i sitt utlåtande. Enligt grundlagsutskottet ska det beaktas 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). Utskottet begränsar inte sitt ställningstagande till endast "betydande förändringar", utan utgår entydigt från att språkgruppernas faktiska möjligheter att klara sig på sitt eget språk inte får försämrats. Professor Tuori fastslår att detta och utskottets ställningstagande i fråga om reformen av statens regionförvaltning (GrUU 21/2009 rd) visar att ramvillkoret inte är i enlighet med utskottets utlåtandepaxis.

Folktinget hänvisar till att direkta försämringar för den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att klara sig på sitt eget språk följer om kommunens språk eller majoritetsspråket ändras, vilket enligt utkastet gäller exempelvis kommunerna i Vasaregionen. Sett från ett nationellt tvåspråkigt perspektiv kan detta också ha en försvagande inverkan på hela Svenskfinland. Ett annat exempel är om en stabil minoritetsandel får en mycket svagare position, vilket enligt metropolutredningens förslag om fyra städer (5.3.2013) gäller Grankulla, Kyrkslätt, Sibbo och Vanda. En samgång av kommuner i Helsingforsregionen skulle leda till en betydande förändring i språkförhållandena i berörda kommuner och inverka menligt på invånarnas möjligheter att klara sig på sitt eget språk. Ifall Pyttis ingår i en ny kommun där övriga kommuner är finskspråkiga blir den nya kommunen enligt bestämmelserna i gällande språklag enspråkigt finsk.

Folktinget hänvisar till detta och konstaterar att ministerarbetsgruppens ramvillkor inte till denna del är i enlighet med grundlagsutskottets ställningstaganden.

Ministerarbetsgruppen fastställde vidare att tryggheten av de språkliga rättigheterna kan utgöra en avvikelgrund:

Det är möjligt att avvika från kriterierna bl.a. på grund av ... tryggheten av språkliga rättigheter.

Folktinget understryker att de språkliga rättigheterna är en juridiskt bindande norm på samma sätt som övriga grundläggande rättigheter enligt grundlagen. Dessa ska därför inte utgöra en avvikelgrund, utan ges företräde framför andra kriterier för strukturreformen som t.ex. befolkningsunderlag, pendling, samhällsstruktur och ekonomi.

3. Kommunstrukturlagen och språklagen

Folktinget tar i det följande ställning till vissa lagförslag i utkastet till kommunstrukturlag och till de ändringar som föreslås i språklagen.

3.1 Utkastet till kommunstrukturlag

2 § Målen för utvecklande av kommunindelningen (beredningens förslag är kursiverade):

När kommunindelningen utvecklas är målet en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur, som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyre. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna och för en tillräcklig egen serviceproduktion.

Folktinget konstaterar att syftesparagrafens första sats innehåller en målsättning som baseras på grundlagen, dvs. att stärka förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyre. Tyngdpunkten i bestämmelsen ligger emellertid på pendling, funktionell helhet, ekonomi, befolkningsunderlag och kommunens egen serviceproduktion. Hierarkin mellan det syfte som baseras på grundlagen och lagförslagets övriga syften framgår inte.

Professor Tuori fastslår att de krav som grundlagen ställer måste beaktas när den kommunala indelningen utvecklas, oberoende av om dessa omnämns i en syftesparagraf i en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning eller inte. Det är emellertid inkonsekvent att endast inkludera ett syfte som baseras på grundlagen i syftesparagrafen, dvs. förslaget om att stärka förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyre. Enligt Tuori är det därför motiverat att komplettera skrivningen om att stärka förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyre med *och tryggheten av de grundläggande språkliga rättigheterna.*

Folktinget framhåller vidare att den andra meningen i syftesparagrafen inte beaktar samarbete mellan kommunerna som en möjlighet att uppnå tillräckliga förutsättningar för serviceproduktionen. Folktinget konstaterar att samarbete mellan kommunerna kan utgöra en modell som erbjuder bättre

lösningar för tryggheten av de språkliga rättigheterna än ändringar i kommunindelningen och förutsätter därför att detta utgör alternativ till områdesindelningar i lagen.

Professor Tuori konstaterar att det föreslagna tillägget om en "tillräcklig egen serviceproduktion" är vagt: det saknas kriterier som preciserar vad som är tillräckligt. Tuori understryker vidare att samarbete mellan kommunerna kan vara nödvändigt, i synnerhet för att säkerställa service som tryggar den svenskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter. Han konstaterar att samarbete mellan kommunerna ska beaktas i syftesparagrafen 2 §. Vidare hänvisar Tuori till att Finland har ratificerat Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991), enligt vilken det ska finnas förutsättningar för kommunernas rätt till samarbete inom lagens ramar (artikel 10, punkt 1).

Folktinget hänvisar till detta och ber ministeriet komplettera syftesparagrafen 2 § med två skrivningar enligt följande (Folktingets förslag är understreckade):

När kommunindelningen utvecklas är målet en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur, som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyre och tryggheten av de grundläggande språkliga rättigheterna. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna och för en tillräcklig egen serviceproduktion. För att uppnå målet kan kommunerna vid behov bilda ett samarbetsområde.

4 § Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen

4 § 4 mom. innehåller enligt förslaget följande skrivning:

4 mom: När kommunindelningen ändras ska sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Folktinget framhåller särskilt betydelsen av att kommuninvånarnas likställda språkliga rättigheter framgår av detta lagförslag, som förutsättning för en ändring i kommunindelningen. Förslaget motsvarar 122 § 1 mom. i grundlagen. Folktinget har emellertid erfarit att myndigheterna ofta fokuserar på lagtextens formulering om sinsemellan förenliga områden, medan de grundläggande språkliga rättigheterna inte prioriteras i detta sammanhang.

Professor Tuori konstaterar att denna mening i själva verket består av två bestämmelser: den ena gäller en strävan efter sinsemellan förenliga områden, som det är möjligt att avvika från av tungt vägande skäl. Den andra gäller den finsk- och svenskspråkiga befolkningens likställda språkliga rättigheter, som med avseende på 17 § i grundlagen är absolut bindande. Tuori hänvisar till grundlagsutskottets ställningstaganden och konstaterar att de språkliga rättigheterna enligt grundlagen ska prioriteras framför syften av annan karaktär.

