

Finansministeriet  
PB 28  
00023 Statsrådet

**Hänv:            Finansministeriets begäran om utlåtande 16.2.2009    VM 016/00/2008**

**Ärende:        Utlåtande om utkast till regeringsproposition om regionförvaltningsreformen**

Finansministeriet har begärt utlåtande av Svenska Finlands folkting gällande ett utkast till regeringsproposition om revideringen av statens regionförvaltning. Folktinget har tagit ställning till utkastet och ger i det följande sitt utlåtande.

#### **Allmän utgångspunkt**

Revideringen av statens regionförvaltning omfattar länsstyrelserna, TE-centralerna, miljöcentralerna, miljötillståndsmyndigheterna, vägdistrikten och arbetarskyddsdistrikten. Enligt utkastet till regeringsproposition omorganiserar de nämnda myndigheterna så att regionförvaltningen koncentreras till regionförvaltningsverk och till närings-, trafik- och miljöcentraler. Strukturreformen avses träda i kraft i början av år 2010.

#### **Landskapet Mellersta Österbottens inriktning**

Landskapet Mellersta Österbotten hänförs enligt förslagen till landskapet Norra Österbottens verksamhetsområde. Utöver detta ber finansministeriet remissinstanserna överväga ett alternativ där Mellersta Österbotten hör till samma område som landskapet Österbotten.

Om Mellersta Österbotten hänförs till samma verksamhetsområde som Norra Österbotten och Kajanalands (regionförvaltningsverket) och Norra Österbotten (närings-, trafik- och miljöcentralen) är Karleby stad den enda tvåspråkiga kommunen inom dessa områden. Verksamhetsområdena blir i så fall formellt tvåspråkiga med Uleåborg som huvudort.

Folktinget konstaterar att landskapet Mellersta Österbotten med den tvåspråkiga staden Karleby som centralort bildar ett samarbetsområde med landskapet Österbotten, som förenas av många kulturella, språkliga, ekonomiska och administrativa band. Ca 65 procent av landskapets invånare bor i Karleby stad, vilket innebär att största delen av befolkningen bor i landskapets södra del. Karleby har drygt 6300 svenskspråkiga invånare och är den enda tvåspråkiga kommunen i landskapet. Karleby samt Jakobstad i landskapet Österbotten ingår i samma ekonomiska område och pendlingsområde, och det

finns ett etablerat och nära samarbete mellan de båda städerna. Ett betydande antal statliga myndigheters verksamhetsområden omfattar båda landskapen. Exempel på dessa är Västra Finlands miljöcentral och Vasa vägdistrikt, vars verksamhetsområden omfattar landskapen Mellersta Österbotten, Södra Österbotten och Österbotten. Österbottens TE-central har verksamhet både i Vasa och i Karleby. De nya förvaltningsområdena inom statens lokalförvaltning omfattar både Karleby och Jakobstad; polisdistrikten, åklagardistriktet och utsökningsväsendet. Detsamma gäller det regionala räddningsväsendet. Landskapen Mellersta Österbotten och Österbotten hör till samma valkrets. Därtill är samarbetet mellan utbildningsanstalterna i landskapen Mellersta Österbotten och Österbotten av central betydelse.

En överlägsen majoritet av de ställningstaganden om landskapet Mellersta Österbotten som riktades till finansministeriet under sommaren och hösten 2008 förespråkar en sydlig inriktning. Av regionindelningsarbetsgruppens slutrapport framgår att huvuddelen av de statliga myndigheterna anser att möjligheterna att erbjuda tjänster på finska och svenska på lika grunder försvåras i jämförelse med nuläget, om Mellersta Österbotten hänförs till samma verksamhetsområde som Norra Österbotten (31.10.2008). En enkät av Österbottens handelskammare visar att mer än två tredjedelar av företagen i Mellersta Österbotten önskar höra till samma samarbetsområde som Österbotten och Södra Österbotten (12.11.2008). Karleby stadsfullmäktiges ståndpunkt är att landskapet bör hänföras söderut (9.3.2009).

