

Utlåtande om kriterierna för genomförandet av regionindelningen med avseende på 122 § i grundlagen

Svenska Finlands folkting har bett mig göra en juridisk bedömning av om grundlagens bestämmelser om språkliga rättigheter och förhållanden har beaktats tillräckligt och på behörigt sätt när man i samband med reformen av statens regionförvaltning har planerat vart Mellersta Österbotten ska hänföras regionalt vid indelningen av de nya regionala myndigheternas verksamhetsområden. Som mitt utlåtande anför jag följande:

Precisering av föremålet för utlåtandet

I utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (27.1.2009) framförs följande synpunkter på organiseringen av regionindelningen för de regionala myndigheterna:

¶ regionförvaltningsreformen har man planerat att till vissa delar ändra regionindelningen för regionförvaltningsmyndigheterna. De ur språksynvinkel största förändringarna planeras enligt förslaget i Mellersta Österbotten, Norra Österbotten och Kajaland samt i Österbotten och Södra Österbotten.

Enligt de riktlinjer som ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling slog fast den 3 december 2008 indelas regionförvaltningens verksamhetsområden så att området för Mellersta Österbottens landskap, tillsammans med landskapen Norra Österbotten och Kajaland, hör till verksamhetsområdet för Norra Österbottens regionförvaltningsverk. Mellersta Österbotten hänförs också till verksamhetsområdet för Norra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral. Huvudverksamhetsstället för bägge myndigheter ligger i Uleåborg.

Den föreslagna regionindelningen innebär att de tidigare enspråkigt finska förvaltningsområdena för Norra Österbottens regionförvaltningsverk och Norra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral

blir tvåspråkiga i och med att området omfattar en tvåspråkig kommun, Karleby, i Mellersta Österbotten.

Formaterat: Svenska (Finland)

Enligt planerna ska i Karleby placeras ett verksamhetsställe för närings-, trafik- och miljöcentralen samt personal som sköter regionförvaltningsverkets uppgifter. Detta säkerställer för sin del att det i kustområdet finns god tillgång till fungerande service och möjligheter att sköta sina ärenden även på svenska. Enligt ministerarbetsgruppens riktlinjer ska i Vasa inrättas en närings-, trafik- och miljöcentral med ansvarsområdet näring, arbetskraft, kompetens och kultur, där även en behövlig mängd personal som erbjuder service i anslutning till de andra ansvarsområdena finns. Då Mellersta Österbotten flyttar bildas samtidigt fastlandets enda tvåspråkiga regionförvaltningsmyndighet med svenska som majoritetsspråk.+(s. 6-7 i sammandraget av propositionsutkastet)

Syftet med detta utlåtande är att granska de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av om den föreslagna ändringen i regionindelningen, i synnerhet för Mellersta Österbottens och Karlebys del, på behörigt sätt säkerställer tillräckliga möjligheter för den finsk- och svenskspråkiga befolkningen att få tjänster på det egna språket och om den till denna del garanterar att också de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses. Bedömningen är i första hand juridisk och inriktad på en analys av de krav som ställs i 122 § i grundlagen, där grunderna för den administrativa indelningen och områdesindelningen slås fast.

Grunderna för den juridiska bedömningen

Den reglering som gäller fastställande och ändring av områdesindelningen har ett direkt samband också med de grundläggande språkliga rättigheterna. När förvaltningen organiseras ska nämligen enligt 122 § i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När man dessutom beaktar att vars och ens rätt att hos myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska tryggas genom lag, måste också tillgodosesendet av de språkliga rättigheterna och tillgången till tjänster på det egna språket beaktas när områdesindelningen för myndigheter slås fast och ändras.

När en indelning i sinsemellan förenliga administrativa områden eftersträvas måste det således samtidigt läggas vikt också vid de språkliga förhål

landena. Enligt den bedömning som grundlagsutskottet gjorde i samband med att grundlagen stiftades är dessa förhållandens betydelse vid tillämpning av 122 § i grundlagen i den meningen primär, att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd, s. 35). Om således områden som enligt en rent administrativ bedömning i och för sig är förenliga t.ex. begränsar eller försvårar befolkningens möjligheter att få tjänster på finska eller svenska, måste områdesindelningen till nödvändiga delar anpassas till de språkliga förhållandena. Strävan efter sinsemellan förenliga områden och genomförandet av sådana områdesindelningar kan således inte vara ett självändamål på så sätt att de åsidosätter de språkliga förhållandenas betydelse.

Vid en bedömning av de språkliga förhållanden som avses i 122 § i grundlagen och möjligheterna att få tjänster på det egna språket ska i första hand beaktas den faktiska tillgången till tjänster och hur tjänsterna fungerar i praktiken på finska och svenska. Fastän man till en del kan sträva efter att trygga tillgången till tjänster på det egna språket genom förvaltningsorganisatoriska beslut, har också den servicestruktur som redan fungerar i området och den språkliga service den producerar betydelse. En indelning i sinsemellan förenliga områden kan således inte genomföras genom att fastställa konstlade eller enbart i teorin fungerande sätt eller strukturer för att förverkliga den språkliga servicen.

