

Perustuslaki ja kuntauudistus

Hallituksella on tarkoitus toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Hallitusohjelmassa todetaan seuraavaa:

"Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäksensä itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen... Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet... Suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään turvataan."
(22.6.2011)

Hallitus on kuitenkin myös sitoutunut käyttämään niitä toimenpide-ehdotuksia, joita presidentti Martti Ahtisaaren johtoryhmä on esittänyt kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Johtoryhmä ehdottaa muun muassa, että valtiovarainministeriö käynnistäisi yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa valmistelun, jossa laaditaan kunnille ratkaisuja, joilla turvataan yhtäläiset kielelliset oikeudet molemmilla kansalliskielillä kunnallisten hallintouudistusten yhteydessä. (Toimintaohjelma Suomen kahden elinvoimaisen kansalliskielen puolesta, s. 4).

Kuntauudistuksen tarkoituksena on nykyisen kuntarakenteen perinpohjainen muuttaminen. Koska kunta- ja palvelurakenteella on suuri merkitys sille, miten asukkaiden peruspalvelut järjestetään ja tuotetaan, uudistuksella on vaikutuksia myös kielellisiin palveluihin. Tämä koskee ennen kaikkea kaksikielisiä kuntia ja kuntayhtymiä, joilla on lakisääteinen vastuu asukkaiden oikeudesta suomen- ja ruotsinkielisiin palveluihin yhtäläisin perustein. Tällä hetkellä Suomessa on 30 kaksikielistä kuntaa: 12 kuntaa, joissa on ruotsinkielinen enemmistö ja 18 kuntaa, joissa on suomenkielinen enemmistö sekä kolme yksikielisesti ruotsinkielistä kuntaa Manner-Suomessa. Kuntauudistus koskee koko maata lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa.

Svenska Finlands folkting haluaa jo uudistusprosessin alussa kiinnittää huomiota tiettyihin peruseriaatteisiin, joiden olisi ohjattava uudistustyötä:

1. Kielelliset perusoikeudet vaikuttavat kuntauudistukseen

1.1 Perustuslaki

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi, ja jokaisella on oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Kieliä ei tule kohdella pelkästään muodollisesti yhdenvertaisesti, vaan myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallinen tasa-arvo on turvattava muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tällä säännöksellä on merkitystä kunnallisen jaotuksen kannalta: kuntajako ei saa hankaloittaa kieliryhmien vaikuttamismahdollisuuksia, esimerkiksi mahdollisuutta vaikuttaa päätöksiin, jotka koskevat heitä itseään ja heidän elinympäristöään.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan kielen tai muiden syiden perusteella. Tämän säännöksen mukaan siis kieleen perustuva syrjintä on kiellettyä.

Perustuslain 122 §:ssä 1 momentissa todetaan seuraavaa: "Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan."

Professori Kaarlo Tuori on todennut, että tähän lainkohtaan (122 § 1 mom.) itse asiassa sisältyy kaksi säännöstä: toinen säännös koskee jaotusta keskenään yhteensopiviin alueisiin ja toinen säännös koskee kielellistä yhdenvertaisuutta.

Professori Tuori toteaa seuraavaa:

"Tässä perustuslainkohdassa käytettyä ilmausta 'tulee pyrkiä' saatetaan tulkita siten, että säännös ei olisi ehdottomasti sitova ja että tämä koskisi myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuutta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. On kuitenkin perusteltua katsoa, että 'tulee pyrkiä' -ilmaus liittyy hallintoalueiden yhteensopivuuteen eikä suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuuteen... Perustuslain 122 §:n 1 momenttia onkin kielellistä yhdenvertaisuutta koskevilta osiltaan tulkittava 17 §:n 2 momentin kautta, mikä antaa sille näiltä osin ehdottoman oikeudellisen sitovuuden." (24.2.2009)

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä säännös tarkoittaa siis, että julkisen vallan on huolehdittava myös siitä, että kielelliset perusoikeudet toteutuvat.

