

Jan-Erik Enestam
Marcus Henricson



1 • 2015

Yksi kunta, kaksi kieltä

Kaksikielisten kuntien hallintomalleja



Yksi kunta kaksi kieltä. Kaksikielisten kuntien hallintomalleja.

Julkaisija: Ajatushautomo Magma
www.magma.fi

Tämä kaksikielinen selvitys julkaistaan sarjassa ”Magma-studier” sarjanumerolla 1 • 2015

Painopaikka: Gravity Oy

Taitto: Paradigm

Kansikuva:

Jan-Erik Enestamin kuva: Johannes Jansson/norden.org

Marcus Henriksonin kuva: Gunvor Haddas

ISBN: 978-952-5864-59-5 (print)

ISBN: 978-952-5864-60-1 (online)

Magman raportit julkaisusarjassa ”Magma-studier”:

ISSN-L: 1798-4629

ISSN: 1798-4629 (print)

ISSN: 1798-4610 (online)



Magma-studie 1 • 2015



Yksi kunta, kaksi kieltä

Kaksikielisten kuntien hallintomalleja



**Jan-Erik Enestam
Marcus Henricson**

Sisältö

Esipuhe	7
Kirjoittajista	11
Johdanto	13
Lähtökohtia	15
Kuntien kielellisellä asemalla on suuri käytännön merkitys	15
Kaksikieliset kunnat - pysyvä rakenne	16
Yhdeksän aluetta: Eri olosuhteet vaativat erilaisia ratkaisuja	18
Neljä kaksikielisen kunnan hallintomallia	25
Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot	25
Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio	26
Malli III: Lähivaltuustot joilla on erillinen kielellinen asema	27
Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli	29
Neljä näkökulmaa, neljä arviointikriteeriä	31
Ensimmäinen näkökulma: julkiset palvelut	34
Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot	34
Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio	35
Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla	35
Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli	36
Toinen näkökulma: lähidemokratia	38
Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot	38
Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio	39
Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla	39
Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli	41
Kolmas näkökulma: kunnan viestintä	42
Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot	42
Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio	43
Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla	43
Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli	45

Neljäs näkökulma: rakenteet ja johtaminen	46
Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot	46
Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio	47
Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla	47
Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli	48
Kriittinen tarkastelu neljän kriteerin kautta	50
Voimassa oleva laki ja uuden lainsäädännön tarve	50
Perustuslaki	51
Taloudelliset vaikutukset	54
Johtopäätökset ja suositukset	56
Eri hallintomallien seudulliset kokeilut	56
Kaksikielisten kuntien hallintomalleja koskevan selkeän doktriinin muodostaminen	58
Kielellisesti eriytettyjen sivistyslautakuntien harkitseminen	59
Lähteet	60
Viitteet	60

Esipuhe

Kielellisiä perusoikeuksia ei ole otettu riittävässä määrin huomioon kuntaliitossopimuksia tehtäessä, käy ilmi Oikeusministeriön joitakin vuosia sitten tekemästä selvityksestä. Selvityksessä tarkasteltiin kuntaliitossopimuksia viidessätoista kuntaliitoksessa, jossa yhdistyivät kaksikielinen ja suomenkielinen kunta. Tarkastelu osoitti, että kielelliset perusoikeudet ovat saaneet liitossopimuksissa vain vähän painoarvoa. Tämän jälkeen on toteutettu uusia kuntaliitoksia. Lisäksi Pohjanmaan ruotsinkielisistä kunnista osa on päättänyt ryhtyä kaksikieliseksi. Kielelliset oikeudet ovat ajankohtainen aihe tulevaisuudessakin, kun otetaan huomioon monien kuntien heikko taloustilanne ja viime hallitusten pyrkimykset luoda suuria kuntayksiköitä.

Kielelliset oikeudet luovat kansalaisille turvallisuutta lähiyh-teiskunnassaan. Näin on kuitenkin vain, jos ne toteutuvat. Miten aiemmin yksikieliset kunnat selviytyvät palvelujen tarjoamisesta kahdella kielellä? Miten kuntia hallitaan siten, että kuntalaiset saavat oikeudenmukaista kohtelua äidinkielestään riippumatta? Tasa-arvoinen palvelu ei tarkoita, että samat palvelut olisivat tarjolla koko ”suurkunnan” alueella, vaan palvelut eri kielillä voidaan tarvittaessa keskittää tiettyihin toimintayksiköihin. Ratkaisevaa on, että kieliasiat otetaan huomioon jo kuntaliitoksen suunnittelu-vaiheessa ja kielelliset tavoitteet on määritelty selkeästi kuntaliitosta toteutettaessa.