När områdesindelningar slås fast är det inte bara sinsemellan förenliga områden och tillgången till tjänster som är av central betydelse, utan också att de grundläggande språkliga rättigheterna tryggas på ett sådant sätt som 17 § 2 mom. i grundlagen förutsätter. Eftersom det allmänna ska trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, måste de grundläggande språkliga rättigheterna beaktas redan när ändringar i områdesindelningarna bereds. På samma sätt som 122 § i grundlagen förutsätter också dess 17 § 2 mom. att faktiska och fungerande språkliga rättigheter tryggas.

Om det är möjligt att slå fast en administrativt fungerande områdesindelning på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna att det alternativ väljs som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna. Huruvida områden är sinsemellan förenliga måste också bedömas i enlighet med detta. Dessa skyldigheter gäller också statsrådet i egenskap av såväl beredare av den lagstift

ning som inverkar på områdesindelningen som utfärdare av förordningar som slår fast områdesindelningen.

Formaterat: Svenska (Finland)

Placeringen av Mellersta Österbotten vid den planerade regionindelningen

Enligt regeringens utkast till proposition hänförs området för Mellersta Österbottens landskap, tillsammans med landskapen Norra Österbotten och Kajanaland, till verksamhetsområdet för Norra Österbottens regionala myndigheter. Huvudverksamhetsstället för dessa myndigheter ligger i Uleåborg. Det föreslagna verksamhetsområdet är i övrigt enspråkigt finskt, men omfattar en tvåspråkig kommun, Karleby, i Mellersta Österbotten. Samtidigt innebär den föreslagna regionindelningen att det i övrigt enspråkiga verksamhetsområdet blir tvåspråkigt.

I propositionsutkastet utvärderas inte till denna del några alternativa regionindelningar, fastän det konstateras att förslaget i fråga om Mellersta Österbotten orsakar "de ur språksynvinkel största förändringarna". Av motiveringen framgår inte varför sådana ur språksynvinkel stora förändringar vore nödvändiga eller ens behövligen för att få till stånd förenliga områden. Såsom ovan har konstaterats kan, med tanke på de krav som 122 § i grundlagen ställer, de språkliga förhållandena vara ett sådant särskilt skäl som motiverar avsteg från i övrigt förenliga områden. Enligt propositionsutkastet förefaller befolkningens språkliga förhållanden däremot att få ge vika, samtidigt som en regionindelning som i administrativt hänseende har bedömts vara ändamålsenlig ges företräde. En sådan prioritetsordning är, om den blir verklighet, problematisk med tanke på de grundläggande utgångspunkterna i 122 § i grundlagen.

Enligt propositionsutkastet har man för avsikt att tillgodose god tillgång till fungerande service och möjligheter att sköta sina ärenden även på svenska. För att nå detta mål ska i Karleby placeras ett verksamhetsställe för närings-, trafik- och miljöcentralen samt personal som sköter regionförvaltningsverkets uppgifter. Enbart ett förslag om att placera ett verksamhetsställe för en enskild regional myndighet samt administrativ personal i Karleby är med tanke på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna ändå en neutral åtgärd, som inte i sig nödvändigtvis garanterar den finsk- och den svenskspråkiga befolkningen möjligheter att få tjänster på det egna språket enligt lika grunder på ett sådant reellt och fungerande sätt som grundlagen förutsätter. Det är möjligt att beaktandet av de språkliga

förhållandena i enlighet med kravet i 122 § i grundlagen har kommit i andra hand också när detta konkreta förslag har formulerats.

Formaterat: Svenska (Finland)

När regionindelningens konsekvenser för de språkliga förhållandena bedöms med iakttagande av utgångspunkterna i 122 § i grundlagen har också språkförhållandena i de kommuner som ingår i regionen betydelse. I den beredning som föregick regeringens proposition har dessa bedömningskriterier beskrivits på följande sätt: +Tvåspråkig service kan ordnas och garanteras genom många slags organiseringar, men det är motiverat att undvika att enskilda tvåspråkiga eller svenskspråkiga kommuner hamnar i en stor grupp av finskspråkiga kommuner, eftersom det kunde försvåra ordnandet av service på svenska. Samma gäller även omvänt+ (Projektet för att reformera regionförvaltningen. Halvtidsrapport från regionindelningsarbetsgruppen för regionförvaltningen 18.6.2008, s. 5).

Att i den nya regionindelningen placera landskapet Mellersta Österbotten och särskilt Karleby på det sätt som föreslås i propositionsutkastet, förefaller medföra en regionindelning som bygger på sådana grunder som man i beredningsskedet ansåg att bör undvikas. Detta kan försvåra särskilt tillgången till tjänster på svenska och försvårar på samma sätt också tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Såvida den föreslagna regionindelningen har sådana konsekvenser kan den inte anses motsvara kraven i 122 § och 17 § 2 mom. i grundlagen.

Helsingfors den 23 februari 2009

Olli Mäenpää
juris doktor
professor i förvaltningsrätt