Folktinget konstaterar det viktiga i att Finansministeriet klarlägger de grundläggande språkliga rättigheternas företräde framför en strävan efter sinsemellan förenliga områden och övriga syften i den fortsatta beredningen. Folktinget ber därför Finansministeriet förtydliga innehållet i det föreslagna 4 § 4 mom. med stöd av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis i detaljmotiven.

4 a § Målet för kommunstrukturreformen

Folktinget anser att det är viktigt att också 4 a § om målet för kommunstrukturreformen kompletteras med tillägg om förutsättningarna för att säkerställa de grundläggande språkliga rättigheterna samt om möjligheter till samarbete mellan kommunerna. Folktinget föreslår därför ett tillägg i 4 a § 2 mom. samt ett nytt 5 mom. (Folktingets förslag är understreckade):

2 mom: Syftet med kommunstrukturreformen är att trygga högklassig och likvärdig kommunal service utifrån kundernas behov i hela landet, stärka kommunernas förutsättningar att ordna och producera förebyggande servicehelheter, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för en enhetligare samhällsstruktur samt stärka den kommunala självstyrelsen och, den lokala demokratin och förutsättningarna för att säkerställa de grundläggande språkliga rättigheterna.

Folktinget föreslår att 4 a § kompletteras med ett nytt 5 mom. om samarbete mellan kommunerna:

5 mom: För att uppnå målet kan kommunerna vid behov inrätta ett samarbetsområde. Kommunerna kan komma överens om att samarbetsområdets uppgifter i enlighet med 76 § 2 mom. i kommunallagen (365/1995) anförtros en kommun inom området att sköta, varvid det för skötseln av uppgifterna inrättas ett i 77 § i kommunallagen avsett gemensamt organ för kommunerna inom området, eller att samarbetsområdets uppgifter sköts av en samkommun.

4 f § Avvikelse från utredningsområdet

Folktinget hänvisar till att den föreslagna kommunstrukturlagen enligt 4 f § 3 punkten kan medge avvikelser från det utredningsområde som anges i utredningskriterierna, om "avvikelsen inte hindrar funktionella helheter i området". En grund för avvikelse som anges i lagförslaget är bl.a.:

3) en avvikelse är nödvändig för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- eller svenskspråkiga invånarna.

Folktinget hänvisar på nytt till att grundläggande språkliga rättigheter inte ska utgöra en avvikelsegrund, utan att dessa har företräde framför övriga faktorer vid ändringar i den kommunala indelningen. "Funktionella helheter" kan således inte ges högre prioritet än språkliga rättigheter och andra grundläggande rättigheter. Folktinget konstaterar att detta bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Professor Tuori framhåller att 17 och 122 § i grundlagen ska tillämpas när utredningsområden bildas, eftersom avsikten är att dessa också kan utgöra grund för en ny kommunindelning. Möjligheten att avvika från utredningsområdet för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- eller svenskspråkiga invånarna ska vara ovillkorligt, så att denna avvikelsegrund åsidosätter "bildandet av funktionella helheter".

Folktinget understryker det viktiga i att Finansministeriet fäster avseende vid grundlagens företräde i lagförslaget och i motivtexten.

3.2 Utkastet till ändringar i språklagen

5 § Språklig indelning

3 mom. Om en tvåspråkig kommun till följd av ändring i kommunindelningen blir en del av en sådan ny kommun som med stöd av 2 mom. borde bestämmas vara enspråkig, är den nya kommunen likväl tvåspråkig.

Enligt förslaget kan en ny kommun erhålla en tvåspråkig status, trots att villkoren för den nya kommunens lagstadgade tvåspråkighet upphör att existera med stöd av gällande språklag. Folktinget har i ett tidigare utlåtande till Justitieministeriet (16.11.2012) lyft fram det viktiga i att bestämmelserna om språkliga rättigheter och skyldigheter har samma juridiska innebörd inom alla delar av kommunens område.

Enligt förslaget ska de språkliga rättigheterna och den språkliga servicen *inte få försämrats* om den språkliga minoriteten hade en lagstadgad ställning innan den kommunala indelningen ändrades, medan de språkliga rättigheterna för den språkliga minoriteten i de tidigare enspråkiga kommunerna *avsevärt förbättras*. Däremot saknas en skrivning om att den nya kommunen ska tillgodose kommuninvånarnas rätt till tjänster på finska och svenska *enligt lika grunder* i enlighet med grundlagen.

Folktinget ser det som uppenbart att en sådan ny kommun som avses i förslaget saknar förutsättningar att säkerställa kommuninvånarnas rätt till service och möjligheter till medinflytande på finska och svenska enligt lika grunder inom alla delar av kommunen. Den språkliga minoriteten är i så fall beroende av att den tidigare tvåspråkiga kommunen kan upprätthålla ett serviceutbud på minoritetens språk. Det är inte heller sannolikt att kommunens centralort har faktiska möjligheter att ordna heltäckande språklig service för invånarna, om centralorten finns i en tidigare finskspråkig kommun. Man kan därtill utgå från att en sådan ny kommuns språkliga beredskap försämrats ytterligare på sikt, om den språkliga minoriteten är mycket liten.

Professor Tuori konstaterar att lagförslaget är problematiskt med avseende på grundlagen, om en ändring i kommunindelningen leder till att den nya kommunen vore enspråkig enligt gällande lag. Det är motiverat att utreda vilka konsekvenser en sådan förändring i så fall får för kommunens möjligheter att säkerställa de språkliga rättigheterna i praktiken och om grundlagens krav på faktisk språklig jämlikhet tillgodoses. Han hänvisar bl.a. till att en sådan förändring kan leda till den situation som avses i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 21/2009 rd), dvs. att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom deras möjligheter till medinflytande i förvaltningen överlag, ställs på spel om den språkliga minoriteten utgör en mycket liten minoritet i periferin.

