

KIRJALLINEN KYSYMYS 1014/2012 vp

Tulkkauspalvelujen käyttö kuntaliitosten myötä syntyneissä kaksikielisissä kunnissa

Eduskunnan puhemiehelle

Kuntaliitoksissa kaksikielisyys ja palvelujen turvaaminen kahdella kielellä puhuttaa. Otetaan esimerkiksi yksikielinen Kotka ja kaksikielinen Pyhtää (Pyttis). Jos näistä muodostuisi yksi kunta, kuten hallitus kaavailee, olisi kunnassa alle 1 200 ruotsinkielistä. Tämä olisi vain n. 1,94 % uuden kunnan asukasluvusta. Venäjänkielisiä Kotkassa asuu n. 1 300, ja määrä kasvaa. Kotkan ensi vuoden talous on kovasti miinuksella, 28 milj. euroa. Mihinkään ylimääräisiin kustannuksiin ei ole varaa. Silti kuntaliitokset ovat ajankohtaisia ja osittain myös toivottavia. Kaksikielisen ja yksikielisen kunnan yhdistymisen yhteydessä on normaalia enemmän tunteita mukana. Olisi pyrittävä löytämään uuden "kaksikielisen" kunnan toteutuksessa tehokas ja asukkaita parhaiten palveleva malli. Kuntaliiton erityisasiantuntija Kia Leidenius antoi omana käsityksenään kaksikielisuuden hintakyselyyn seuraavanlaisen vastauksen:

"Valitettavasti ei ole olemassa mitään tutkimustietoa kaksikielisuuden hinnasta. Palvelun järjestäminen kahdella kielellä vaihtelee kunnittain varmasti yhtä paljon kuin kaikki muut peruspalveluiden kustannukset. Esim. Lohja on todennut, että kaksikielisyys kannattaa heille taloudellisesti, kun tulee lisää valtionosuuksia kaksikielisydestä. (Tämä kuitenkin lisää valtion kustannuksia.)

Pitää myös todeta, että kaksikielisyys on perusoikeus, joka saa maksaa, ihan samalla tavalla kun koulutuksen tai terveydenhuollon järjestämi-

nen. Luulen, että ei olisi edes mahdollista mitata kaksikielisuuden hintaa."

Mielestäni kaikkea palvelutuotantoa ja sen osatekijöitä on voitava mitata ja myös kehittää palvelujärjestelmiä. Uusi Kotka-Pyhtää-kuntaliitos (Kyminsuu), jos sellainen toteutuisi, voisi toimia pilottina kaksikielisten palvelujen kehittämisessä. Kotka-Pyhtää-mallissa tulisi olla keskeisellä sijalla kielipalvelujen järjestäminen tulkkauspalveluina. Kotkassa on hyvin toimiva Kotkan tulkkikeskus, joka palvelee useilla kielillä. Maahanmuuttotastaisten kuntalaisten kanssa on huomattu tulkkauspalveluiden tulevan edullisemmaksi kuin koko henkilöstön karsittaminen esim. somaliaa tai kurmundiaa taitaviksi.

Valtion nykyisen taloudellisen tilanteen vuoksi tulisi kaksikielisuuden nykyiset perusoikeudet ja kaksikielisuuden aiheuttamat kustannukset ja hyödyt ottaa yhdeksi kuntaliitosasioiden selvityskohteeksi. Tulisi selvittää erilaisia malleja toteuttaa kaksikielisyys. Kotkassa yksi luonteva tapa olisi laajennettu tulkkauspalvelu. Kotka-Pyhtää tulisi nykyisen lainsäädännön mukaan yksikieliseksi.