Lainsäädännön sanamuotoja on muutettu viime vuosina siten, että ne usein – mutta eivät aina – tarjoavat kaksikielisyyden toteuttamiselle käytännössä paremmat mahdollisuudet. Kielilaisissa on vuodesta 2014 lähtien edellytetty, että kun kaksikielinen ja yksikielinen kunta yhdistetään, uudesta kunnasta tulee kaksikielinen. Lisäksi laissa edellytetään, että kunta jää pysyvästi kaksikieliseksi.

Toivottavasti vuoden 2017 kunnallisvaalit nostavat esiin kiinnostuksen asettaa sivistyshallinnon ulkopuolisia, itsenäisiä jaostoja molemmilla kielillä. Se on ollut mahdollista tähänkin asti, mutta käytäntöä on harjoitettu rajallisesti. Tilanne tarjoaa mahdollisuuksia innovaatioille.

Hyvä lainsäädäntö edellyttää paikallisilta päättäjiltä myös hyvää tahtoa ja kiinnostusta palvella molempien kieliryhmien edustajia. Toimivat rakenteet on lisäksi luotava sellaisiksi, että ne takaavat suomen- ja ruotsinkielisten kuntalaisten tasa-arvon toteutumisen. Ajatushautomo Magma päättikin syksyllä 2014 tehdä selvityksen tavoista, joilla kaksikieliset kunnat voivat toimia kuntaliitoksen jälkeen.

Jo alussa oli selvää, että yksi malli ei riitä, sillä kuntien väliset erot ovat niin suuret: Toisissa kunnissa kielivähemmistöjen edustajat ovat hajallaan, toisissa keskittyneitä tietyille alueille. Toisissa kunnissa kielivähemmistö on pieni, toisissa suhteellisen suuri. Eri kunnissa tarvitaan erilaisia ratkaisuja lainsäädännön sallimissa puitteissa. Jotta aihe tulisi käsitellyksi selvityksessä monipuolisesti, selvityksen tekijöiksi valittiin Jan-Erik Enestam ja Marcus Henricson, joilla on omakohtaista kokemusta sekä hallinnosta että kuntatason selvitystyöstä.

Monipuolisuuden varmistamiseksi perustettiin myös ohjausryhmä, johon kuuluivat Magman edustajien lisäksi Rurik Ahlberg (valtiotieteiden lisensiaatti), Linnéa Henriksson (valtiotieteiden lisensiaatti, Åbo Akademi), Suvi Savolainen (ylitarkastaja, Valtiovarainministeriö), Markku Suksi (oikeustieteen professori, Åbo Akademi) ja Kristina Wikberg (johtaja, Suomen Kuntaliitto, ruotsinkieliset ja kansainväliset asiat). Magma kiittää ohjausryhmän jäseniä arvokkaista ideoista, ehdotuksista ja kritiikistä sekä selvityksen tekijöiden kaikupohjana toimimisesta.

Yksi kunta, kaksi kieltä -raportista käy ilmi, että kaksikielistä toimintaa edistäviä rakenteita ja hallintomalleja voidaan luoda

eri tavoin. Erityisesti tulee painottaa lähidemokratiaan liittyviä osa-alueita, sillä kuntaliitos vaikuttaa merkittävästi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja etäisyyteen päätöksenteosta. Raportissa käsitellään myös syvällisemmin aihetta, jota on käsitelty mm. seuraavissa Magman raporteissa: *Språket på agendan i metropolen* (2011) pääkaupunkiseudun metropolialueen palvelutarjonnasta ja *Den nya kommunen* (2013) aiemmista kuntaliitoksista saaduista kokemuksista. Rakennemuutokset ja niiden seuraukset kuuluvat Magman keskeisiin painopistealueisiin.

Yksi kunta, kaksi kieltä -raportin on tarkoitus toimia tulevien kuntaliitosten kielellisten vaikutusten suunnittelun ja toteutuksen apuvälineenä. Toivomme, että se myös antaa ajatuksia jo kaksikieliseksi muuttuneiden kuntien päättäjille ja kuntalaisille niissä kunnissa, joissa kaksikielisyyden tarpeet ja odotukset eivät vielä täyty – riippumatta siitä, kumpi kieliryhmä on vähemmistöasemassa. Jotta *Yksi kunta, kaksi kieltä* -raportti palvelisi molempia kieliryhmiä, se julkaistaan sekä ruotsiksi että suomeksi.

