

**Asia:** Svenska Finlands Folktingin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle  
laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta  
ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp)

**Viite** Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 17.10.2006

### **Yleinen lähtökohta**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Ehdotus sisältää myös ehdotukset kuntajakolain ja varainsiirtoverolain muuttamiseksi. Ehdotetussa laissa on suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennemuutukselle.

### **Kuntien kielellisellä asemalla keskeinen merkitys**

Perustuslain 122 §:n lähtökohtana on pyrkimys yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Väestön oikeus palveluihin omalla kielellä on pitkälti kytköksissä kunnan tai kuntayhtymän kielelliseen asemaan. Jokaisella on kuitenkin oikeus päivähoidon ja perusopetukseen suomen tai ruotsin kielellä kotikunnan kielestä riippumatta. Kun ruotsinkielisen väestön osuus kunnassa on lukumääräisesti tai prosentuaalisesti pieni, viranomaiset eivät aina pysty käytännössä turvaamaan ruotsinkielisen väestön oikeuksia. Valtioneuvosto on myös todennut vakavia puutteita kielilainsäädännön soveltamisesta antamassaan kertomuksessa. Tämä kertomus sisältyy hallituksen toimenpidekertomukseen vuodelta 2005, jota käsitellään tällä hetkellä (lokakuu 2006) eduskunnassa.

Kunta- ja palvelurakennemuutukseen liittyen professori Kaarlo Tuoria pyydettiin tekemään valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä koskeva oikeudellinen asiantuntijaselvitys. Professori Tuori toteaa mm. (lokakuu 2005): *"Kunnallisen demokratian näkökulmasta kielisuhteiden muutokset saattavat heikentää ruotsinkielisen väestön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tämän vuoksi kielisuhteiden muutokset tulee ottaa huomioon myös silloin, kun uudistusta arvioidaan perustuslain 121 §:ssä taatun kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän demokratiavaatimuksen kannalta."*

Tämän valossa on syytä korostaa maan kaksikielisyyden perustuvan siihen, että meillä on elinvoimaisia ruotsinkielisiä alueita, joilla väestö voi elää aidosti omalla kielellään. Enemmistökieleltään ruotsinkielisillä kunnilla ja hallintopiirillä on ratkaiseva merkitys asukkaiden mahdollisuudelle toimia ruotsin kielellä. On äärimmäisen tärkeää, että kuntien kielellistä asemaa kunnioitetaan nyt käsillä olevassa uudistuksessa siten, että kunnat ja hallintopiirit, joiden hallintokielenä on ruotsi, eivät menetä enemmistökieltään. Kuntajaon muutosten seurauksena kaksikielisistä tai jopa yksikielisistä ruotsinkielisistä kunnista saattaa tulla yksikielisiä suomenkielisiä kuntia. Tämä heikentäisi varsin suuressa määrin kuntien asukkaiden mahdollisuuksia saada peruspalveluja omalla kielellään esim. sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä.

Svenska Finlands folkting (jäljempänä Folktinget) esittää seuraavassa kannanottonsa hallituksen esitykseen. Lausunto muodostuu eräistä keskeisistä kannanotoista sekä kommentteista esityksen keskeisiin pykäliin.

### **Puitelakiehdotus**

Folktinget pitää myönteisenä, että ehdotetussa lakitekstissä otetaan huomioon ruotsinkielisen väestön tarve saada palveluja omalla kielellä ja lisäksi mahdollistetaan ruotsinkielisten erityisratkaisujen tarve. Hallituksen esityksessä otsikon *4.7. Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan* alla on analysoitu kielellisiä vaikutuksia suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön kannalta. Folktinget pitää tällaista vaikutusten arviointia erinomaisena esimerkkinä kielellisten vaikutusten huomioon ottamisesta lakiehdotuksessa. Folktingetin mielestä vastaavia kielellisten vaikutusten arviointeja tulisi käyttää kautta linjan uudistuksia tehtäessä hallinnossa siten, että mahdollisia kielellisiä vaikutuksia pidetään merkittävänä koko suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Sen sijaan Folktinget jää kaipaamaan hallituksen esityksessä enemmistökieleltään ruotsinkielisiä kuntia ja hallintopiirejä koskevaa periaatteellista pohdintaa; niiden merkitystä kuntien asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamisessa ja ruotsinkielisen hallintokulttuurin ylläpitämisessä maassamme.