Kaksikielisuuden kustannukset kuntaliitosten jälkeisissä kunnissa on selvitettävä. On haettava uusia toimintamalleja toteuttaa kunnan palvelut kaksikielisesti. Yhtenä toimintamallina on laajennettu tulkkipalvelujen käyttö.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

*Mitä keinoja hallituksella on toteuttaa
kaksikielisen ja suomenkielisen kunnan
yhdistäminen ilman, että kansalaisten
kielellisiä oikeuksia suuresti heikenne-*

*tään ja uuden kunnan kustannusraken-
netta kuormitetaan kaksikielisen palve-
lujärjestelmän takia?*

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2012

Juho Eerola /ps

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Juho Eerolan /ps näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 1014/2012 vp:

Mitä keinoja hallituksella on toteuttaa kaksikielisen ja suomenkielisen kunnan yhdistäminen ilman, että kansalaisten kielellisiä oikeuksia suuresti heikennetään ja uuden kunnan kustannusrakenteita kuormitetaan kaksikielisen palvelujärjestelmän takia?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Perustuslain turvaamat kielelliset oikeudet on otettu huomioon kuntauudistuksen valmistelussa uudistuksen yhtenä reunaehtona sekä kuntarakennelakiluonnoksessa että luonnoksessa kielilain muuttamiseksi. Luonnokset kuntarakennelaksi ja laiksi kielilain muuttamisesta ovat parhaillaan lausuntokierroksella kunnissa. Myös eduskuntapuolueille on lähetetty asiasta lausuntopyyntö. Tarkoitus on antaa asiasta hallituksen esitys eduskunnalle tänä keväänä.

Kuntarakennelakiluonnoksen keskeiset säännökset koskevat kuntajaon muutoksen selvityselvöllisyyttä, selvitysmenettelyä ja -aikataulua, selvityspäruusteita, poikkeuspäruusteita, selvitysalueita sekä kuntien yhdistymisen taloudellisia tukia.

Rakennelakiluonnoksen mukaan kuntien on selvitysalueita muodostettaessa otettava yleisinä reunaehtoina huomioon kuntajakolain kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset sekä perustuslain turvaamat kielelliset oikeudet. Kielellisten oikeuksien turvaaminen on lisäksi otettu huomioon muissakin säännöksissä. Kaksikielisiä

kuntia koskevilla selvityksissä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista, ja yhdistymissopimuksissa on sovittava niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään molemmilla kansalliskielillä asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Koska kielelliset oikeudet, eli oikeus käyttää viranomaisasioinnissa ja saada palveluja suomeksi ja ruotsiksi, ovat sidoksissa pääosin kunnan kielelliseen jaotukseen ja koska kuntauudistuksen selvityspäruusteet voivat johtaa joillakin alueilla siihen, että perustuslain turvaamat asukkaiden kielelliset oikeudet voisivat heiketä olennaisesti, uudistuksessa on valmisteltu myös kielellisiä oikeuksia turvaavia muutoksia kielilakiin.

Voimassa olevan kielilain (423/2003) mukaan kunta on kaksikielinen, jos kunnassa on suomen- ja ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistön osuus on vähintään 8 prosenttia tai vähintään 3 000 asukasta. Lisäksi muutos yksikieliseksi kunnaksi edellyttää, että vähemmistön määrä on alle 3 000 asukasta tai alle kuusi prosenttia. Luonnoksessa laiksi kielilain muuttamisesta kunnan kielellistä jaotusta koskevaa säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että kuntajaon muutoksessa kunnasta tulisi kaksikielinen siinä tapauksessa, että kaksikielinen kunta tulee osaksi sellaista uutta kuntaa, joka olisi muutoin säädettävä yksikieliseksi. Esityksen päruusteella esimerkiksi Kotkan kaupungista ja Pyhtään kunnasta muodostuvasta uudesta kunnasta tulisi kaksikielinen. Esityksen tarkoituksena on turvata perustuslain mukaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen sellaisissa kuntajaon muutoksissa, joissa muutoin asukkaiden kielelliset oikeudet olennaisesti heikkenisivät.

Perustuslain ja sitä täydentävän kielilain mukaan kaksikielisen kunnan on turvattava kielelliset oikeudet yhdenvertaisesti samanlaisten perusteiden mukaan. Yhdenvertainen järjestäminen ei toteudu, jos palvelut järjestetään tulkkaukseen perustuen. Yhdenvertaisuusvaatimus ei kuitenkaan tarkoita, että jokaisessa toimipisteessä tai kaikkialla yhtä laajasti tulisi palvella molemmilla kansalliskielillä, vaan toiminta voidaan järjestää keskitetyissäkin toimipisteissä edellyttäen kuitenkin, että palveluja on yhtäläisesti saatavilla.