Näiden perustuslain säännösten nojalla muu lainsäädäntö ei saa heikentää edellytyksiä, joilla turvataan kielelliset oikeudet käytännössä.

1.2 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot kielellisistä oikeuksista

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut kielellisten perusoikeuksien turvaamisen tärkeyttä hallintouudistuksissa. Seuraavassa tiivistelmä eräistä keskeisistä kannanotoista:

- kuntajaon muutosten valmistelussa on huomioitava vaatimus, että kuntajaon muutokset eivät saa johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään saa huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp). Tämä kannanotto toistetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa koskien lakiehdotusta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (PeVL 37/2006 vp) ja lakiehdotusta kuntajakolain muuttamisesta (PeVL 33/2009 vp). Kun hallituksen esitystä perustuslaiksi käsiteltiin täysistunnossa, totesi lakivaliokunnan puheenjohtaja seuraavaa: "Siihen (122 §) vielä perustuslakivaliokunta on tuonut täsmennyksiä, jotka nimenomaan tukevat pyrkimyksiä säilyttää näitä pieniä ruotsinkielisiä alueita ruotsinkielisinä vastaisuudessa." (2.2.1999).

– kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä sisältyy perustuslakivaliokunnan mietintöön ehdotuksesta uudeksi perustuslaiksi (PeVM 10/1998 vp) ja toistetaan kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lakiehdotuksen (PeVL 37/2006 vp) ja aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöä koskevan ehdotuksen yhteydessä (PeVL 21/2009 vp).

– muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Jos aluejako on mahdollista määritellä vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp). Perustuslakivaliokunta antoi tämän kannanoton koskien Keski-Pohjanmaan maakunnan ja Kokkolan kaupungin suuntautumista valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä.

2. Kielellisten vaikutusten arviointi tulee sisältyä lainvalmisteluun

Mitä tulee perustuslain mukaisiin kielellisiin perusoikeuksiin ja velvollisuuksiin on ensiarvoisen tärkeää, että kuntauudistuksen valmistelusta vastaava ministeriö arvioi erilaisten kyseeseen tulevien ehdotusten kielelliset vaikutukset. Tämä vaikutusarviointi tulee tehdä jo rakennemuutoksen alussa ja sen tulee koskea kielellisten oikeuksien turvaamista sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tämän seurauksena valmistelussa voidaan samanaikaisesti sulkea pois vaihtoehdot, joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Hallitus sitoutuu hallitusohjelmassa nostamaan lainvalmistelun tasoa. Hallituksen hyvän lainvalmisteluprosessin suuntaviivoihin kuuluvat lisäpanostukset lakiehdotusten vaikutusten arviointiin muun muassa väestöryhmien osalta, mikä käsittää suomen- ja ruotsinkieliseen väestöön kohdistuvien kielellisten vaikutusten arvioinnin.

Perustuslakivaliokunta toteaa kannanotossaan valtion aluehallinnon uudistamisesta, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Perustuslakivaliokunta toteaa edelleen, että on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Aluejaotuspäätöksen on siten perustuttava asianmukaiseen arvioon ratkaisun kielivaikutuksista (PeVL 21/2009 vp). Tämä kannanotto vahvistetaan myös oikeuskanslerin päätöksessä koskien kielellisiä perusoikeuksia aluehallinnon uudistamisen yhteydessä (30.10.2009).

Valtioneuvosto korostaa kertomuksessaan kielilainsäädännön soveltamisesta 2009 kielellisten vaikutusten arviointien tärkeyttä ja viittaa oikeusministeriön ohjeisiin kielellisten vaikutusten arvioinnista (24.10.2008). Mietinnössään hallituksen toimenpidekertomuksesta perustuslakivaliokunta toteaa, että kattava kielivaikutusten arviointi on välttämätöntä tehdä erityisesti silloin, kun hallinnollisilla muutoksilla voi olla vaikutusta kieliryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada palveluja omalla kielellään (PeVM 1/2010 vp).

