

Markku Suksi  
6 Piedmont Road  
Medford, MA 02155  
USA

Svenska Finlands folkting  
Lönrotsgatan 3 A 3  
00120 Helsingfors

Ref.: ALKU- och ELLU-projekten, regionindelningen och språkliga konsekvenser/e-postförfrågan den 5 och 6 februari 2009 genom Stefan Svenfors

Medford, MA/USA, den 14 februari 2009

Utlåtande

Till Folktinget

Ombedd att avge ett kort utlåtande med avseende på det s.k. ALKU-projektet och statsförvaltningens nya indelning i ämbetsdistrikt särskilt med avseende på deras språkliga konsekvenser i Mellersta Österbotten önskar jag härmed framföra följande:

1. Förslaget innehåller en viss bedömning av språkrättsliga konsekvenser (ss. 33-35) som kopplar ändringarna i den administrativa indelningen till grundlagens språkbestämmelser i grundlagens 17 § 2 mom., men det verkar inte ingå någon prövning av förslaget i förhållande till grundlagens 122 § 1 mom. om administrativ indelning eller i förhållande till grundlagens 22 § om det allmännas skyldighet att aktivt främja de grundläggande rättigheterna (även om ett av syften för förslaget är att befrämja förverkligandet av grundrättigheter och rättsskydd). Dessa bestämmelser understryker i detta sammanhang betydelsen av språklig likställdhet, men förslaget verkar sätta den språkliga likställdheten i andra rummet i förhållande till befrämjandet av regional likställdhet och administrativ rationalitet. De språkliga rättigheterna är dock starka grundrättigheter, medan förvaltningens behov att rationalisera sina strukturer inte alls är någon grundrättighet, utan främst en ändamålsenlighetsfråga som bör underordna sig de grundläggande rättigheterna. Det ingår inte heller någon prövning av de språkrättsliga konsekvenserna av förslaget mot bakgrunden av Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter, som Finland ratificerat och som i art. 16 innehåller bestämmelser som inverkar på administrativ indelning genom uppmaningen att stater avhåller sig från sådana åtgärder som ändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av minoriteter.