Kunnan muuttuminen kaksikieliseksi kaksikielisen kunnan liitoksen johdosta ei välttämättä lisää merkittävästi kunnan kustannuksia, koska liitoksessa kaksikielisen kunnan palvelurakenteet ja ruotsin kieltä osaava henkilöstö siirtyvät myös uuden kunnan palvelukseen. Liittyvän kaksikielisen kunnan rakenteet ja henkilöstö luovat perustan myös uuden kaksikielisen kunnan kaksikielisille palveluille. Esimerkiksi kirjallisessa kysymyksessä esitetystä Kotka-Pyhtää-tapauksessa Pyhtään kunta on järjestänyt palvelunsa ja palvelurakenteensa jo tähän mennessä molemmilla kielillä. Tätä henkilöstöä ja osaamista voi-

daan käyttää hyödyksi myös uuden kunnan palveluja järjestettäessä. Lisäksi on otettava huomioon, että Kotkassa järjestetään jo tällä hetkellä ruotsinkielistä opetusta ja päivähoitoa. Liitos laajentaisi kielelliset oikeudet myös muihin palveluihin. Kotka-Pyhtää-tapauksessa kuntajaon muutos parantaisi nykyisen Kotkan ruotsinkielisten asukkaiden oikeuksia saada palveluja omalla äidinkielellään. Kotkassa on määrällisesti enemmän ruotsinkielisiä kuin Pyhtään kunnassa.

Kunnan kaksikielisyydestä aiheutuu jonkin verran lisäkustannuksia. Kielilain muutosesityksillä on pyritty myös löytämään keinoja tarpeettomien kustannuksien vähentämiseksi muun muassa esityksillä, joiden perusteella Kotka-Pyhtää-tapaisissa liitoksissa ei tarvitsisi muuttaa katu- ja tiekyltitystä kaksikieliseksi. Kaksikielisyyden kustannukset eivät lisäksi ole pelkästään kunnan vastuulla, vaan valtio osallistuu osaltaan kaksikielisyydestä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnan kaksikielisyys otetaan huomioon tällä hetkellä valtionosuusjärjestelmässä yleisen osan määräytymisperusteena sekä opetuksen laskennallisiin kustannuksiin vaikuttavana perusteena.

Helsingissä 18 päivänä tammikuuta 2013

Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 1014/2012 rd undertecknat av riksdagsledamot Juho Eerola /saf:

Vilka metoder har regeringen för att genomföra sammanslagningen av en tvåspråkig och en finskspråkig kommun utan att medborgarnas språkliga rättigheter försämrats avsevärt och utan att den nya kommunens kostnadsstrukturer belastas på grund av ett tvåspråkigt servicesystem?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Vid beredningen av kommunreformen har de grundlagsskyddade språkliga rättigheterna beaktats som ett specialvillkor för reformen, både i utkastet till kommunstrukturlag och i utkastet till ändring av språklagen. Utkasten till kommunstrukturlag och lag om ändring av språklagen är som bäst ute på remiss i kommunerna. Även riksdagspartierna har tillställts en begäran om utlåtande. Avsikten är att en regeringsproposition om detta ska överlämnas till riksdagen i vår.

De centrala bestämmelserna i utkastet till kommunstrukturlag gäller skyldighet att utreda en ändring i kommunindelningen, förfarande och tidsfrist för utredningen, utredningsgrunder, grunder för avvikelse, utredningsområden samt ekonomiska stöd för kommunsammanslagningar.

Enligt utkastet till kommunstrukturlag ska kommunerna när de bildar utredningsområden som allmänna villkor beakta de allmänna förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i kommunindelningsslagen samt de grundlagsskyddade språkliga rättigheterna. Skyl-

digheten att trygga de språkliga rättigheterna har dessutom beaktats även i andra bestämmelser. I utredningar som gäller tvåspråkiga kommuner ska tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna bedömas och ska kommunerna i ett sammanslagningsavtal komma överens om enligt vilka principer servicen och förvaltningen i den nya kommunen ska ordnas på båda nationalspråken för att invånarnas språkliga rättigheter ska tryggas.