Folktinget hänvisar till att lagförslaget är problematiskt med avseende på grundlagen. Enligt Folktinget föranleder denna fråga inte lagstiftningsåtgärder innan kommunernas fullmäktige har fattat sina beslut längre fram. Om det till följd av fullmäktiges beslut uppstår behov av att se över lagstiftningen, så måste kommuninvånarnas språkliga likställighet garanteras genom sådan reglering på lagnivå som ökar kommunens språkliga skyldigheter.

När en statlig myndighet skickar skrivelser till en kommun ska den använda kommunens språk, om det är en enspråkig kommun och båda språken om det är en tvåspråkig kommun, om inte något annat följer av 3 mom. (utgår).

Enligt förslaget ska en statlig myndighet sända skrivelser på både finska och svenska till tvåspråkiga kommuner.

Folktinget konstaterar att en statlig myndighet med stöd av 27 § i gällande språklag har rätt att sända skrivelser på båda språken till en tvåspråkig kommun också i nuläget, vilket framgår av detaljmotiven i RP 92/2002 rd. Av förslaget framgår inte om en statlig myndighet ska sända skrivelserna samtidigt på finska och svenska och inte heller om förslaget får konsekvenser för myndigheternas översättningsverksamhet.

Folktinget konstaterar att en statlig myndighet har rätt att sända skrivelser till tvåspråkiga kommuner på både finska och svenska med stöd av gällande språklag. Det är därför inte nödvändigt att införa en ändring i språklagen till denna del. Däremot föreslår Folktinget att staten med en ensidig utfästelse garanterar skriftväxlingen till tvåspråkiga kommuner på både finska och svenska.

29 § Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner

I tvåspråkiga kommuner skall fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen *med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att sköta sitt uppdrag säkerställs och att kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.*

Beredningens förslag utgår från att *kommuninvånarnas behov av information tillgodoses*, medan den språkliga likställighetsprincipen mellan språkgrupperna inte ingår i förslaget. Om lagstiftarens avsikt är att öka myndigheternas språkliga skyldigheter med avseende på de förtroendevaldas och kommuninvånarnas behov av information bör detta enligt Folktingets mening framgå av bestämmelsen.

Professor Tuori hänvisar till 50 § 2 mom. i kommunallagen: "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." Enligt grundlagsutskottets utlåtandepaxis ska bestämmelser som är väsentliga för säkerställandet av grundläggande rättigheter bestämmas i lag. Det här innebär att tryggheten av de språkliga rättigheterna inte får vara beroende av kommunens interna beslut. Det aktuella lagförslaget innebär emellertid att de språkliga rättigheterna i så fall tryggas på en lägre ambitionsnivå än i gällande kommunallag, samtidigt som den nya bestämmelsen i språklagen ges företräde enligt lex posterior-regeln. Enligt Tuori bör den föreslagna bestämmelsen i 29 § ändras, så att den är lika förpliktigande som 50 § 2 mom. i kommunallagen.

Folktinget ber med hänvisning till detta Finansministeriet ersätta formuleringen "kommuninvånarnas behov av information tillgodoses" enligt följande (Folktingets tillägg är understreckat):

I tvåspråkiga kommuner skall fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs

möteskallelser och protokoll fattas av kommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att sköta sitt uppdrag säkerställs och att kommuninvånarnas behov av information tillgodoses kommunen beslutar om behövliga bestämmelser om hur finsk- och svenskspråkiga invånare får service enligt lika grunder i kommunen.

33 § Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik:

Om en ny kommun blir tvåspråkig efter en ändring i kommunindelningen, får dock inom den del av kommunen som tidigare var enspråkig fortfarande användas enbart enspråkiga gatu- och vägnamnsskyltar.

Enligt beredningen utgör förslaget en teknisk ändring, som motiveras av bl.a. ekonomiska orsaker. Beslutsrätten om språkanvändningen på gatu- och vägnamnsskyltarna överförs med detta förslag från lagnivå till kommuninternt beslutsfattande.

Folktinget konstaterar att myndigheternas skyltar, trafikmärken och motsvarande anslag i tvåspråkiga kommuner ska finnas på finska och svenska med stöd av 33 § 1 mom. i språklagen. Förarbetena till lagen visar att språkanvändningen på skyltarna inte enbart är en fråga av teknisk natur: "Sättet att använda ortnamn i vägskyltningen är viktigt med tanke på den språkliga identiteten. Användningen av båda nationalspråken ger båda språkgrupperna en känsla av samhörighet och likvärdighet. Det är därför naturligt att man i tvåspråkiga kommuner, såsom redan i dag, använder både finska och svenska." (RP 92/2002 rd, s. 58).

Folktinget understryker att språklagen inte har samma juridiska innebörd inom alla delar av en tvåspråkig kommun, om lagförslaget antas. Grundprincipen om språklig likställdhet gäller också denna bestämmelse, och områdesvisa undantag inom enskilda tvåspråkiga kommuner kan därför inte komma i fråga. Folktinget fäster vidare uppmärksamhet vid följande formulering i detaljmotiven: "Undantaget kan uppskattas minska kommunreformens omedelbara kostnader, eftersom nya kommuner som blir tvåspråkiga inte skulle ha behov av att omedelbart investera i nya gatu- och vägnamnsskyltar för tidigare enspråkiga områden" (s 60). Folktinget understryker att ekonomiska orsaker inte kan användas som argument för att sänka nivån på en kommuns språkliga skyldigheter. Utöver detta konstaterar Folktinget att gällande språklag inte förutsätter att kommunen omedelbart investerar i nya gatu- och vägnamnsskyltar, utan enligt juridisk tolkning först i det skede när det också annars är befogat.

Professor Tuori fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid flera aspekter i förslaget, som är problematiska med avseende på grundlagen. Säkerställandet av de grundläggande språkliga rättigheterna blir enligt förslaget beroende av kommunala beslut. Detta kan leda till problem med avseende på jämlikheten: de språkliga rättigheterna kan komma att tillgodoses på olika sätt både inom en tvåspråkig kommun och mellan tvåspråkiga kommuner. Det kan också leda till att personer som hör till den språkliga minoriteten avstår från sina rättigheter i kontakt med de kommunala myndigheterna på grund av att de endast har en adress på den språkliga majoritetens språk. Tuori framhåller särskilt i sitt utlåtande att ekonomiska synpunkter inte kan användas som argument för att ge avkall på förpliktelser som avser trygga lagstadgade språkliga rättigheter (s. 5).