2. Förslaget inbegriper inga statistiska uppgifter om de områden och kommuner vars språkförhållanden det är avsett att påverka och inte heller några alternativa bedömningsmodeller och organisationsmodeller som utifrån språkstatistiken skulle resultera i en helhetsmässig uppfattning om förslagens språkliga konsekvenser. De nu existerande myndigheterna på mellaninstansnivå har var för sig en egen språkrättslig profil som förslaget påverkar, men det ingår ingen exakt bedömning av hur nuläget förändras om förslaget införs som planerat. Det kan hända att förändringarna är stora, men det kan också hända att förändringarna inte är väldigt omfattande (förutom med avseende på vissa kommuner, såsom Karleby). I kombination med det ovasagda om de statsförfattningsrättsliga dimensionerna får man lätt det intrycket att förslagsställarna först slagit fast slutresultatet utan att beakta de språkliga implikationerna och sedan lagt till motiveringarna.
3. Det konstateras att de språkrättsliga konsekvenserna är närvarande framför allt i Mellersta Österbotten, Norra Österbotten och Kajanaland samt i Österbotten och Sydösterbotten. I båda fallen föreslås en koncentring av uppgifter till huvudorter som är finskspråkiga. Beträffande ALKU-myndigheten föreslås att Mellersta Österbotten med Karleby skall ingå i ett ämbetsdistrikt vars övriga landskap utgörs av Norra Österbotten och Kajanaland, vilket betyder att Karleby som den enda kommunen med svenskspråkiga invånare gör det nya, i övrigt enspråkigt finska ämbetsdistriktet tvåspråkigt med finska som majoritetsspråk. Beträffande förhållandet mellan myndigheter i Vasa och Seinäjoki förefaller det som om naturlig avgång med pensioneringar småningom skiftade personalen till Seinäjoki, med den konsekvensen att den naturliga kopplingen till minoritetsspråket i det distrikt som sedan har finska som majoritetsspråk småningom försvagas. Det konstateras dock att man kan grunda enspråkiga avdelningar för språkminoriteten, men utöver befullmäktiganden för statsrådet att avge förordningsbestämmelser om dylika ingår inga garantier för sådana avdelningar i förslaget.
4. Eftersom förslaget avser en total nyordning av den statliga mellaninstansförvaltningen genom att avskaffa de flesta existerande strukturerna och ersättandet av dem med två nya administrativa strukturer, innebär förslaget en fullständig förändring av invanda organisationsformer på ett sätt som framhäver betydelsen av uttryckliga och framför allt mera exakta språkgarantier i den föreslagna lagstiftningen. Det sätt på vilket språket beaktats i förslaget ligger på en nivå av ”möjligheter”: man kan tänka sig språkliga avdelningar, man tänker sig att språklagens bestämmelser fungerar på ett fullgott sätt i Uleåborg, etc., men förslaget lämnar läsaren i ovisshet om hur systemet egentligen kommer att fungera. En sådan koncentration som förslaget avser av beslutsmakt på mellaninstansnivå till endast två myndighetsstrukturer betyder att mycket centrala och för individer och bolag mycket väsentliga förvaltningsbeslut kommer att fattas av de två chefsämbetsverken på mellaninstansnivå utan att man egentligen utrett hur det nya systemet utfaller i praktiken. Förslaget bör således kompletteras med utförligare bestämmelser och motiveringar beträffande de språkliga aspekterna. De språkliga bestämmelserna borde helst anta formen av uttryckliga garantier för det språkliga arrangemanget.
5. I bedömningen av de språkrättsliga konsekvenserna konstateras bl.a. att ”[k]aksikielisyys vaikuttaa palveluihin ja niiden järjestykseen ja oleellisesti viranomaisen velvollisuuteen antaa palvelua ruotsin kielellä sekä kielitaitoa koskeviin kelpoisuusvaatimuksiin. Tätä kautta se vaikuttaa myös muun muassa toiminnan suunnitteluun ja uusien työntekijöiden rekrytointiin”. De ämbetsverk som nu föreslås bli grundade är chefsämbetsverk, vilket betyder att beslutsmakten koncentreras till centralnivån inom ämbetsdistriktet både när det gäller de materiella förvaltningsbesluten med konsekvenser för utomstående individer och företag och när det gäller interna beslut avseende budget och rekrytering. Av ordvalen i förslaget att döma så verkar förslaget utgå ifrån att det är okomplicerat att ändra traditionellt

enspråkiga myndigheter (i detta fall belägna i Uleåborg) till myndigheter som full ut kan fungera på två språk, med finska som majoritetsspråk och svenska som minoritetsspråk. Juridiskt sett kan det vara okomplicerat, men i praktiken är situationen en annan. Det är nämligen sannolikt att dessa myndigheters huvudorter, där beslutsmakten kommer att befinna sig, inte kommer att kunna leverera service på svenska, utan verksamheten där sker i större grad än hittills genom översättning, vilket inte är förenligt med de syften som den finländska tvåspråkighetsmodellen har. Den sannolika konsekvensen av detta är således att den svenskspråkiga befolkningens i Karleby möjlighet att få alla de tjänster som förslaget avser blir klart sämre jämfört med dagens läge.