Folktinget konstaterar att en splittring i det avseende som föreslås i propositionsutkastet får långtgående konsekvenser för hela regionen. En nyindelning i verksamhetsområden som upplöser etablerade samarbetsformer främjar inte strukturreformens syfte. Det allmännas möjligheter att tillgodose de svenskspråkiga Karlebybornas rätt till service på sitt eget språk försämras betydligt, vilket kan få direkta konsekvenser för enskilda personers rättsskydd.

*Folktinget konstaterar entydigt att landskapet Mellersta Österbotten bör hänföras till samma verksamhetsområde som landskapet Österbotten.*

### **En närings-, trafik- och miljöcentral i Södra Österbotten och Österbotten**

Enligt propositionsutkastet placeras en närings-, trafik- och miljöcentral med samtliga huvudfunktioner i Södra Österbotten och ett verksamhetsställe med vissa huvudfunktioner i Österbotten. Miljö- och trafikförvaltningen överförs från centralen i Vasa till Seinäjoki, emellertid så att centralen i Seinäjoki ansvarar för miljö- och trafikärendena också för Österbottens del i fortsättningen.

En konsekvens av förslagen vore således att närings-, trafik- och miljöcentralen i enspråkigt finska Seinäjoki har ansvarsområden som omfattar Österbotten med svenska som majoritetsspråk. Detta får verkningar bl.a. för personalrekryteringen till Seinäjoki, så att den personal som har kundkontakter och handlägger ärenden på svenska måste ha kunskaper i svenska på en tillräckligt hög nivå för att kunna sköta sina uppgifter.

Folktinget konstaterar att det inte är realistiskt att utgå ifrån att centralen i Seinäjoki för detta syfte lyckas rekrytera personal med både sakkunskap och tillräckligt goda kunskaper i svenska. Förslaget om att inrätta en närings-, trafik- och miljöcentral med samtliga huvudfunktioner i Seinäjoki är därför varken rationellt eller ändamålsenligt ur språklig synvinkel.

*Folktinget motsätter sig entydigt förslaget och föreslår i stället att den föreslagna närings-, trafik- och miljöcentralen med samtliga huvudfunktioner inrättas i Vasa.*

### **Grundlagens bestämmelser om språkliga rättigheter och administrativ indelning**

Grundlagens 17 § 2 mom. fastställer att det allmänna ska tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga 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 22 § fastslås ännu att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, följaktligen omfattas också de språkliga rättigheterna.

I grundlagens 122 § 1 mom. 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, och det är således möjligt att avvika från huvudregeln. Riksdagens grundlagsutskott anger i sitt betänkande om den nya grundlagen (GrUB 10/1998 rd) att de språkliga förhållandena kan vara ett särskilt skäl som berättigar till avsteg från i sig förenliga områden.

De språkliga rättigheterna är alltså grundlagstryggade, medan administrativa gränser inte är det. Detta bör tolkas så att de grundläggande språkliga rättigheterna ges företräde i förslag som gäller ändringar i den administrativa indelningen. Av detta följer att områdesindelningen bör anpassas till språkförhållandena, så att man väljer den indelning som bäst säkerställer den finsk- och svenskspråkiga befolkningens likvärdiga möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket. Områdesindelningen kan däremot inte vara ett självändamål, som åsidosätter betydelsen av språkliga förhållanden.

Folktinget har i februari 2009 bett professorerna Markku Suksi, Olli Mäenpää och Kaarlo Tuori ge sakkunnigutlåtanden om 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

I uppdraget för revideringen av statens regionförvaltning ingår en bedömning av språkliga konsekvenser. Propositionsutkastet innehåller ett kapitel om språkliga konsekvenser, som emellertid inte hade utarbetats färdigt innan propositionsutkastet sändes på remiss. Justitieministeriet har gett anvisningar för hur språkliga konsekvenser ska iaktas vid lagberedning (JMs webbplats 24.10.2008), och Folktinget betonar det viktiga i att dessa anvisningar tillämpas i den fortsatta beredningen.

Folktingets kommenterar i det följande kapitlet om språkliga konsekvenser och ber finansministeriet komplettera texten enligt följande:

1) Förslagets förhållande till 17 § 2 mom. och 122 § 1 mom. i grundlagen

I texten anges grundlagens bestämmelser om de grundläggande språkliga rättigheterna samt den administrativa indelningen, men förslagen har inte prövats i förhållande till grundlagen.