Eftersom de språkliga rättigheterna, det vill säga rätten att använda finska och svenska i kontakter med myndigheterna och rätten att bli betjänad på detta språk, i huvudsak är bundna till kommunens språkliga indelning och eftersom utredningsgrunderna för kommunreformen i vissa områden kan medföra risk för att invånarnas grundlagsskyddade språkliga rättigheter försämrats betydligt, har man inför reformen berett även sådana ändringar av språklagen som syftar till att trygga de språkliga rättigheterna.

Enligt gällande lydelse i språklagen (423/2003) är en kommun tvåspråkig, om kommunen har finskspråkiga och svenskspråkiga invånare och minoriteten utgör minst åtta procent eller minst 3 000 invånare. För att en kommun ska bli enspråkig förutsätts det att minoriteten består av färre än 3 000 invånare eller har sjunkit under sex procent. I utkastet till lag om ändring av språklagen föreslås det att paragrafen om kommunens språkliga indelning ändras så att det föreskrivs att när kommunindelningen ändras blir kommunen tvåspråkig om en tvåspråkig kommun blir en del av en sådan ny kommun som annars borde bestämmas vara enspråkig. Med stöd av förslaget blir till exempel den nya kommun som bildas av Kotka stad och Pyttis kommun tvåspråkig. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att trygga de grundlagsenliga språkliga

rättigheterna vid sådana ändringar i kommunindelningen där invånarnas språkliga rättigheter annars skulle försämrats i väsentlig grad.

Enligt grundlagen och språklagen, som kompletterar grundlagen, ska en tvåspråkig kommun säkerställa de språkliga rättigheterna likvärdigt på samma grunder. Likvärdiga arrangemang blir inte verklighet om servicen ordnas på tolkningsbasis. Kravet på likvärdighet innebär dock inte att man på varje verksamhetsställe eller överallt ska betjäna på båda nationalspråken i lika stor omfattning, utan verksamheten kan också ordnas centraliserat, dock så att samma service kan fås.

Att en ny kommun blir tvåspråkig till följd av sammanslagning med en tvåspråkig kommun medför inte nödvändigtvis några betydande merkostnader för kommunen eftersom den gamla tvåspråkiga kommunens servicestrukturer och personal med kunskaper i svenska följer med till den nya kommunen i samband med sammanslagningen. Strukturerna och personalen från den inkorporerade tvåspråkiga kommunen utgör grunden för tvåspråkig service även i den nya tvåspråkiga kommunen. Ett exempel är fallet Kotka-Pyttis, som nämns i det skriftliga spörsmålet, för vilket gäller att Pyttis kommun redan i dag ordnar service och har en servicestruktur på båda språken. Personalen och kompetensen kan tas till

vara också när den nya kommunen ordnar service. Dessutom bör det beaktas att det i Kotka redan nu ordnas svenskspråkig undervisning och dagvård. Sammanslagningen kommer att innebära att kravet på att säkerställa de språkliga rättigheterna utsträcks till att gälla även inom andra former av service. I fallet Kotka-Pyttis kommer den ändrade kommunindelningen att medföra att de svenskspråkiga invånarna i nuvarande Kotka får bättre möjligheter att få service på sitt modersmål. I Kotka finns det numerärt sett fler svenskspråkiga än i Pyttis kommun.

En tvåspråkig kommun innebär en del merkostnader. Syftet med de föreslagna ändringarna av språklagen är också att finna metoder för att minska onödiga kostnader bland annat genom förslag utifrån vilka gatu- och vägs skyltar inte ska behöva göras tvåspråkiga vid liknande sammanslagningar som i fråga om Kotka-Pyttis. Dessutom gäller att kostnaderna för tvåspråkighet inte omfattas enbart av kommunens ansvar, utan via statsandelssystemet tar staten del i de kostnader som tvåspråkigheten medför. Att en kommun är tvåspråkig beaktas för närvarande i statsandelssystemet som en grund för bestämmande av den allmänna delen och som en grund som inverkar på de kalkylerade kostnaderna för undervisning.

Helsingfors den 18 januari 2013

Förvaltnings- och kommunminister Henna Virkkunen