Folktinget hänvisar till att lagförslaget är problematiskt med avseende på grundlagen och ber Finansministeriet avstå från de föreslagna ändringarna i 33 §.

4. Servicestrukturer inom social- och hälsovården

Finansministeriet har i sin begäran om utlåtande bett remissinstanserna yttra sig också om tryggheten av social- och hälsovårdsuppgifterna. Ministeriet bifogade Social- och hälsopolitiska ministerarbetsgruppens förslag till riktlinjer med utkastet till kommunstrukturlag som grund för remissvaret. Enligt ministergruppens riktlinjer tryggas de grundläggande språkliga rättigheterna, så att användaren får tjänsterna på det nationalspråk han eller hon önskar i enlighet med språklagstiftningen.

Folktinget konstaterar att det är det nödvändigt med samarbete mellan kommuner och utöver detta samarbete med den privata och tredje sektorn för att upprätthålla och utnyttja kunnandet inom den svensk- och tvåspråkiga social- och hälsovården. Folktinget understöder därför kommunernas möjlighet att vid behov bilda social- och hälsovårdsområden, så att kommuninvånarnas rätt till kvalitativt högtstående social- och hälsovård på svenska tillgodoses i praktiken.

Professor Tuori konstaterar i sitt utlåtande att grundlagsutskottets utlåtandepaxis om grundläggande språkliga rättigheter gäller också när social- och hälsovårdsområden bildas. Servicestrukturreformen får således inte påverka kommunens språkliga ställning och inte heller leda till att språkgruppernas faktiska möjligheter att klara sig på eget språk försämras. Om ett social- och hälsovårdsområde ansvarar för primärvården och socialvården i stället för en kommun, är det nödvändigt att garantera att invånarnas reella möjlighet att få service på svenska och finska inte försvagas. Om social- och hälsovårdsområdet organiseras i form av en samkommun ska de språkliga rättigheterna inom specialsjukvården garanteras, så att de är av samma eller bättre nivå än inom nuvarande samkommuner för sjukvårdsdistrikt. Om social- och hälsovårdsområdet organiseras i form av en värdkommun krävs det särskild reglering på lagnivå för att tillgodose de språkliga rättigheterna i modellen.

För att bedöma hur strukturreformen i praktiken påverkar den språkliga ställningen i samarbetsområdena, samt hur språkgruppernas faktiska möjligheter att klara sig på eget språk förändras, bör en djupgående bedömning av de språkliga konsekvenserna utföras.

I nationalspråksstrategin konstaterar statsrådet att man när strukturer reformeras eller offentliga uppgifter överförs till nya parter alltid ska "se till att effekterna av lösningarna och strukturerna är sådana som tryggar de språkliga rättigheterna och den livskraftiga tvåspråkigheten" och att man ska "leta efter sådana lösningar som på bästa sätt tryggar rättigheterna för den mindre gruppen" (Nationalspråksstrategi, Principbeslut av statsrådet, s. 40-41).

När uppgifterna för specialupptagningsområdena preciseras, bör de språkliga rättigheterna och de svenskspråkiga strukturerna beaktas. För att social- och hälsovården på svenska för vissa utsatta grupper, som till exempel mentalvård, missbrukarvård, barnskydd, specialomsorg och krävande handikappservice, ska kunna garanteras är det nödvändigt med en gemensam koordinering. Ett särskilt stort behov av koordinering finns i metropolområdet. De redan befintliga svenska strukturerna som gäller ansvar för anordnande, serviceproduktion, forskning och utbildning bör tas tillvara, så att deras fortsatta existens kan garanteras och förenhetligas. Folktinget noterar att

varken strukturarbetsgruppen eller arbetsgruppen för servicestrukturreformen inom social- och hälsovården hittills har tagit ställning till samkommunen Kårkullas framtida roll i sin beredning.

Folktinget föreslår att Social- och hälsovårdsministeriet utreder hur de två tvåspråkiga specialupptagningsområdena gemensamt kan ansvara för koordineringen av svenskspråkig service. Vidare ser Folktinget det som viktigt att valet av organisationsform inom social- och hälsovården inte regleras alltför detaljerat på lagnivå, eftersom detta i så fall begränsar kommunernas rätt att själva organisera sitt samarbete. Folktinget understryker slutligen det viktiga i att värdkommunmodellens språkliga status bestäms på samma sätt som samkommunerna med stöd av 6 § i språklagen och att de språkliga rättigheterna i modellen med värdkommuner regleras på lagnivå, på motsvarande sätt som språkliga rättigheter har reglerats i 6 § i hälso- och sjukvårdslagen.

5. Slutord

Folktinget lyfter i det följande fram synpunkter för den fortsatta beredningen:

- De språkliga rättigheterna enligt grundlagen ska ges företräde framför övriga kriterier i den fortsatta beredningen och i beslutsfattandet.
- Kommunernas självbestämmanderätt måste respekteras till alla delar i den fortsatta berednings- och beslutsprocessen. Staten får inte fatta beslut om en kommunfusion, ifall detta påverkar en kommuns språkliga ställning och kommunen motsätter sig fusionen.
- Om kommuninvånarnas språkliga rättigheter försämras avsevärt till följd av kommunfullmäktiges beslut om kommunfusion eller delning av kommun bör det vidtas särskilda lagstiftningsåtgärder som ökar myndigheterna språkliga skyldigheter innan samgångsavtalen fastställs.
- Staten måste i den kommande statsandelsreformen garantera tillräckliga ekonomiska ramar för att tvåspråkiga kommuner ska kunna ordna sin verksamhet likvärdigt på både finska och svenska.
- En tvåspråkig kommun ska ordna likställd språklig service i hela kommunen, och de språkliga skyldigheterna kan därför inte överföras till underordnad förvaltning som t.ex. kommunalförvaltning. I Strukturarbetsgruppens utredning om kommun- och servicestrukturen (8.2.2012) konstateras att den språkliga servicen för den svenskspråkiga befolkningen tryggas bäst i svenskspråkiga kommuner och i kommuner med svenska som majoritetsspråk.
- Kommunreformen bör underlätta möjligheterna att samordna service på svenska över kommungränserna. Detta har stor betydelse också inom metropolområdet beträffande små grupper inom socialvården för vilka ett tillräckligt stort befolkningsunderlag behövs. I anslutning till reformen av kommunallagen uppmanar Folktinget därför Finansministeriet och regeringen att agera för att stärka kommunernas skyldigheter, så att kommunerna inom sin interna förvaltning och i samarbetsförvaltningen genom särskilda arrangemang säkerställer likvärdiga språkliga rättigheter och ökar delaktigheten bland dem som använder servicen. Skyldigheten ska accentueras, då antingen den finsk- eller svenskspråkiga befolkningens andel är så låg att det finns risk för att förvaltningen inte kan trygga invånarnas lagstadgade språkliga rättigheter enligt lika villkor.