Folktinget hänvisar ännu till justitieministeriets anvisningar för hur språkliga konsekvenser ska iaktas vid lagberedning (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 på tjänster och informationssamhällets tjänster.

2) Förslagets faktiska språkliga konsekvenser på kort sikt

Texten innehåller vissa bestämmelser ur språklagstiftningen samt en principdiskussion om språkliga skyldigheter och rättigheter. Det saknas däremot en analys av faktiska språkliga konsekvenser av förslagen.

Folktinget anser att bl.a. följande punkter bör klarläggas i den fortsatta beredningen:

- Vilka är verksamhetsställenas geografiska gränser och deras språkförhållanden?
- Kan en regionförvaltningsmyndighet ha två separata verksamhetsområden?  
Exempel: Har Södra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral ett verksamhetsområde som omfattar det egna landskapet och ett annat verksamhetsområde som omfattar landskapet Österbotten? Om miljö- och trafikförvaltningen överförs från Vasa till Södra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral i Seinäjoki ansvarar centralen i Seinäjoki i fortsättningen för dessa ärenden också för Österbottens del. Landskapet Södra Österbotten är enspråkigt finskt, medan landskapet Österbotten är tvåspråkigt med svenska som majoritetsspråk.
- Hur bestäms behörighetsvillkoren gällande personalens språkkunskaper om språkförhållandet för ett verksamhetsställe avviker från språkförhållandet för hela regionförvaltningsmyndighetens verksamhetsområde? Bestäms dessa behörighetsvillkor alltid med utgångspunkt i språkförhållandet för hela regionförvaltningsmyndighetens verksamhetsområde eller möjligen utifrån verksamhetsställets språkförhållande?
- Vilka faktiska konsekvenser får förslagen för tillgången till språkkunnig personal, t.ex. i Seinäjoki och i Uleåborg?

3) Förändringar i språkförhållandena inom de föreslagna verksamhetsområdena

Texten saknar språkstatistik som beskriver de förändringar i förhållandet mellan andelen svensk- och finskspråkiga personer som uppkommer till följd av förslagen. I det aktuella propositionsutkastet har uppgifter om språkstatistik speciell relevans med tanke på förslagen om landskapet Mellersta Österbottens inriktning och placeringen av den österbottniska närings-, trafik- och miljöcentralen.

Folktinget konstaterar att språkstatistiken är nödvändig för att beredningen, remissinstanserna och beslutsfattarna ska få en nyanserad bild av förslagets konsekvenser.

4) Förslagets språkliga konsekvenser på lång sikt

Texten saknar en bedömning av de språkliga konsekvenserna från ett längre tidsperspektiv.

Folktinget understryker att verkningar som upplevs som marginella på kort sikt kan få avgörande konsekvenser för myndigheternas förmåga att erbjuda språklig service på till exempel 20 års sikt.

Folktinget betonar ännu det viktiga i att finansministeriet jämför och bedömer kostnadseffekter för de olika inriktningalternativen i fråga om landskapet Mellersta Österbotten samt placeringen av den österbottniska närings-, trafik- och miljöcentralen. I denna jämförelse bör finansministeriet utreda 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.

### **Enskilda lagförslag**

1) Regional behörighet

- Enligt 5 § 1 mom. i förslaget till lag om regionförvaltningsverken kan ett regionförvaltningsverk sköta uppgifter inom verksamhetsområdet för flera än ett regionförvaltningsverk, och i detaljmotiven anges vissa grunder som kan berättiga till en utvidgad regional behörighet. Motsvarande förslag ingår i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna; detta både i fråga om närings-, trafik- och miljöcentralernas regionala behörighet (5 §) och om arbets- och näringsbyråernas regionala behörighet (16 §).

Språket omnämns inte bland de faktorer som kan ge en regionförvaltningsmyndighet rätt att handha uppgifter inom flera regionförvaltningsmyndigheters verksamhetsområden.