6. I förslagets 5 § 2 mom. ingår en bestämmelse om ALKU-myndigheternas territoriella behörighet, enligt vilken man kan avvika från den ämbetsindelning som i princip baserar sig på landskapsindelningen. En ALKU-myndighet skulle enligt förslaget kunna sköta uppgifter på området för en annan motsvarande myndighet under vissa förutsättningar. Motsvarande bestämmelser ingår i ELLU-förslagets 16 §. Dessa förutsättningar för "extraterritorialitet" räknar emellertid inte upp språket som en faktor, vilket man klart kan påtala som en brist, i synnerhet med beaktande av HFD 2004:107 om möjligheten för svenskspråkiga invånare i Mörskom kommun att få specialistsjukvård vid HNS i stället för Päijät-Häme specialistsjukvårdsdistrikt (Mörskom är en tvåspråkig kommun med finska som majoritetsspråk, och Mörskoms byte av sjukvårdsdistrikt innebar att Päijät-Häme därmed fick en enda tvåspråkig kommun inom sitt område som gjorde sjukvårdsdistriktet tvåspråkigt och som införde motsvarande serviceskyldighet). Mot bakgrunden av den föreslagna bestämmelsen och HFD-fallet kunde man kanske tänka sig att Österbotten skulle sköta ALKU-uppgifterna och också ELLU-uppgifterna i Karleby till den delen som de efterfrågas av svenskspråkig befolkning i Karleby.
7. Enligt grundlagsutskottets betänkande 10/1998 existerar det i grundlagens språkrättsliga bestämmelser grundade särskilda möjligheter att avvika från landskapsindelningen när myndigheternas territoriella behörighet bestäms inom ramen för grundlagens 122 §. Mot bakgrunden av utskottsbetänkandet vore det således möjligt att även utan ändring i landskapsindelningen överföra Karleby kommun från den föreslagna myndigheten bestående av landskapen Mellersta Österbotten, Norra Österbotten och Kajanaland till den myndighet som finns i sydligare riktning och som har en svenskspråkig befolkning. Någon sådan bedömning ingår inte i förslaget och dess avsaknad bör anses vara en uppenbar brist, i synnerhet som förslaget bryter upp en naturlig sydlig orientering av Karlebyområdet och förorsakar att orienteringen skiftar norrut, mot det traditionellt enspråkigt finska Uleåborg.
8. Förslaget avser bl.a. upphävande av länsstyrelselagen, och en följd av detta är att länsstyrelseförordningen (120/1997) med dess 13 § om svenskspråkiga sektioner i södra och västra Finlands län skulle upphävas. Det ingår i förslagets 16 § en prövning av denna omständighet, och det föreslås att åtminstone för undervisningsförvaltningen borde en svenskspråkig serviceenhet grundas på ALKU-nivån. Det verkar som om läget inte skulle försämrats jämfört med nuläget, men detta beror i sin tur på statsrådet som förväntas grunda en svenskspråkig serviceenhet genom förordning (det förblir dock oklart om man avser att endast en svenskspråkig avdelning skulle grundas för hela landet eller om en avdelning skulle grundas för Österbotten, en för nuvarande Nyland och en för Sydvästra Finland). Motsvarande bestämmelse ingår i ELLU-förslagets 22 §. Grundandet av svenskspråkiga serviceenheter verkar, framför allt utanför undervisningsområdet, vara något som förslaget ställer i utsikt, men det finns inga garantier för grundandet av sådana. Samtidigt är det skäl att framhålla att dylika enheter av funktionell autonomi egentligen utgör undantag till den territorialprincip som länge utgjort utgångspunkten för administrativ indelning i Finland och som fortfarande återfinns i språklagens bestämmelser. Sett utifrån det perspektivet är förslaget möjligen ägnat att ytterligare försvaga territorialprincipens roll som en

grundprincip för förvaltningens språkliga organisation samtidigt som det nog öppnar möjligheter för funktionell autonomi.

9. Det är viktigt att framhålla i sammanhanget att språklagens bestämmelser egentligen inte utgör några som helst garantier för språkliga rättigheter i det skede när ett nytt beslut om ämbetsindelning bereds för det beslutsfattande organet, som i de flesta fallen är statsrådet (såsom föreslås i utkastet) eller ett ministerium. Språklagen träder till först efter att beslutet om administrativ indelning är fattat och bestämmer i detta "post facto"-situation hur de nya ämbetsdistrikten skall hantera språket i expeditioner, i internt umgänge, vid rekrytering och mellan myndigheter samt i informationen utåt. Därför bör stor uppmärksamhet fästas vid distriktsindelningens språkrättsliga konsekvenser innan beslutet om ämbetsindelningen fattas. Vid detta beslutsfattande bör den beslutsfattande myndigheten, t.ex. statsrådet eller ett ministerium, fullt ut beakta grundlagens 17 § 1 mom, 22 § och 122 § 1 mom. samt de internationella konventioner som inverkar på ärendet och välja sådana alternativ som är grundrättighetsvänliga med avseende på de språkliga rättigheterna. Mot denna bakgrund vore det inte fel att i den nu föreslagna lagstiftningen på ett klarare sätt garantera att de språkliga aspekterna beaktas när den administrativa indelningen senare bestäms.

Med vänlig hälsning,

Markku Suksi

Professor i offentlig rätt vid Åbo Akademi

Gästforskare vid Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University (2008-2009)