- Kårkulla samkommun bör bevaras och en utvidgning av dess mandat bör utredas. Samkommunens Kårkullas framtida uppgift bör tydligt regleras i lag. Tillgången till svenskspråkig kompetens och personal förbättras, om man sammanför svenskspråkig expertis inom bl.a. specialomsorg, missbrukarvård och mentalvård i en gemensam struktur.
- Folktinget konstaterar att vissa förslag till ändringar i språklagen är problematiska med avseende på kommuninvånarnas språkliga likställdhet enligt grundlagen, och Folktinget ber Finansministeriet avstå från dessa ändringar. Folktinget föreslår däremot att Finansministeriet beaktar behovet av lagändringar i samband med beredningen av kommunallagen.
- Folktinget framhåller slutligen det viktiga i att riksdagens grundlagsutskott tar ställning till de lagförslag som framläggs inom kommunstrukturreformen på grund av reformens centrala betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Helsingfors den 7 mars 2013

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Christina Gestrin
folktingsordförande

Markus Österlund
folktingssekreterare

Kristina Beijar
sakkunnig i förvaltningsärenden

05.09.2013

LAUSUNTO

Folktinget on pyytänyt minulta lausuntoa eräistä kysymyksistä, jotka koskevat kielellisten oikeuksien huomioon ottamista kuntarakenneuudistuksessa sekä siihen liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksessa. Lausuntoani on pyydetty erityisesti eräistä näkökohdista, jotka liittyvät hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän 27.6.2012 määrittelemiін kuntarakenteen uudistamista ohjaaviin kriteereihin sekä 14.-15.11.2012 päivättyihin luonnoksiin kuntarakennelaiksi ja kielilain muutoksiksi sekä näiden perusteluihin samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennehankkeeseen.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Halken kriteerit kuntarakenteen uudistamiselle

Hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä määritteli 27.6.2012 kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit. Työryhmä totesi perustuslain reunaehdoista seuraavaa:

Uudistuksen toteuttamisessa on otettava reunaehtoina huomioon perustuslain kunnallinen itsehallinto, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet sekä kielelliset oikeudet (kansalliskielet ja saamenkieli) ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Reunaehtoja tulkittaessa on otettava huomioon myös perustuslakivaliokunnan mm. kielellisiä oikeuksia koskeva tulkintakäytäntö. Perustuslain reunaehdot huomioon ottaen uudistus ei voi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Perustuslakivaliokunta otti mietinnössään uudesta perustuslaista (PeVM 10/1998 vp) kantaa kielellisten oikeuksien asemaan kunnallisen jaotuksen muutoksissa. Valiokunta korosti pitävänsä "tärkeänä lainsäädännössä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään". Viimeinen virke lainaamassani hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän päätöksen kohdassa ei ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan esittämän kannan kanssa. Perustuslakivaliokunta lähti yksiselitteisesti siitä, että kuntajaon muutosten ei tule johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä tosiasiallisiin heikennyksiin kieliryhmien mahdollisuuksissa tulla toimeen omalla kielellään. Valiokunta ei siis rajoittanut kantaansa vain "merkittäviin muutoksiin". Perustuslakivaliokunta on painottanut kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä myös myöhemmässä käytännössään, kuten aluehallintouudistuksesta antamassaan lausunnossa 21/2009 vp. Tässä lausunnossaan valiokunta selvensi mietinnössään 10/1998 vp perustuslain 122.1 §:stä esittämänsä tulkintaa. Valiokunta totesi tulkintansa merkitsevän "muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet".

Lausunnossaan 21/2009 vp valiokunta piti perustuslain kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa kielivähemmistö jää pieneksi reuna-alueen ryhmäksi. Valiokunnan arviolla, jonka mukaan "kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat ... vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi", on merkitystä myös kuntajaon muutoksissa. Tämä koskee paitsi kunnan kielellisen aseman muuttumista myös tilanteita, joissa kaksikielinen kunta säilyy kaksikielisenä, mutta ruotsinkielisten osuus supistuu kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumiseen vaikuttavalla tavalla.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössään 10/1998 vp esittämä, perustuslain 122 §:ään perustuva kanta, jonka mukaan kuntajaon muutokset eivät saisi huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään, koskee myös

kuntajakolain 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua tilannetta, jossa "kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa". Samoin se koskee pykälän 4 momentin mukaista kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan siten, että kuntien lukumäärä ei muutu. Jaettavan kunnan tai toiseen kuntaan siirrettävän kunnan asukkaiden mahdollisuudet tulla toimeen omalla kielellään eivät saisi huonontua myöskään tällaisten muutosten seurauksena.

2. Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntarakennelakiehdotuksen mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevaan kuntajakolain 2 §:ään lisättäisiin säännös, joka edellyttäisi, että kuntarakenne vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Pykälän toiseen virkkeeseen ehdotetun lisäyksen mukaan tavoitteena olisi myös, että kunnalla on edellytykset vastata riittävästä palvelutuotannosta. Kokonaisuudessaan 2 § kuuluisi seuraavasti (ehdotetut lisäykset on merkitty kursivilla):

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Perustuslain asettamat vaatimukset on otettava kuntajaon kehittämisessä huomioon siitä riippumatta, onko ne erikseen mainittu tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lain tavoitepykälässä vai ei. On kuitenkin epäjohdonmukaista sisällyttää tavoitepykälään vain jo(t)kin suoraan perustuslakiin perustuvista tavoitteista. Tämän vuoksi on perusteltua lisätä tavoitepykälän ensimmäiseen virkkeeseen maininta myös kielellisten perusoikeuksien toteutumisesta. Relatiivilause kuuluisi tällöin seuraavasti: "... joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon ja kielellisten perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä".