Raportin lopussa on konkreettisia ehdotuksia, joista yksi kannustaa määräaikaisiin kokeiluihin ja innovaatioihin. Elinkeinoelämässä innovaatio on ollut muotisana ja menestystekijä parin vuosikymmenen ajan. Kunta-alaa odottavat suuret taloushaasteet pitkälle tulevaisuuteen. Siksi kunta-alallakin tulisi olla paremmat valmiudet innovaatioiden ja uudisajattelun hyödyntämiseen.

Helsingissä huhtikuussa 2015

Björn Sundell
Tutkimusvastaava
Ajatushautomoma Magma

Kirjoittajista

Jan-Erik Enestam on VTM sekä pitkäaikainen entinen kansanedustaja ja ministeri. Hän on toiminut matkailupäällikkönä Ahvenanmaalla ja Västanfjärdin kunnanjohtajana. Poliittisen uransa jälkeen hän johti runsaat kuusi vuotta Pohjoismaiden neuvoston sihteeristöä Kööpenhaminassa. Eläkkeelle jäätyään hän toimii vapaana konsulttina. Hänellä on lukuisia hallitustehtäviä, ja toimii mm. Suomalais-ruotsalaisen kulttuurirahaston, Finlands Svenska Idrottin sekä Suomen metsäsertifointiyhdistyksen puheenjohtajana.



Marcus Henricson on vaativiin selviytyksiin, strategiaan muutoshankkeisiin sekä johtamisen kehittämiseen erikoistunut lakimies ja johdon konsultti. Aikaisemmin hän on mm. työskennellyt kaupunginjohtajana, kunnanjohtajana ja toimitusjohtajana. Viimeiset pari vuotta hän on toiminut yrittäjänä. Hän on myös auktorisoitu kääntäjä. Hänellä on lukuisia luottamustehtäviä. Vapaa-aikanaan hän harrastaa liikuntaa ja soittaa bassoa rockbändissä.



Johdanto

Suomi sai uuden kuntalain 1.5.2015.¹ Kuntien hallinnon, johtamisen, organisaation, tehtävien ja rahoituksen osalta uusi laki ei tuo dramaattista muutosta verrattuna vuoden 1995 lakiin. Käytännössä kunnat voivat jatkaa entisillä hallinto- ja johtamismalleillaan.

Tästä huolimatta kunnallisiin organisaatioihin suuntautuu huomattava muospaine. Menot kasvavat huomattavasti nopeammin kuin tulot. Väestön ikääntyessä heikkenevä vanhushuoltosuhde luo suuria muospaineita.

Menneen vuosikymmenen kuntaliitosten trendi näyttää jatkuvan. Maamme kaksikieliset seudut eivät muodosta tässä suhteessa poikkeusta. Todennäköisesti niille tulee syntymään uusia, kaksikielisiä kuntia.

Näiden uusien kaksikielisten kuntien toiminnan suunnittelussa tavoitteena tulee olla kuntalaisten palveleminen mahdollisimman hyvin molemmilla kansalliskielillä. Tällöin tärkeäksi kysymykseksi muodostuu, miten uuden kunnan tulisi rakentaa

- Päätöksentekonsa,
- Hallintonsa,
- Johtamisensa,
- Toimintatapansa, sekä
- Palveluorganisaationsa,

jotta kuntalaisia pystytään palvelemaan heidän omalla kielellään. Tässä selvityksessä esitetään neljää yllä mainittua tavoitetta tukevaa hallintomallia.

Tehtävänä on ollut tulevaisuuden vaihtoehtojen esittäminen. Esitetyistä malleista osa ovat toteutettavissa nykyainsäädännön mukaan. Toiset edellyttävät muutoksia lainsäädäntöön. Suhdetta

voimassa olevaan lakiin tutkitaan jokaisen mallin kohdalla erikseen.

Ensimmäisissä luvuissa neljää mallia kuvataan neljästä eri näkökulmasta. Mallien toteutettavuuden arvioimiseksi niitä tarkastellaan tämän jälkeen neljän kriteerin kautta. Viimeiseen lukuun sisältyy konkreettisia suosituksia.

