

## Grundlagen och kommunformen

Regeringen har för avsikt att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur i starka primärkommuner. I regeringsprogrammet anges följande:

*"En stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen, med undantag för den specialiserade sjukvården och krävande socialvårdstjänster. En stark primärkommun kan framgångsrikt bedriva näringspolitik och utvecklingsarbete och den kan effektivt bemöta utmaningen i allt mer splittrade samhällsstrukturer... I samband med reformen av kommun- och servicestrukturen beaktas områdenas olikheter, såsom särdragen för tillväxtcentrum, glesbygd, långa avstånd, skärgårdsmiljö och språkliga förhållanden... Den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på sitt modersmål ska tryggas." (22.6.2011)*

Regeringen har emellertid också förbundit sig till att använda de åtgärdsförslag som president Martti Ahtisaaris styrgrupp har lagt fram för att garantera de språkliga rättigheterna. Enligt ett av styrgruppens förslag bör finansministeriet tillsammans med Finlands Kommunförbund tillsätta en beredning som utarbetar lösningar för att kommunerna ska kunna säkerställa likvärdiga språkliga rättigheter på båda nationalspråken i samband med kommunala förvaltningsreformer (Handlingsprogram för ett Finland med två levande nationalspråk, s. 4).

Kommunreformen syftar till att förändra den nuvarande kommunstrukturen på ett radikalt sätt. Eftersom kommun- och servicestrukturen har en stor betydelse för hur den grundläggande servicen till invånarna organiseras och produceras, kommer reformen också att få konsekvenser för den språkliga servicen. Detta gäller framför allt tvåspråkiga kommuner och samkommuner, som har ett lagenligt ansvar att säkerställa invånarnas rätt till tjänster på finska och svenska enligt lika grunder. Det finns i nuläget 30 tvåspråkiga kommuner: 12 med svenska som majoritetens språk och 18 med finska som majoritetens språk samt tre kommuner som är enspråkigt svenska på fastlandet. Kommunreformen gäller hela landet utom landskapet Åland.

Svenska Finlands folkting vill redan i början av reformprocessen fästa uppmärksamhet vid vissa grundläggande principer, som bör vara vägledande för reformarbetet:

### **1. De grundläggande språkliga rättigheterna påverkar kommunreformens utformning**

#### **1.1 Grundlagen**

Enligt grundlagens 17 § är landets nationalspråk finska och svenska, och var och en har rätt till eget språk och egen kultur. Språken ska inte enbart behandlas formellt lika, utan också den faktiska jämlikheten mellan finsk- och svenskspråkiga ska garanteras bland annat när samhällelig service organiseras (RP 309/1993 rd).

Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen har den enskilde rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Denna bestämmelse har betydelse för den kommunala indelningen: kommunindelningen får inte försvåra språkgruppernas möjligheter till inflytande, exempelvis möjligheten att påverka beslut som rör dem själva och deras livsmiljö.

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av språk eller av andra orsaker. Denna bestämmelse innehåller således ett förbud mot diskriminering på språklig grund.

I grundlagens 122 § 1 mom. anges följande: "När förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder."

Professor Kaarlo Tuori har konstaterat att 122 § 1 mom. i själva verket innehåller två bestämmelser: den ena bestämmelsen gäller en indelning i sinsemellan förenliga områden och den andra bestämmelsen gäller språklig jämställdhet.

Professor Tuori fastslår följande:

Uttrycket "skall...eftersträvas" som används i detta lagrum i grundlagen kan tolkas så att bestämmelsen inte är absolut bindande och att detta också skulle gälla den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket enligt lika grunder. Det är ändå motiverat att anse att uttrycket "skall...eftersträvas" gäller förenliga förvaltningsområden och inte likabehandling av den finsk- och svenskspråkiga befolkningen... Grundlagens 122 § 1 mom. måste till de delar som gäller språklig jämställdhet tolkas med utgångspunkt i 17 § 2 mom., vilket gör bestämmelsen absolut juridiskt bindande till dessa delar. (24.2.2009).

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna bestämmelse innebär således att det allmänna ska se till att också de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses.

Med stöd av dessa bestämmelser i grundlagen får övrig lagstiftning inte försvaga förutsättningarna för att de språkliga rättigheterna säkerställs i praktiken.

## **1.2 Ställningstaganden om språkliga rättigheter av riksdagens grundlagsutskott**

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang betonat det viktiga i att de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses i förvaltningsreformer. Vissa centrala ställningstaganden sammanfattas i det följande:

- ett krav som måste beaktas vid beredningen av ändringar i kommunindelningen är 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). Denna ståndpunkt upprepas i grundlagsutskottets utlåtande gällande lagförslaget om en kommun- och servicestrukturreform (GrUU 37/2006 rd) och i lagförslaget om ändring av kommunindelningenslagen (GrUU 33/2009 rd). När grundlagspropositionen behandlades i plenum konstaterade lagutskottets ordförande att: "särskilt de motiveringar som grundlagsutskottet anför innebär ett klart stöd för strävandena att bevara landets små svenskbygder svenska, en mycket viktig förutsättning för att det svenska språket faktiskt ska kunna leva och utvecklas i Finland" (2.2.1999).

- de språkliga förhållandena kan också innebära sådana särskilda skäl som medger avvikelser från i sig förenliga områdesindelningar. Detta ingår i grundlagsutskottets betänkande om förslaget till ny

grundlag (GrUB 10/1998 rd) och upprepas i anslutning till lagförslaget om en kommun- och servicestrukturreform (GrUU 37/2006 rd) och förslaget till lagstiftning om revidering av statens regionförvaltning (GrUU 21/2009 rd).

