

Riksdagens förvaltningsutskott

**Ärende:** Utlåtande av Svenska Finlands folkting om regeringens proposition till riksdagen (RP 59/2009 rd) med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

**Hänv:** Begäran om utlåtande av riksdagens förvaltningsutskott 16.9.2009

### Allmän utgångspunkt

Riksdagens förvaltningsutskott har begärt utlåtande av Svenska Finlands folkting i fråga om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen. Syftet med revideringen är att omorganisera sex statliga myndigheter på regional nivå och koncentrera verksamheten till två nya regionförvaltningsmyndigheter: regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Svenska Finlands folkting (nedan Folktinget) ger i det följande sitt utlåtande.

### Grundläggande språkliga rättigheter och administrativ indelning

Grundlagens 17 § 2 mom. fastställer att det allmänna ska tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Finlands båda nationalspråk är inte endast formellt jämställda, utan denna bestämmelse förutsätter att staten, kommunerna och den övriga offentliga sektorn också tryggar *den faktiska jämlikheten* mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen. Det här har betydelse t.ex. när myndigheterna ordnar samhällsservice, skolundervisning och annan bildning samt informationsförmedling på det egna språket.

I grundlagens 122 § eftersträvas en indelning i sinsemellan förenliga områden när förvaltningen organiseras, så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. I 122 § 1 mom. förenas alltså två bestämmelser: strävan efter sinsemellan förenliga områden och säkerställande av de grundläggande språkliga rättigheterna. Föresatsen att bilda sinsemellan förenliga områden är i enlighet med skrivningen i 122 § 1 mom. inte ovillkorlig. Däremot är säkerställandet av de språkliga rättigheterna med utgångspunkt i grundlagens 17 § 2 mom. absolut juridiskt bindande.

De språkliga rättigheterna är således grundlagstryggade, medan administrativa gränser inte är det. De grundläggande språkliga rättigheterna bör följaktligen ges företräde i förslag som gäller ändringar i den administrativa indelningen.

**Om det är möjligt att fastslå en administrativt fungerande områdesindelning på flera alternativa sätt, förutsätter det allmännas skyldighet att säkerställa de grundläggande fri- och rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.**

Justitieministeriets arbetsgrupp Grundlagen 2008 har uppmärksammat medborgarnas språkliga rättigheter i sin promemoria om ändringsbehov i grundlagen (9.10.2008). Arbetsgruppen nämner revideringen av statens regionförvaltning som exempel på en strukturereform som i praktiken kan inverka på hur de språkliga rättigheterna säkerställs (s. 41-42). Arbetsgruppens slutsats är: "När det gäller förverkligandet av de språkliga rättigheterna innebär de inledda och de redan genomdrivna ändringarna av förvaltningsstrukturerna hot som man bör eftersträva att avvärja" (s. 91).

Folktinget har i februari 2009 bett professorerna Markku Suksi, Olli Mäenpää och Kaarlo Tuori om sakkunnigutlåtanden i fråga om det dåvarande propositionsutkastets förslag till revidering av statens regionförvaltning, särskilt med avseende på de språkliga konsekvenserna i Mellersta Österbotten. Folktinget bifogar professorernas utlåtanden med detta utlåtande.

### **Språkliga konsekvenser**

Regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering förbinder sig till att reglera utvärderingen av de språkliga verkningarna av de största statliga och kommunala reformprojekten. Enligt regeringens ställningstagande efter de politiska överläggningarna (24.2.2009) ser man till "att en bedömning av de språkliga konsekvenserna görs i samband med förvaltningsreformer och lagprojekt för att utreda om service verkligen kan garanteras på båda nationalspråken".

**En bedömning av språkliga konsekvenser med hänvisning till regeringsprogrammet finns inskriven i uppdraget för revideringen av statens regionförvaltning.**

Justitieministeriet har med stöd av regeringsprogrammet gett anvisningar om hur språkliga konsekvenser ska iakttas vid lagberedning (JMs webbplats 24.10.2008). Enligt dessa bör beredningen bedöma konsekvenser för myndigheternas verksamhet och andra samhällsliga konsekvenser, så som förverkligande av de grundläggande rättigheterna och rättsskyddet, jämlikhet och icke-diskriminering, regional tillgång till tjänster och informationssamhällets tjänster. Beredningen bör också bedöma vilka konsekvenser förslagen har för säkerställandet av de språkliga rättigheterna inom såväl en nära framtid som på lång sikt.