#### *1 §. Lain tarkoitus*

Lain 1 §:ssä todetaan lain tarkoituksena olevan edellytysten luominen kunta- ja palvelurakennemuutostukselle.

Lain 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kuntien rooli on merkittävä kielellisiä oikeuksia toteuttavien palvelujen järjestämisessä. Kuntien on esim. yhteistoiminta-alueita muodostettaessa huolehdittava kielellisten oikeuksien turvaamisesta käytännössä.

Folktinget yhtyy tähän korostaen kuitenkin, ettei kielellistä vastuuta voida säilyttää pelkästään kunnille. On välttämätöntä, että valtio takaa kaksikielisten kuntien edellytykset hyvien palvelujen järjestämiseen sekä suomen että ruotsin kielellä. Yhtenä ehtona tälle on, että kuntien kielellisellä asemalla on merkitystä uusia kuntia ja yhteistoiminta-alueita muodostettaessa. Lisäksi valtion tulee luoda riittävät taloudelliset puitteet, jotta kaksikieliset kunnat voisivat järjestää toimintansa yhdenvertaisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. Kaksikielisten kuntien on mm. ylläpidettävä rinnakkaista kouluverkkoa sekä suomen että ruotsin kielellä ja yhdenvertaista sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarjontaa molemmilla kielillä. Kaksikielisten kuntien lisäksi myös yksikielisesti suomenkielisten ja ruotsinkielisten kuntien tulee järjestää päivähoitoa ja perusopetusta toiseen kieliryhmään kuuluville lapsille.

Perustuslakivaliokunta on uudesta perustuslaista antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) pitänyt tärkeänä lainsäädännössä sen huomioon ottamista, että *kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.*

**Folktinget toteaa, että perustuslakivaliokunnan kannanotolla uudesta perustuslaista on suuri periaatteellinen merkitys kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Folktinget ehdottaa tämän vuoksi, että hallintovaliokunta kirjaa mietinnössään nämä perustavat periaatteet jatkosuunnittelun lähtökohdaksi.**

#### *5 §. Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen*

Lain 5 §:ssä säädetään kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamisen edellytyksistä sekä mahdollisuudesta poiketa näistä edellytyksistä.

Pykälän 1 momentin mukaan uusien kuntien tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on ilmeiset edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen 3 ja 4 momenttiin viitaten. Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säännöksiä perusteista, joilla voidaan poiketa toiminnallisen kokonaisuuden vaatimuksesta.

Folktinget hämmästelee 1 momentissa olevaa ehdotusta, jonka mukaan työssäkäyntialue on nostettu ensisijaiseksi ehdoksi niissä tapauksissa, joissa kuntajakoon tehdään muutoksia. *Folktinget toteaa kielellisten oikeuksien olevan perustuslain suojaama oikeus, kun taas alueen toiminnallisuus ei sitä ole.* Ehdotusta uusien kuntien muodostumisesta työssäkäyntialueesta ei myöskään voida perustella taloudellisin syin, koska kaikki kunnat, myös työssäkäyntialueeseen kuuluvat, vastaavat itse suurimmasta menoerästä asukkailleen. Keskuskaupungeilla on sen sijaan usein taloudellista etua lähikunnistaan, koska niissä töissä käyvät ihmiset usein tekevät ostoksia työmatkojensa tai muiden paikkakunnalla käyntiensä yhteydessä.

Folktinget toivoo sen sijaan selkeämpää kirjausta kielisuhteista kriteerinä, joka jo sellaisenaan oikeuttaa muutoksiin kuntajaossa tai yhteistoiminta-alueen muodostamiseen. Itse lakitekstissä kielelliset oikeudet mainitaan ainoastaan mahdollisuutena *poiketa* todetuista ehdoista.

Folktinget ottaa myös kantaa ehdotettuihin edellytyksiin, joiden mukaan kunta tai yhteistoiminta-alue vastaa perusterveydenhuollosta ja osista sosiaalitoimea (3 momentti) sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta (4 momentti). Folktinget korostaa 3 momenttiin viittaamalla, että hyvin toimivat rakenteet yksittäisissä kunnissa, kuten integroitu sosiaali- ja terveydenhuolto, on voitava säilyttää myös jatkossa, vaikkakaan lakiehdotus ei tätä edellytä. Pykälän 4 momentin muotoilu vähintään 50 000 asukkaan väestöpohjan vaatimuksesta ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupaan on epäselvä. *Folktinget toteaa, että 50 000 asukkaan väestöpohja kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka järjestää toisen asteen koulutusta ei ole ruotsinkielisissä oloissa tarkoituksenmukainen.* Syynä tähän on, että jokaisella on asuinpaikastaan riippumatta mahdollisuus hakea opiskelupaikkaa toisen asteen vapaan hakuoikeuden ansiosta.