- förändringar i myndigheternas verksamhetsområden kan inverka på myndighetens språkliga status och därmed indirekt på de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen. Om det finns alternativa områdesindelningar förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst säkerställer de grundläggande språkliga rättigheterna (GrUU 21/2009 rd). Grundlagsutskottet gav detta ställningstagande i fråga om landskapet Mellersta Österbottens och Karleby stads orientering inom revideringen av statens regionförvaltning.

## **2. Bedömningar av språkliga konsekvenser måste ingå i lagberedningen**

Med avseende på de språkliga rättigheterna och skyldigheterna enligt grundlagen är det av central betydelse att det ministerium som ansvarar för beredningen av kommunreformen bedömer de språkliga verkningarna av olika tänkbara förslag. Denna konsekvensbedömning ska utföras redan när en strukturreform inleds och gälla säkerställandet av de språkliga rättigheterna både på kort och på lång sikt. Till följd av detta kan beredningen samtidigt utesluta alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen.

Regeringen förbinder sig i regeringsprogrammet till att fortsättningsvis förbättra lagberedningens kvalitet. Regeringens riktlinjer för en god lagstiftningsprocess omfattar ökade satsningar på bedömningar av lagförslagets konsekvenser för bland annat befolkningsgrupper, vilket inbegriper språkliga konsekvenser för den finsk- och svenskspråkiga befolkningen.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt ställningstagande om revideringen av statens regionförvaltning att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. Grundlagsutskottet anger vidare att det är viktigt att göra en grundlig bedömning av hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav. Beslutet om områdesindelningen måste följaktligen bygga på en sakenlig bedömning av beslutets språkliga konsekvenser (GrUU 21/2009 rd). Det här ställningstagandet bekräftas ytterligare i justitiekanslerns beslut om de grundläggande språkliga rättigheterna vid revideringen av regionförvaltningen (30.10.2009).

Statsrådet understryker i sin berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2009 vikten av språkliga konsekvensbedömningar och hänvisar till Justitieministeriets anvisningar om språkkonsekvensbedömningar (24.10.2008). I sitt betänkande om statsrådets berättelse konstaterar grundlagsutskottet att 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).

### 3. Folktingets ställningstagande

Svenska Finlands folkting hänvisar till detta och konstaterar att de språkliga rättigheterna och skyldigheterna enligt grundlagen ska utgöra en ledande princip för kommunreformen. Ett uttalat syfte bör därför vara att reformen tillgodoser och även stärker kommunernas förmåga att fungera likvärdigt på båda nationalspråken. Kommunerna språkliga beredskap får under inga omständigheter försvagas genom reformen. Kommunindelningen och kommunernas språkliga ställning har en stor betydelse för kommunernas förmåga att bemöta invånarna på finska och svenska enligt lika grunder. De kommuner som har svenska som majoritetsspråk har en central betydelse för det svenska i landet också i framtiden.

Språkliga rättigheter är grundläggande rättigheter. Språkliga rättigheter måste därför ges företräde framför pendlingsområden, näringspolitikens förverkligande, samhällsstruktur och motsvarande i de kommande kommunmodellerna samt i den övriga beredningen.

De språkliga konsekvenserna bör bedömas på flera nivåer: på ett översiktligt plan där man granskar hur landets nationella tvåspråkighet påverkas om antalet kommuner med svenska som majoritetsspråk minskar, och på ett lokalt plan där man utgår från hur kommunerna ska kunna säkerställa enskilda invånares språkliga rättigheter enligt grundlagen. Om regeringen går in för att bereda en särskild lag om metropolområdet är det viktigt att de språkliga konsekvenserna granskas särskilt i samband med denna beredning. Statsrådet har i sin berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2009 konstaterat att det speciellt i huvudstadsområdet finns stora brister i fråga om möjligheterna att få service på svenska inom t.ex. social- och hälsovården. Eftersom också andra förvaltningsindelningar följer av kommunallagen och kommunindelningsslagen måste man i konsekvensbedömningen även beakta följderna för bland annat församlingarna och Borgå stift.

Svenska Finlands folkting konstaterar slutligen att grundlagsutskottets utlåtande om revideringen av statens regionförvaltning (GrUU 21/2009 rd) och justitiekanslerns beslut om de grundläggande språkliga rättigheterna vid revideringen av regionförvaltningen (30.10.2009) har en prejudicerande verkan med tanke på utformningen av kommande lagstiftning. Dessa ställningstaganden bör därför tillmätas betydelse i den aktuella kommunreformen.

Med hänvisning till detta önskar Folktinget att finansministeriet uppmärksammar följande frågor:

1. Hur förverkligas grundlagens krav på att kommunerna ska klara av att säkerställa de grundläggande språkliga rättigheterna i nuläget?
2. Hur kommer finansministeriet att tolka regeringsprogrammets formulering om att språkliga förhållanden beaktas i samband med reformen av kommun- och servicestrukturen?
3. Hur garanterar ministeriet kommunernas förmåga att säkerställa enskilda personers språkliga rättigheter enligt grundlagen i de kommande kommunmodellerna och i övriga förslag? Hurudan utredning med bedömning av de språkliga konsekvenserna kommer ministeriet att utarbeta?
4. Hur bedömer ministeriet att landets nationella tvåspråkighet påverkas om antalet kommuner med svenska som majoritetsspråk minskar?