Enligt *Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2009* har beredningen inte bedömt språkliga konsekvenser av regionförvaltningsreformen som en del av myndighetens verksamhet, till exempel som en del av tvåspråkiga myndigheters anställningspolitik eller avgöranden som fattas på två språk (s. 30).

**Folktinget konstaterar att regeringspropositionen saknar en språklig konsekvensbedömning. Propositionstexten innehåller formella hänvisningar till grundlagen och språklagstiftningen, men egentliga bedömningar av språkliga konsekvenser ingår inte i propositionen.**

Folktinget fastslår att det inte är acceptabelt att en strukturreform av denna omfattning och av en så central betydelse för befolkningens grundläggande språkliga rättigheter och rättsskydd inte innefattar en språklig konsekvensbedömning. Detta sakförhållande försvårar i betydande utsträckning den aktuella beredningen av lagförslagen i riksdagen. Folktinget konstaterar att den språkliga konsekvensutredningen i varje händelse måste finnas tillhanda innan närmare bestämmelser om regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna fastställs genom förordningar av statsrådet. Folktinget hänvisar till gällande regeringsprogram och konstaterar att regeringen ansvarar för att denna utredning tillsätts utan dröjsmål.

**Folktinget hänvisar till detta och ber förvaltningsutskottet skriva in i sitt betänkande:**

- **att regeringen utan dröjsmål tillsätter en utredning, som bedömer de språkliga konsekvenserna av förslagen i regeringspropositionen. Denna konsekvensbedömning bör ligga till grund för de bestämmelser om de nya regionförvaltningsmyndigheterna som utfärdas genom förordningar av statsrådet.**

### **Enskilda förslag**

Revideringen av statens regionförvaltning samt de beslut om verksamhetsområden som fattas inom denna har betydande konsekvenser för de grundläggande språkliga rättigheter som tryggas i 17 § i grundlagen. Folktinget har därför betonat att regleringen om de nya regionförvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen bör fastställas i lag, inte genom förordning av statsrådet.

Folktinget kommenterar i det följande enskilda förslag som ingår i propositionen eller i den fortsatta beredningen.

#### *Landskapet Mellersta Österbottens inriktning*

Folktinget hänvisar till att det har förts en intensiv diskussion om landskapet Mellersta Österbottens inriktning under beredningen av regionförvaltningsreformen. Denna visar med all tydlighet att det kommande beslutet om landskapets inriktning bör ha en så bred förankring som möjligt. Tunga sakargument och remissinstansernas så gott som enhälliga ståndpunkt om att landskapet bör hänföras söderut väger mot landskapsstyrelsens officiella åsikt. Det har på många håll framkommit en allvarlig oro för huruvida statsmakten beaktar den svenskspråkiga befolkningens grundlagsenliga rätt till myndighetsservice på sitt eget språk och övriga sakargument i det kommande beslutet.

Om landskapet Mellersta Österbotten hänförs till ett nordligt samarbetsområde tillsammans med de enspråkigt finska landskapen Norra Österbotten och Kajanaland kommer Uleåborg att utgöra huvudort inom området. Detta innebär samtidigt att Mellersta Österbottens centralort Karleby stad med 6.300 svenskspråkiga invånare är den enda tvåspråkiga kommunen inom området. Den svenskspråkiga befolkningens antal är i så fall ca 7.200 personer av totalt 525.000 inom hela verksamhetsområdet, dvs. endast 1,3 procent. Ett eventuellt beslut om att hänföra landskapet Mellersta Österbotten norrut leder samtidigt till att Karleby stad avskiljs från det övriga Österbotten och Svenskfinland. Detta får avgörande konsekvenser för regionens ekonomiska och administrativa samarbete, bland annat splittras den österbottniska TE-centralen, som i nuläget omfattar landskapen Mellersta Österbotten och Österbotten. Samtidigt splittrar man det betydande pendlingsområde som finns mellan Karleby

och Jakobstadsregionen, vilka bland annat hör till samma polisdistrikt och räddningsområde. Den svenskspråkiga befolkningens grundlagsenliga rätt till service på sitt eget språk som helhet försämrar radikalt om landskapet Mellersta Österbotten hänförs norrut.