Kaksikielisten seutujen kuntaliitoksissa kuntien edustajien on itse otettava kantaa siihen, mikä malli luo uudelle kunnalle parhaat edellytykset kuntalaisten palvelemiseen. Tämän selvityksen tavoitteena on tarjota niihin prosesseihin konkreettisia välineitä.

Lähtökohtia

Kaksikielisellä seudulla tapahtuvaan kuntaliitokseen osallistuu usein sekä kaksikielisiä että yksikielisiä kuntia. Kaksikielisten kuntien kielellinen identiteetti, profiili ja toimintakulttuuri saattavat vaihdella paljonkin.

Kuntien kielellisellä asemalla on suuri käytännön merkitys

Kielilain 5 §:n mukaan kunnat muodostavat kielellisen jaon perustan. Ne ovat joko yksikielisiä tai kaksikielisiä. Kuntien kielellinen asema vaikuttaa moneen asiaan:

- *Asukkaiden oikeuteen kunnallisiin palveluihin omalla kielellään:* Yksikielisillä kunnilla on rajallinen velvollisuus tarjota kuntalaisille palveluja toisella kotimaisella kielellä.
- *Yksityishenkilön kielellisiin oikeuksiin viranomaisissa:* Kielilain 10 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa. Yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään pääsääntöisesti kunnan kieltä.
- *Muiden viranomaisten kielelliseen asemaan:* Kielilain 6 §:n mukaan sellainen valtion tai kuntayhtymän viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai yksikään kaksikielinen kunta, on kaksikielinen.

Kuntalaisten oikeus palveluihin omalla kielellään on keskeinen huomioitava tekijä kuntaliitoksia selvitettäessä. Kuntarakennelain 4 §:n mukaan tulee pyrkiä kuntarakenteeseen, joka turvaa kuntalaisten oikeudet palveluihin omalla suomen tai ruotsin kielellä.

Kaksikieliset kunnat - pysyvä rakenne

Kunnasta tulee kaksikielinen, jos suomen- tai ruotsinkielinen väestö ylittää kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta.

Sitä vastoin kaksikielisen kunnan muuttuminen yksikieliseksi edellyttää kahden kriteerin täyttymistä: Kunnassa on oltava alle 3 000 suomenkielistä tai ruotsinkielistä asukasta, joiden on muodostettava alle kuusi prosenttia kunnan väestöstä.

Vuonna 2013 kielilain 5 §:ään otettiin säännös, jonka tarkoituksena on kuntien kaksikielisyyden säilyttäminen kuntaliitosten yhteydessä: Kuntaliitoksessa uudesta kunnasta tulee aina kaksikielinen, jos yksikään liittyvistä kunnista on kaksikielinen. Voimassa olevan lain mukaan tällainen kunta ei voi myöhemmin muuttua yksikieliseksi.

Käytännössä kielilain säännökset tarkoittavat

- Että kaksikielisellä seudulla tehdyn kuntaliitoksen tuloksena lähes aina on kaksikielinen kunta, ja
- Että sellaisista uusista kunnista nykylainsäädännön mukaan tulee pysyvästi kaksikielisiä.

Kuntien kaksikieliseen palveluvelvoitteeseen, -kykyyn ja -valmiuteen liittyvät kysymyksenasettelut lienevät siis ajankohtaisia vastaisuudessakin.

Sitä vastoin joidenkin kaksikielisten kuntien enemmistökieli saattaa muuttua. Tällä on kunnan kannalta tiettyjä juridisia vaikutuksia, joskaan se ei vaikuta kunnan kaksikielisyyteen.²

Kunta, joka ei täytä kielilain mukaisia kaksikielisyyden edellytyksiä, voi valtioneuvostolle suunnatulla hakemuksella hakeutua kaksikieliseksi.



**Kuntaliitoksessa uudesta
kunnasta tulee aina kaksi-
kielinen, jos yksikään liittyvistä
kunnista on kaksikielinen.**



Yhdeksän aluetta: Eri olosuhteet vaativat erilaisia ratkaisuja

Suomen 32:lla kaksikielisellä kunnalla on yhteensä 1,7 miljoonaa asukasta. Kaksikielisistä kunnista 18:n enemmistökieli on suomi ja 14:n ruotsi.

Niiden kielellisiin vähemmistöihin kuuluvat yhteensä 140 000 ruotsinkielistä ja 44 000 suomenkielistä. Kielellisten vähemmistöjen suhteelliset osuudet vaihtelevat kolmesta prosentista (ruotsinkieliset Vantaalaiset) 42 prosenttiin (suomenkieliset Inkoolaiset).