**Folktinget ehdottaa, että hallintovaliokunta kirjaa mietintöönsä, että kielisuhteet oikeuttavat myös ainoana kriteerinä kuntajaon muutoksiin. Tämän lisäksi Folktinget katsoo, että kielisuhteita on priorisoitava suhteessa muihin kriteereihin tapauksissa, joissa kuntien kuntajaon muutoksia tai yhteistoiminta-alueita koskevat suunnitelmat eivät ole yhteensopivia. Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa kiinnittämään tähän huomiota mietinnössään. Lisäksi Folktinget toivoo, että hallintovaliokunta kirjaa mietintöönsä, että 4 momentissa olevaa ehdotusta tulee selventää viittaamalla Folktingetin esiin tuomiin perusteluihin.**

## 7 §. Suunnitteluvollisuus eräillä kaupunkiseuduilla

Lain 7 §:ssä todetaan pääkaupunkiseudun neljää kaupunkia ja tämän lisäksi 16 kasvukeskuksiksi määritettyä kaupunkia koskeva suunnitteluvollisuus. Suunnitteluvollisuus koskee maakäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä yli kuntarajojen.

Folktinget viittaa 5 §:ää koskeviin kommentteihin ja ilmaisee huolensa 7 §:ssä ehdotetuista suunnittelualueista siltä osin kuin ne koskevat ruotsinkielisiä ja kaksikielisiä kuntia. Folktinget toteaa, että *kuntien kielellistä asemaa ei ylipäänsä ole otettu huomioon valtioneuvoston ehdotuksessa suunnittelualueiksi*. Folktinget korostaa myös, että muotoilulla "palvelujen käyttö kuntarajat ylittäen" voi käytännössä olla suuri merkitys ruotsinkieliselle väestölle. Muotoilu voi tarkoittaa päivähoidon, perusopetusta, terveydenhuoltoa ja vastaavaa.

Viiteen suunnittelualueita koskevaan ehdotukseen sisältyy kaksikielisiä kuntia, joissa on ruotsinkielinen tai suomenkielinen enemmistö ja yksi yksikielinen ruotsinkielinen kunta. Nämä alueet ovat (keskuskaupunki mainittuna): 1) Turun kaupunki, 2) Porvoon kaupunki, 7) Kotkan kaupunki, 14) Vaasan kaupunki ja 15) Kokkolan kaupunki. Folktinget kommentoi ehdotuksia seuraavasti (kursivoituna):

1) Turun kaupunki (kaksikielinen, suomenkielinen enemmistö) yhdessä Auran, Kaarinan, Liedon, Naantalın, Raision, Ruskon ja Vahdon (yksikielisiä suomenkielisiä kuntia) kanssa.

*- Ehdotus ei vaikuta Turun kaupungin kielelliseen asemaan. Ruotsinkielisten osuus, joka on nykyään 5,2 % Turussa, laskisi kuitenkin koko alueella 4,2 %:iin.*

2) Porvoon kaupunki (kaksikielinen, suomenkielinen enemmistö) yhdessä Pernajan (kaksikielinen, ruotsinkielinen enemmistö) ja Myrskylän (kaksikielinen, suomenkielinen enemmistö) sekä Askolan (yksikielinen suomenkielinen kunta) kanssa.

*- Ehdotus merkitsee Pernajan kunnan osalta vakavaa poikkeamista periaatteesta, jonka mukaan kuntien kielellisellä asemalla on merkitystä. Suunnittelualueen enemmistön kielenä olisi suomi ja ruotsinkielisten osuus alueella laskisi 31,3 %:iin.*

7) Kotkan kaupunki (yksikielisen suomenkielinen kaupunki) yhdessä Ruotsinpyhtään ja Pyhtään (kaksikielisiä, suomenkielinen enemmistö) ja Haminan (yksikielinen suomenkielinen kunta) kanssa.