Kuntajakolain 2 §:n toiseen virkkeeseen ehdotettua lisäystä riittävästä omasta palvelutuotannosta voi arvostella epämääräisyydestä: riittävyyden kriteerejä ei täsmennetä. Lisäksi säännösehdotus sivuuttaa kuntien yhteistyön mahdollisuuden. Kuntien yhteistyö voi olla erityisen tarpeellista kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi palvelujen tarjonnassa siinäkin tilanteessa, jossa niin sanottuihin vahvoihin peruskuntiin nojautuva malli toteutuu. Näin voi olla myös silloin, jos omaksutaan maakuntahallinnon vaihtoehto, jota itse olen puoltanut. Tällöin kuntien vastattavaksi jäävissä palveluissa erityisesti ruotsinkielisen väestön palvelutarpeen tyydyttäminen voi edellyttää kuntien yhteistyöhön perustuvia ratkaisuja. Tämä tulisi ottaa huomioon kuntajaon kehittämisen tavoitesäännöksessä. Todettakoon, että myös Suomen ratifioima Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) on vahvistanut kuntien oikeuden yhteistyöhön. Peruskirjan 10(1) artiklan mukaan ”paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi”.

3. Kielellisiin oikeuksiin perustuvien näkökohtien etusija

Kuntajakolain 4 §:n 4 momentin ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: ”Kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.” Ehdotuksen mukaan se korvattaisiin seuraavalla säännöksellä: ”Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä yhteensopiviin alueisiin, joilla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

Ehdotettu sanamuoto vastaa perustuslain 122 §:n 1 momentin sanamuotoa.¹ Kuten olen Folktingetille 12.4.2012 antamassani lausunnossa todennut, perustuslain 122 §:n 1 momentti, johon kuntarakennelakiehdotuksessa ehdotettu kuntajakolain 4 §:n 4 momentin uusi ensimmäinen virke perustuu, sisältää itse asiassa kaksi säännöstä. Näistä ensimmäinen koskee pyrkimystä yhteensopiviin aluejaotuksiin, jonka sanamuoto antaa ymmärtää, että yhteen sopivuudesta voidaan painavien

¹ ”Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

näkökohtien vuoksi tinkiä. Toinen säännös sen sijaan koskee kielellisen yhdenvertaisuuden huomioon ottamista, ja se puolestaan saa perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia koskevista säännöksistä ehdottoman sitovuuden. Kuten perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään hallituksen perustuslakiuudistusta koskevasta esityksestä (PeVM 10/1998 vp), tulkinnassa on lisäksi kiinnitettävä huomiota myös näiden kahden säännöksen keskinäiseen suhteeseen. Valiokunta huomautti perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat olla sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Lausunnossaan aluehallintouudistuksesta valiokunta puolestaan korosti lähtökohtaa, jonka mukaan silloin kun hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. (PeVL 21/2009 vp)

Kielellisten perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavilla tavoitteilla on sellainen oikeudellinen, perustuslaista seuraava sitovuus, joka taloudellisuonteisilta tavoitteilta puuttuu. Tämän vuoksi ne ovat jälkimmäisiin tavoitteisiin nähden ensisijaisia. Jos kuntarakenteen uudistamista perustellaan muilla perusoikeuksilla, kuten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisella toteuttamisella, mahdollisissa ristiriitatilanteissa eri perusoikeuksien painoarvo on ratkaistava punninnalla siten, että taataan kaikkien perusoikeuksien maksimaalinen toteutuminen. Tämä vastaa myös yllä lainaamaani perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 21/2009 vp esittämää kantaa.

Erikseen on korostettava, että taloudellisilla näkökohdilla ei voida perustella tinkimistä lakisääteisten kielellisten oikeuksien turvaamista tarkoittavien velvoitteiden toteuttamisesta. Lainsäätämisvaiheessa kielellisillä oikeuksilla on puolestaan etusija taloudellisiin näkökohtiin nähden.

4. Selvitysalueiden muodostaminen ja kielelliset oikeudet

Kuntarakennelakiehdotuksen 4 f:n 3 kohdan mukaan ehdotuksen "4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen selvityspäätteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta eikä

poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumista alueella” muun muassa silloin kun ”poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi”.

Selvitysalueita ei voida pitää sellaisina hallinnollisina alueina, joita perustuslain 122 §:ssä tarkoitetaan. Ne on kuitenkin tarkoitettu muodostaa niin, että ne voivat toimia perustana myös uudelle kuntajaotukselle. Tämän vuoksi on tärkeää, että myös niitä muodostettaessa noudatetaan perustuslain 17 ja 122 §:ää ja niitä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Tämä vastaa myös perustuslakivaliokunnan käsitystä. Aluehallintouudistusta koskevassa lausunnossaan 21/2009 vp perustuslakivaliokunta korosti, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa.

Perustuslakivaliokunta tähdensi lausunnossaan 21/2009 vp, että koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Sama vaatimus on perusteltua kohdistaa myös kuntarakennetta koskevaan uudistukseen. Sen vuoksi jo selvitysalueita muodostettaessa on otettava huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen. Tämän poikkeusperusteen tulisi myös olla sillä tavoin ehdoton, että se sivuuttaa ”toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumisen”.

5. Kaksikielisyyden säilyttäminen

Kuntarakennelakiehdotuksen mukaan kielilain 5 §:n 3 momenttiin lisättäisiin seuraava säännös: ”Jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, jonka 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen.” Säännösehdotusta on pidettävä kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta myönteisenä. Se ei kuitenkaan poista kaikkia niitä perustuslaillisia ongelmia, joita voi liittyä kuntajaon muuttamiseen siten, että nykyisin kaksikielinen kunta liitetään osaksi kuntaa, joka kuntalain nykyisten säännösten nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin toisen lauseen mukaan ”julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”säännös edellyttäisi paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista” ja että ”säännöksellä olisi merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä” (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslakivaliokunnan aluehallintouudistuksesta antamassa lausunnossa 21/2009 vp painotettiin niin ikään perustuslain esitöihin viitaten kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista.