Också sakargumenten kring placeringen av den österbottniska närings-, trafik- och miljöcentralen visar att det finns orsak att föra en ingående diskussion om centralens placeringsort i den fortsatta beredningen. Den österbottniska centralen kommer enligt beredande beslut av ministerarbetsgruppen Halke (3.12.2008) att ha verksamhet både i den enspråkigt finska staden Seinäjoki och i den tvåspråkiga staden Vasa. Enligt förslaget inrättas en central med samtliga huvudfunktioner i Seinäjoki, som i så fall utgör huvudorten inom verksamhetsområdet. Folktinget konstaterar att ett eventuellt beslut i enlighet med detta får avgörande konsekvenser för den svenskspråkiga befolkningens grundlagsenliga rätt till service på sitt eget språk.

Folktinget understryker också att det är befogat att jämföra inriktningsalternativen i båda fallen utifrån vilket alternativ som är mera kostnadseffektivt: att upprätthålla myndigheternas tvåspråkiga beredskap på orter där det redan finns fungerande tvåspråkiga strukturer eller att bygga upp nya tvåspråkiga myndighetsstrukturer från grunden.

**Folktinget konstaterar att statsmakten har skyldighet att inrätta tvåspråkiga myndighetsstrukturer i de enspråkigt finska städerna Uleåborg och Seinäjoki, om besluten fattas i enlighet med detta. Regionförvaltningsmyndigheterna på dessa finskspråkiga orter bör i så fall rekrytera sakkunnig personal med åtminstone goda faktiska kunskaper i svenska, som kan handha kundkontakter och handlägga ärenden på svenska.**

Folktinget motsätter sig att landskapet Mellersta Österbotten med tvåspråkiga Karleby stad hänförs till ett nordligt samarbetsområde med Uleåborg som huvudort och konstaterar att landskapet bör hänföras söderut. Därtill motsätter sig Folktinget förslaget om att Seinäjoki utgör huvudort för den österbottniska närings-, trafik- och miljöcentralen och konstaterar i stället att en central med alla huvudfunktioner bör inrättas i Vasa.

**Folktinget hänvisar till detta och ber förvaltningsutskottet skriva in följande i sitt betänkande:**

- **att landskapet Mellersta Österbotten hänförs söderut i de bestämmelser som fastställer regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden.**
- **att en närings-, trafik- och miljöcentral med alla huvudfunktioner inrättas i Vasa.**

#### Serviceenhet för den språkliga minoriteten

Enligt 18 § 1 mom. i förslaget till lag om regionförvaltningsverken kan ett regionförvaltningsverk för uppgifter inom sitt verksamhetsområde ha en särskild serviceenhet som betjänar regionens finsk- eller svenskspråkiga minoritet. Motsvarande förslag ingår i 23 § 1 mom. i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Folktinget hänvisar först till grundlagen, som i 6 § 2 mom. erkänner behovet av positiv särbehandling. Språklagens 6 § 2 mom. har utfärdats med stöd av denna bestämmelse och syftar till möjligheten att *av särskilda skäl* inrätta enspråkiga enheter eller avdelningar hos en myndighet, om detta är ändamålsenligt för att tillgodose behoven hos den språkliga minoriteten inom ämbetsdistriktet.

Exempel på enspråkiga enheter är svenska avdelningen vid Forskningscentralen vid de inhemska språken och Utbildningsstyrelsens verksamhetsenhet för den svenskspråkiga utbildningen.

I detaljmotiven till 18 § 1 mom. i förslaget till lag om regionförvaltningsverken och motsvarande skrivning i detaljmotiven till 23 § 1 mom. i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna finns en hänvisning till 6 § 2 mom. språklagen. Däremot har syftningen i detaljmotiven till båda lagförslagen utvidgats i förhållande till bestämmelsen i språklagen. Enligt detaljmotiven är avsikten "att enheten också kan erbjuda flera eller alla tjänster som ingår i verkets ansvarsområde" så att "enheten vid behov kan tillhandahålla alla tjänster på sina kunders modersmål". I detaljmotiven till 23 § 1 mom. anges att den föreslagna paragrafen "kompletterar och preciserar den bestämmelse i språklagen som avses".