Tähän lukuun on koottu tärkeitä perustietoja Suomen yhdeksästä kaksikielisestä seudusta. Jako perustuu Tilastokeskuksen ja Työ- ja elinkeinoministeriön käyttämään seutukuntajakoon.

Kuten tämä vertailu osoittaa, seutujen välillä on perustavanlaatuisia eroja. Siksi sekä valtiolla että kunnilla tulisi olla valmius soveltaa eri seuduilla erilaisia hallintomalleja.

Kokkolan seutu on Suomen kaksikielisistä seuduista pohjoisin. Seudun seitsemällä kunnalla on yhteensä 66 000 asukasta.

- Niistä vain Kokkola on kaksikielinen, muiden ollessa suomenkielisiä.
- Kokkolan 47 000:sta asukkaasta 6 200 eli 13 % ovat ruotsinkielisiä.
- Seudun muilla kunnilla on yhteensä n. 160 ruotsinkielistä asukasta (keskimäärin 0,8 %).
- Pietarsaaren seudun kanssa tehdään yhteistyötä useassa palvelumuodossa, mm. pelastustoimessa ja ammattiopetuksessa.
- Kokkolan kaupunki hoitaa Kruunupyyn, Pietarsaaren seudun pohjoisimman kunnan, sosiaali- ja terveydenhuollon.

Pietarsaaren seudun 50 000:sta asukkaasta 75 % puhuvat äidinkielenään ruotsia.

- Seudun viisi kuntaa ovat kaikki kaksikielisiä, enemmistökielenään ruotsi.³
- Tästä huolimatta kuntien kielirakenne on hyvin erilainen: Suomenkielisen vähemmistön osuus vaihtelee Luodon 300 henkilöstä eli 6,1 prosentista Pietarsaaren 7 400 henkeen eli 37 prosenttiin.
- Pietarsaaren päätöksenteko, hallinto ja palvelut ovat käytännössä täysin kaksikielisiä.
- Muissa kunnissa ruotsi on pääasiallinen työkieli.
- Vuoden 2014 aikana Pietarsaaren seudun kunnat ja Järvi-seutuun kuuluva Evijärvi ovat valmistelleet kuntaliitossopimusluonnosta. Sopimuksen hyväksyisivät vain Pietarsaari ja Evijärvi.

Vaasan seudun 113 000:sta asukkaasta 66 000 eli 59 % puhuvat suomea äidinkielenään.

- Seudun seitsemästä kunnasta kaksi ovat suomenkielisiä. Viidestä kaksikielisestä kunnasta neljän enemmistökieli on ruotsi ja Vaasan suomi.⁴
- Pienin kielivähemmistö on suomenkielisessä Isossakyrössä, jonka 33 ruotsinkielistä muodostavat 0,7 % kuntalaisista.
- Absoluuttisesti suurimman vähemmistön muodostavat n. 15 000 ruotsinkielistä Vaasalaista (23 %).
- Suhteellisesti suurimman vähemmistön muodostavat Mustasaaren 5 600 suomenkielistä (29 %).
- Vaasan seudun ja Suupohjan rannikkoseudun erityinen kuntajakoselvitys valmistui joulukuussa 2014. Selvittäjät eh-



**Suomen 32:lla kaksikielisellä
kunnalla on yhteensä
1,7 miljoonaa asukasta.
Kaksikielisistä kunnista
18:n enemmistökieli on
suomi ja 14:n ruotsi.**



dottavat, että Vaasan seudun ja Suupohjan rannikkoseudun kymmenen kuntaa muodostavat uuden kunnan.

Suupohjan rannikkoseudun vajaasta 18 000:sta asukkaasta 12 000 ovat ruotsinkielisiä.

- Seudun kolmen kaupungin kieliprofilit ovat hyvin erilaiset: Kaskisten 1 350 asukkaasta 65 % ovat suomenkielisiä. Kristiinankaupungin 7 000:sta asukkaasta 55 % ovat ruotsinkielisiä. Närpiö on tällä hetkellä Manner-Suomen ainoa täysin ruotsinkielinen kunta, 530:n suomenkielisen vähemmistön muodostaen 5,7 % kaupungin 9 400:sta asukkaasta.⁵
- Vaasan seudun erityinen kuntajakoselvitys käsittää myös Suupohjan rannikkoseudun kolme kaupunkia.