Kuntajaon muutoksia valmisteltaessa on selvitettävä muutosten vaikutukset kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Tämä koskee myös muutoksia, jotka säilyttävät kaksikielisyyden. Niinpä tilanteissa, joissa kunta säilyisi kielilakiin lisättäväksi ehdotetun 5 §:n 3 momentin nojalla kaksikielisenä, kielivähemmistö saattaa jäädä perustuslakivaliokunnan lausunnossa 21/2009 vp tarkoitetulla tavalla hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi siten, että siihen kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet uudessa kunnassa vaarantuvat.

Toiseksi on myös huomattava, että kielilakiin ehdotettu lisäys ei estäisi kielisuhteiden muuttumista siten, että kaksikielisen kunnan enemmistökieli vaihtuu kuntajaon muutoksen vuoksi ruotsista suomeksi. Myös tällainen kielellisen aseman muutos heikentää ruotsinkieliseen väestöön kuuluvien mahdollisuuksia saada palveluja omalla kielellään tavalla, joka on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan mietinnössään 10/1998 vp esittämän kannan kanssa.

6. Kaksikielisiä kuntia koskevat kielilain muutosehdotukset

Kaksikielisistä kunnista ehdotetaan säädettäväksi kielilain 29 §:ssä, että kunnan muiden toimielinten kuin valtuuston ”kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää

tehtävänsä turvataan ja että kuntalaisten tiedonsaantitarpeesta huolehditaan”. Kuntalain 50 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään, että “kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille”.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeiset säännökset on annettava lailla. Tämä koskee myös kielellisiä perusoikeuksia, joiden toteutumisen turvaamista ei näin ollen voi jättää kunnan sisäisten päätösten varaan. Kielilain 29 §:ään ehdotettu säännös olisikin perustuslaillisten näkökohtien vuoksi syytä muuttaa samalla tavalla velvoittavaan muotoon kuin kuntalain 50 §:n 2 momentti. Nyt näiden säännösten välillä näyttää vallitsevan ristiriita siten, että kielilain ehdotettu säännös antaa kielellisille perusoikeuksien heikomman suojan kuin kuntalaki. Lex posterior –säännön mukaisesti myöhemmin säädetty kielilain säännös syrjäyttäisi kuntalain aikaisemman säännöksen.

Kielilain 33 §:n 1 momentin mukaan ”viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä”. Kuntarakennelakiehdotuksen mukaan tästä voitaisiin poiketa niissä aikaisemmin yksikielisissä kunnissa, jotka olisivat muuttuneet kaksikielisiksi sen vuoksi, että niihin on liitetty aiemmin kaksikielinen kunta. Ehdotetun säännöksen mukaan ”jos uusi kunta tulee kaksikieliseksi kuntajaon muutoksen johdosta, voidaan kuitenkin kunnan sillä alueella, joka aikaisemmin oli yksikielinen, edelleen käyttää ainoastaan yksikielisiä kadun- ja tiennimien kilpiä”. Tämäkin säännös on perustuslain kannalta ongelmallinen jättäessään kielellisten perusoikeuksien toteutumisen kunnallisen päätöksenteon varaan. Se voi johtaa myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin asetelmiin sekä kaksikielisen kunnan sisällä että kaksikielisten kuntien välillä: kielellisiä oikeuksien saatetaan toteuttaa eri tavoin kaksikielisen kunnan eri osissa ja eri kaksikielisissä kunnissa. Se voi johtaa myös tilanteeseen, jossa kielivähemmistöön kuuluvat luopuvat käyttämästä kielellisiä oikeuksiaan kunnan viranomaisten kanssa asioidessaan sen vuoksi, että heillä on ainoastaan enemmistökielen mukainen osoite.

7. Kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa

Kielelliset perusoikeudet ja niitä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on otettava huomioon myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa. Perustuslain 17 ja 122.1 § sekä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/1998 vp ja lausunnossa 21/2009 vp esitetyt tulkinnalliset täsmennykset velvoittavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisissa ratkaisuissa. Kuntayhtymämallissa kielelliset oikeudet erikoissairaanhoidossa on taattava vähintään saman tasoisina kuin nykyisissä kuntayhtyminä toimivissa sairaanhoitopiirissä. Lisäksi sote-alueita muodostettaessa on turvattava se, että ruotsinkielisten tai kaksikielisten kuntien asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään eivät heikkene sen vuoksi, että perusterveydenhuollon tai sosiaalihuollon palvelujen järjestämisvelvollisuus siirtyy kunnilta sote-alueille.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä kielellisten oikeuksien turvaamiseen vastuukuntamallissa. Tätä koskevia säännöksiä ei ole voimassa olevassa kielilaisissa tai terveydenhoitolaissa. Terveydenhoitolain 6.1 §:ssä on seuraava säännös terveydenhoitopalvelujen kielestä:

Yksikielisen kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä. Potilaan ja asiakkaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä hänen oikeudestaan tulkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain (423/2003) 10, 18 ja 20 §:ssä.

Kielellisten oikeuksien turvaaminen vastuukuntamallissa edellyttää lain tasoista erityissääntelyä.