Enligt det aktuella lagförslaget vore enheterna inte längre en undantagslösning, utan en ny organisationsmodell för myndigheternas verksamhet. Professor Kaarlo Tuori konstaterar i sitt utlåtande till Folktinget: "Yksikielisen palveluyksikön perustaminen kielivähemmistön tarpeita varten johtaa kielellisen tasa-arvon kannalta ongelmalliseen segregoitumiseen, eikä anna takeita siitä, että kieliryhmien mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään turvataan samanlaisten perusteiden mukaan." (24.2.2009, bilaga)

**Folktinget ber förvaltningsutskottet notera dessa ståndpunkter i sitt betänkande och föreslår:**

- **att 18 § 1 mom. i förslaget till lag om regionförvaltningsverken och 23 § 1 mom. i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna ändras, så att en regionförvaltningsmyndighet för uppgifter inom sitt verksamhetsområde av särskilda skäl kan ha en serviceenhet som betjänar regionens finsk- eller svenskspråkiga minoritet.**

#### Det svenskspråkiga undervisningsväsendet

Folktinget betonar däremot det viktiga i att möjligheten att av särskilda skäl inrätta enspråkiga enheter eller avdelningar finns också vid de nya regionförvaltningsmyndigheterna. Ett exempel på detta är att bildningsavdelningen vid länsstyrelserna i Västra Finlands och Södra Finlands län i nuläget har en särskild enhet för det svenskspråkiga undervisningsväsendet. Folktinget ser det som ytterst angeläget att ansvaret för den svenskspråkiga bildningsförvaltningen inte splittras på många olika aktörer, vilket i så fall försvårar möjligheterna att handlägga de svenskspråkiga undervisningsfrågorna på ett ändamålsenligt sätt.

Folktinget vill ytterligare lyfta fram undervisningsväsendets betydelse för den svenskspråkiga befolkningen och betonar att Utbildningsstyrelsen borde ges en tydligare roll när det gäller ansvaret för det svenskspråkiga undervisningsväsendet inom den statliga regionförvaltningen. Folktinget frågar sig därför om Utbildningsstyrelsens verksamhetsenhet för den svenskspråkiga utbildningen borde fungera som huvudman för den föreslagna enheten vid regionförvaltningsverken, detta för att förbättra möjligheterna att koordinera och tillvarata personal- och kunskapsresurserna inom det svenskspråkiga undervisningsväsendet. Därtill vore det enligt Folktinget viktigt att landskapsförbunden har en formell skyldighet att diskutera med de föreslagna enheterna vid regionförvaltningsverken inom ramen för sin uppgift att samordna den regionala prognostiseringen av utbildningsbehoven på lång och medellång sikt. Föreslagna bestämmelser om landskapsförbundens uppgifter ingår i 7 § i Lag om ändring av regionutvecklingslagen.

Utöver detta anser Folktinget att ansvaret för biblioteksväsendet borde överföras till regionförvaltningsverken. Biblioteksväsendet har en nära anknytning till undervisningsväsendet och har också som sådant en central betydelse för den svenskspråkiga befolkningen. Enligt 3 § i den föreslagna lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna föreslås emellertid att centralerna handhar denna uppgift.

## Övrigt

Folktinget har 10.9.2009 bett Europarådets expertkommitté ta ställning till huruvida den föreslagna lagstiftningen är förenlig med Europarådets stadga om landsdels- och minoritetsspråk och önskar meddela detta för förvaltningsutskottets kännedom. Finland har godkänt stadgan (statsfördrag 23/1998) och införlivat den i den nationella rättsordningen genom förordning (149/1998). Denna stadga anger i artikel 7:

- **att parterna ska bygga sin politik, lagstiftning och praxis på respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör hinder för främjande av ifrågavarande språk.**

Helsingfors den 25 september 2009

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Anna-Maja Henriksson  
folktingsordförande  
riksdagsledamot

Kristina Beijar  
sakkunnig i förvaltningsärenden

BILAGOR:

Sakkunnigutlåtanden:  
Professor Markku Suksi, 14.2.2009  
Professor Olli Mäenpää, 23.2.2009  
Professor Kaarlo Tuori, 24.2.2009