3. Folktingetin kannanotto

Svenska Finlands folkting viittaa edellä mainittuun ja toteaa, että perustuslain mukaisten kielellisten oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava kuntauudistuksen eräs johtava periaate. Selkeänä tavoitteena on tämän vuoksi oltava se, että uudistus huolehtii ja myös vahvistaa kuntien kykyä toimia yhdenvertaisesti kummallakin kansalliskielellä. Uudistus ei saa missään olosuhteissa heikentää kuntien kielellistä valmiutta. Kuntajaolla ja kuntien kielellisellä asemalla on suuri merkitys kuntien kyvylle kohdella asukkaita suomeksi ja ruotsiksi yhtäläisin perustein. Enemmistökieliltään ruotsinkielisillä kunnilla on suuri merkitys maamme ruotsinkielisyydelle myös tulevaisuudessa.

Kielelliset oikeudet ovat perusoikeuksia. Kielelliset oikeudet on siksi asetettava työssäkäyntialueiden, elinkeinopolitiikan toteuttamisen, yhteiskuntarakenteen ja vastaavien edelle tulevilla kuntamalleissa sekä muussa valmistelussa.

Kielellisiä vaikutuksia on arvioitava useilla tasoilla: yleispiirteisellä tasolla, jossa arvioidaan vaikutuksia maamme kaksikielisyydelle, jos enemmistökieliltään ruotsinkielisten kuntien määrä vähenee, ja paikallisella tasolla, jossa arvioidaan, miten kunnat pystyvät turvaamaan yksittäisen asukkaan perustuslain mukaiset kielelliset oikeudet. Jos hallitus ryhtyy valmistelemaan metropolialuetta koskevaa erillistä lakia on tärkeää, että kielelliset vaikutukset arvioidaan erityisesti tämän lainvalmistelun osalta. Valtioneuvosto kirjoittaa kielikertomuksessaan, että monissa Etelä-Suomen kunnissa on selkeitä puutteita kielellisten oikeuksien toteutumisessa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Koska myös muut hallinnolliset jaotukset seuraavat kuntalakia ja kuntajakolakia, on vaikutusarvioinnissa huomioitava muun muassa seurakunnille ja Porvoon hiippakunnalle aiheutuvat seuraukset.

Svenska Finlands folkting toteaa lopuksi, että perustuslakivaliokunnan lausunnolla valtion aluehallinnon uudistamisesta (PeVL 21/2009 vp) ja oikeuskanslerin päätöksellä kielellisistä perusoikeuksista aluehallinnon uudistamisen yhteydessä (30.10.2009) on ennakkotapauksellista merkitystä lainsäädännön laadinnan osalta. Näille kannanotoille on siksi pantava painoa nyt esillä olevassa kuntauudistuksessa.

Edellä olevaan viitaten Folktinget esittää toivomuksenaan, että valtiovarainministeriö kiinnittäisi huomioita seuraaviin asioihin:

1. Miten kunnat selviävät tällä hetkellä perustuslain edellyttämästä kielellisten perusoikeuksien toteuttamisesta?
2. Miten valtiovarainministeriö aikoo tulkita hallitusohjelman muotoilun siitä, että kielelliset olosuhteet otetaan huomioon kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä?
3. Miten ministeriö takaa, että kunnat kykenevät turvaamaan yksittäisten henkilöiden perustuslain mukaiset kielelliset oikeudet tulevilla kuntamalleissa ja muissa ehdotuksissa? Millaisen kielellisten vaikutusten selvityksen ministeriö aikoo tehdä?
4. Mikä on ministeriön arvio seurauksista maamme kaksikielisyydelle, jos enemmistökieliltään ruotsinkielisten kuntien määrä vähenee?