Yhteenveto

Tiivistän johtopäätökseni edellä esittämästäni tarkastelusta seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään 10/1998 vp perustuslain 122 §:stä seuraavan, että kuntajaon muutosten ei tule johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä tosiasiallisiin heikennyksiin kieliryhmien mahdollisuuksissa tulla toimeen omalla kielellään. Valiokunta ei rajoittanut kantaansa vain ”merkittäviin muutoksiin”. Näiltä osin Halken kuntarakenneuudistukselle vahvistamat kriteerit ovat ristiriidassa perustuslakivaliokunnan esittämän kannan kanssa.
2. Perustuslakivaliokunnan aluehallintouudistuksesta antamassaan lausunnossa esittämällä arviolla, jonka mukaan ”kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi”, voi olla merkitystä myös kuntajaon muutoksissa. Tämä koskee paitsi kunnan kielellisen aseman muuttumista myös tilanteita, joissa kaksikielinen kunta säilyy kaksikielisenä, mutta ruotsinkielisten osuus supistuu kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumiseen vaikuttavalla tavalla.
3. Jaettavan kunnan tai toiseen kuntaan siirrettävän kunnan asukkaiden mahdollisuudet tulla toimeen omalla kielellään eivät saisi huonontua myöskään silloin, kun kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa tai kun kunnan osan siirretään toiseen kuntaan siten, että kuntien lukumäärä ei muutu.
4. Perustuslain asettamat vaatimukset on otettava kuntajaon kehittämisessä huomioon siitä riippumatta, onko ne erikseen mainittu tavallisen lain

sääntämisyksikössä käsiteltävän lain tavoitepykälässä vai ei. On kuitenkin epäjohtamuksesta sisällyttää kuntajakolain tavoitepykälään vain jo(t)kin suoraan perustuslakiin perustuvista tavoitteista. Tämän vuoksi on perusteltua lisätä tavoitepykälän ensimmäiseen virkkeeseen maininta myös kielellisten perusoikeuksien toteutumisesta.

5. Kuntajakolain tavoitepykälän toiseen virkkeeseen ehdotettua lisäystä kuntien riittävästä omasta palvelutuotannosta voi arvostella epämääräisyydestä: riittävyuden kriteerijä ei täsmennetä. Lisäksi säännösehdotus sivuuttaa kuntien yhteistyön mahdollisuuden, jota myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja edellyttää. Kuntien yhteistyö voi olla erityisen tarpeellista kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi.
6. Kielellisten perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavilla tavoitteilla on sellainen oikeudellinen, perustuslaista seuraava sitovuus, joka taloudellisuonteisilta tavoitteilta puuttuu. Tämän vuoksi ne ovat jälkimmäisiin tavoitteisiin nähden ensisijaisia. Jos kuntarakenteen uudistamista perustellaan muilla perusoikeuksilla, kuten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisella toteuttamisella, mahdollisissa ristiriitatilanteissa eri perusoikeuksien painoarvo on ratkaistava punninnalla siten, että taataan kaikkien perusoikeuksien maksimaalinen toteutuminen.
7. Taloudellisilla näkökohdilla ei voida perustella tinkimistä lakisääteisten kielellisten oikeuksien turvaamista tarkoittavien velvoitteiden toteuttamisesta.
8. Aluehallintouudistusta koskevassa lausunnossaan 21/2009 vp perustuslakivaliokunta korosti, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Jo selvitysalueita muodostettaessa on otettava huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen. Tätä tarkoittavan poikkeusperusteen tulisi selvitysalueita muodostettaessa olla sillä tavoin ehdoton, että se sivuuttaa "toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumisen".

9. Kuntajaon muutoksia valmisteltaessa on selvitettävä muutosten vaikutukset kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Tämä koskee myös sellaista muutosta, jossa kielilakiin lisättäväksi ehdotettu 5 §:n 3 momentti takaisi kaksikielisyyden säilymisen. Muutos saattaisi johtaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 21/2009 vp arvioituun tilanteeseen, jossa kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi siten, että siihen kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet uudessa kunnassa vaarantuvat.
10. Kielilain 5 §:n 3 momenttiin ehdotettu lisäys ei estäisi kielisuhteiden muuttumista siten, että kaksikielisen kunnan enemmistökieli vaihtuu ruotsista suomeksi. Myös tällainen kielellisen aseman muutos heikentää ruotsinkieliseen väestöön kuuluvien mahdollisuuksia saada palveluja omalla kielellään tavalla, joka on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan mietinnössään 10/1998 vp esittämän kannan kanssa.
11. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeiset säännökset on annettava lailla. Tämä koskee myös kielellisiä perusoikeuksia, joiden toteutumista ei voi jättää kunnan sisäisten päätösten varaan. Kielilain 29 §:ään ehdotettu säännös kunnan oikeudesta päättää muiden toimielinten kuin valtuuston kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä olisikin perustuslaillisten näkökohtien vuoksi syytä muuttaa samalla tavalla velvoittavaan muotoon kuin kuntalain 50 §:n 2 momentti.
12. Kielilain 33.1 §:ään ehdotettu säännös on niin ikään perustuslain kannalta ongelmallinen jätettäessä kielellisten perusoikeuksien toteutumisen kunnallisen päätöksenteon varaan. Se voi johtaa myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin asetelmiin sekä kaksikielisen kunnan sisällä että

kaksikielisten kuntien välillä: kielellisiä oikeuksia saatetaan toteuttaa eri tavoin kaksikielisen kunnan eri osissa ja eri kaksikielisissä kunnissa. Se voi johtaa myös tilanteeseen, jossa kielivähemmistöön kuuluvat luopuvat käyttämästä kielellisiä oikeuksiaan kunnan viranomaisten kanssa asioidessaan sen vuoksi, että heillä on ainoastaan enemmistökielen mukainen osoite.

13. Perustuslain 17 ja 122.1 § sekä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/1998 vp ja lausunnossa 21/2009 vp esitetyt tulkinnalliset täsmennykset velvoittavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisissa ratkaisuisa. Kuntayhtymämallissa kielelliset oikeudet erikoissairaanhoidossa on taattava vähintään saman tasoisina kuin nykyisissä kuntayhtyminä toimivissa sairaanhoitopiirissä. Lisäksi sote-alueita muodostettaessa on turvattava se, että ruotsinkielisten tai kaksikielisten kuntien asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään eivät heikkene sen vuoksi, että perusterveydenhuollon tai sosiaalihuollon palvelujen järjestämisvelvollisuus siirtyy kunnilta sote-alueille. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kielellisten oikeuksien turvaamiseen vastuukuntamallissa, jota koskevia säännöksiä ei ole voimassa olevassa kielilaissa tai terveydenhoitolaissa.

Helsingissä 13.2.2013

Kaarlo Tuori
Oikeustieteen tohtori
Professori