*- Ehdotus merkitsee Ruotsinpyhtään ja Pyhtään kuntien kannalta vakavaa poikkeamista periaatteesta, jonka mukaan kuntien kielellisellä asemalla on merkitystä. Ruotsinkielisten osuus alueella jäisi hyvin pieneksi, 2,1 % nykyiseen Ruotsinpyhtään 19,5 %:iin ja Pyhtään*

*10,5 %:iin verrattuna. Lisäksi Ruotsinpyhtää kuuluu toiseen maakuntaan kuin muut kunnat, minkä vuoksi maakuntakaavoitus kuuluu eri maakunnille.*

14) Vaasan kaupunki (kaksikielinen, suomenkielinen enemmistö) yhdessä Korsnäsän (yksikielinen ruotsinkielinen kunta), Maalahden, Maksamaan, Mustasaaren, Oravaisten ja Vöyrin (kaksikielisiä, ruotsinkielinen enemmistö) ja Isonkyrön, Laihian ja Vähäkyrön (yksikielisiä suomenkielisiä kuntia) kanssa.

*- Ehdotus merkitsee vakavaa poikkeamista periaatteesta, jonka mukaan kunnan kielellisellä asemalla on merkitystä. Mainitut hallintokielettään ruotsinkieliset kunnat muodostavat kielellisesti yhtenäisen alueen Pohjanmaan maakunnassa, jossa siinäkin on ruotsinkielinen enemmistö. Ehdotus merkitsisi, että ruotsinkielisen väestön osuus alueella laskisi ainoastaan 37,3 %:iin, mikä muuttaisi kielisuhteita perinpohjaisesti ja asettaisi ruotsinkielisen väestön selvään vähemmistöasemaan. Tällä ehdotuksella olisi vaikutuksia koko maakunnan kielirakenteeseen*

15) Kokkolan kaupunki (kaksikielinen, suomenkielinen enemmistö) yhdessä Kruunupyyn (kaksikielinen, suomenkielinen enemmistö) ja Kälviän (yksikielinen suomenkielinen kunta) kanssa.

*- Ehdotus merkitsee Kruunupyyn kunnan osalta vakavaa poikkeamaa periaatteesta, jonka mukaan kuntien kielellisellä asemalla on merkitystä. Enemmistökieli suunnittelualueella olisi suomi ja ruotsinkielisten osuus alueella laskisi 25,6 %:iin. Lisäksi Kokkola ja Kruunupyyn kuuluvat eri maakuntiin, minkä vuoksi maakuntakaavoitus kuuluu eri maakunnille.*

Folktingetin mielestä vakavana puutteena on pidettävä sitä, etteivät ehdotukset ota huomioon kuntien kielellistä asemaa, varsinkin kun suunnittelualueet lakiehdotuksen mukaan tulevat myös hoitamaan palveluja, joilla on perustava merkitys ruotsinkieliselle väestölle.

**Folktinget ihmetteleekin, voidaanko tätä menettelyä pitää perustuslain mukaisena tapauksissa, joissa ehdotuksissa ei ole otettu huomioon kuntien kielisuhteita ja vaikutuksia suunnittelualueiden kielelliseen rakenteeseen. Folktingetin mielestä kutakin suunnittelualuetta tulee tarkastella erikseen pitäen lähtökohtana kuntien kielellisen aseman kunnioittamista ja ruotsinkielisten palvelujen saatavuuden turvaamista. Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa kiinnittämään tähän huomiota mietinnössään.**

**Muuta**

Svenska Finlands folkting kannattaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitetta korostaen kuitenkin kielisuhteiden kunnioittamisen merkitystä. Tulevalla valtionosuusuudistuksella on läheinen yhtymäkohta nyt käsiteltävänä olevaan uudistukseen, minkä vuoksi on äärimmäisen tärkeää, että tällä uudistuksella varmistetaan kaksikielisten kuntien mahdollisuudet asukkaidensa palvelutarpeiden turvaamiseen sekä suomen että ruotsin kielellä. Folktinget toivoo, että edellä todetut selvennykset otetaan huomioon jatkokäsittelyssä eduskunnassa.

Helsingissä 26. päivänä lokakuuta 2006

SVENSKA FINLANDS FOLKTINGIN HALLINTOVALIOKUNTA

Bo-Sanfrid Höglund  
puheenjohtaja

Kristina Beijar  
sihteeri