*Folktinget anser att en regionförvaltningsmyndighet vid behov bör kunna handha svenska ärenden inom verksamhetsområdet för flera än en regionförvaltningsmyndighet. Folktinget ber finansministeriet skriva in språket bland övriga faktorer som berättigar till utvidgad regional behörighet i detaljmotiven till 5 § 1 mom. förslaget till lag om regionförvaltningsverken samt 5 § och 16 § i förslaget till lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna.*

## 2) Svenskspråkiga serviceenheter

- Enligt 16 § i förslaget till lag om regionförvaltningsverken kan ett regionförvaltningsverk för uppgifter inom sitt verksamhetsområde ha en särskild svenskspråkig serviceenhet. En serviceenhet kan inrättas också gemensamt för flera regionförvaltningsverk. Motsvarande förslag ingår i 22 § i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Folktinget konstaterar att det finns behov av att koncentrera utbildningsförvaltningen på svenska inom den statliga regionförvaltningen också i fortsättningen och att det behövs en svenskspråkig enhet för detta syfte. Utöver detta kan det av särskilda skäl finnas behov av att inrätta svenskspråkiga enheter i framtiden. Folktinget hänvisar till att språklagen i 6 § 2 mom. anger att enspråkiga enheter av särskilda skäl kan inrättas för den språkliga minoriteten inom ämbetsdistriktet.

Däremot bestäms möjligheten att inrätta enspråkiga enheter enligt språklagen uttryckligen av ~~»särskilda skäl», inte »vid behov»~~. Med hänvisning till detta innehåller detaljmotiven till 16 § i förslaget till lag om regionförvaltningsverken och 22 § i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna sakfel i hänvisningarna till 6 § 2 mom. i språklagen. Formuleringen ~~»vid behov»~~ i detaljmotiven till de aktuella lagförslagen är inte korrekt, och denna skrivning överensstämmer inte med tvåspråkiga myndigheters lagenliga skyldighet att fungera tvåspråkigt; en skyldighet som omfattar hela myndighetsverksamheten.

*Folktinget ber finansministeriet korrigera den nämnda skrivningen i detaljmotiven till 16 § i förslaget till lag om regionförvaltningsverken och detaljmotiven till 22 § i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna, så att möjligheten att inrätta svenskspråkiga serviceenheter bestäms i enlighet med språklagens 6 § 2 mom., dvs. av särskilda skäl.*

## 3) Regionförvaltningsreformens genomförande

- Enligt 6 § 1 mom. i lagförslaget om regionförvaltningsverken samt om närings-, trafik- och miljöcentralerna föreslås att myndigheternas antal, verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen fastställs genom förordning av statsrådet. Enligt 16 § 2 mom. i förslaget till lag om regionförvaltningsverken och 22 § 2 mom. i lagförslaget om närings-, trafik- och miljöcentralerna regleras inrättandet av den svenskspråkiga serviceenheten och dess uppgifter, namn, verksamhetsområde och verksamhetsställe samt om personalens behörighetsvillkor genom förordning av statsrådet.

*Folktinget konstaterar att de föreslagna bestämmelserna har en central betydelse för de grundläggande språkliga rättigheterna. Bestämmelserna om regionförvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden och de föreslagna serviceenheterna bör därför skrivas in i lag, dvs. inte regleras genom förordning av statsrådet. Folktinget ber finansministeriet beakta denna ståndpunkt.*

## Övrigt

Folktinget uppmärksammar finansministeriet på att utkastet till regeringsproposition med begäran om utlåtande inte riktades samtidigt till remissinstanser med finska och med svenska som arbetspråk. Folktinget understryker att finska och svenska språkets ställning som jämlika nationalspråk förutsätter att finsk- och svenskspråkiga mottagare hade rätt att få propositionsutkastet för utlåtande samtidigt. Folktinget understryker det viktiga i att finansministeriet trots detta behandlar samtliga remissvar likvärdigt, så att de remissvar på svenska som ministeriet erhåller efter den första tidsgränsen (27.2.2009) inte ges mindre uppmärksamhet på grund av den snäva tidtabellen.

**Slutligen framhåller Folktinget att det är synnerligen viktigt att riksdagens grundlagsutskott ges möjlighet att pröva lagförslagen i förhållande till grundlagen, detta på grund av förslagets centrala betydelse för de grundläggande rättigheterna.**

Helsingfors den 10 mars 2009

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Ulla-Maj Wideroos  
ordförande

Richard Sjölund  
I vice ordförande

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