Turun seudun 11:sta kunnasta vain Turku on kaksikielinen, muiden ollessa täysin suomenkielisiä.

- Turun 180 000:sta asukkaasta ruotsinkielisiä on 9 700 eli 5,6 %.
- Seudun täysin suomenkielisillä kunnilla on yhteensä 2 600 ruotsinkielistä asukasta.
- Turun seudun erityinen kuntajakoselvitys valmistui marraskuussa 2014. Selvittäjät ehdottavat kolmen eri kuntaliitoksen tekemistä. Täysin suomenkieliset Lieto, Raisio, Rusko ja Kaarina muodostaisivat uuden kunnan yhdessä Turun kanssa.

Turunmaan kahden kunnan, Kemiönsaaren ja Paraisten, yhteensä 22 500:sta asukkaasta ruotsinkielisiä on vajaat 14 000 eli 61 %.

- Suomenkielisen vähemmistön osuus on Paraisilla 42 % ja Kemiönsaarella 25 %.

- Työmatkaliikenteen ja asioinnin muodossa seudun siteet Turkuun ovat tiheät.
- Kaksikielisten julkisten palvelujen järjestämisen kannalta Turun 9 700 ruotsinkielisen vähemmistön (5,6 %) merkitys on suuri.
- Syksystä 2013 lähtien Parainen ja Kemiönsaari ovat omasta aloitteestaan selvittäneet kuntaliitosta. Kevään 2014 väli-raportissa selvittäjä ehdottaa, että kunnat jatkavat selvitystyötä uuden kunnan muodostamiseksi viimeistään vuoden 2017 alusta. Tällä hetkellä prosessi odottaa valtion päätöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista.

Länsi-Uudenmaan viisi kuntaa ovat kaikki kaksikielisiä. Kahden enemmistö on ruotsi, kolmen suomi.

- Seudun 98 000:sta asukkaasta ruotsinkielisten osuus on 30 %.
- Kielivähemmistöjen osuus vaihtelee Lohjan 3,5 prosentista (1 700 ruotsinkielistä) Inkoon 42 prosenttiin (2 300 suomenkielistä).⁶
- Seudun toiseksi suurimman kunnan, Raaseporin, asukkaista 66 % eli 19 000 ovat ruotsinkielisiä.
- Seudun kunnat ovat useaan otteeseen keskustelleet erilaisista kuntaliitosvaihtoehdoista. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan syntynyt päätöksiä.

Helsingin seudun 14:sta kunnasta kuusi ovat kaksikielisiä, enemmistökielenään suomi. Muuta kahdeksan kuntaa ovat täysin suomenkielisiä.

- Seudun 1,4 miljoonasta asukkaasta 82 000 eli 6 % ovat ruotsinkielisiä.

- Kaikista Suomen kunnista suurin ruotsinkielinen väestö on Helsingissä (36 000, 6 %) ja Espoossa (20 000, 8 %).
- Suhteellisesti suurin kielivähemmistö on Kauniaisissa (3 300 ruotsinkielistä, 37 %) ja Sipoossa (6 800 ruotsinkielistä, 36 %).
- Seudun täysin suomenkielisillä kunnilla on yhteensä 3 800 ruotsinkielistä asukasta.
- Sipoo kuuluu vuodesta 2011 Helsingin seutuun, mutta tekee aktiivista yhteistyötä Itä-Uudenmaan kuntien kanssa ja kuuluu esimerkiksi Itä-Uudenmaan pelastuslaitokseen, jonka isäntäkuntana Porvoo toimii.
- Helsingin seudun erityinen kuntaliitosselvitys valmistui joulukuussa 2014. Selvittäjät ehdottavat, että Espoo, Helsinki, Kauniainen, Sipoo ja Vantaa muodostavat uuden kunnan.
- Vain Helsinki on suhtautunut ehdotukseen myönteisesti. Tästä huolimatta selvittäjät harkitsevat kuntarakennelain 16 §:n mukaisen kuntaliitosesityksen tekemistä Valtionvarainministeriölle.

Itä-Uudenmaan kuudesta kunnasta kolme ovat kaksikielisiä suomi enemmistökielenään ja kolme täysin suomenkielisiä.

- Seudun 77 000 asukkaasta 23 000 eli 30 % ovat ruotsinkielisiä.
- Porvoolla on 15 000 ruotsinkielistä asukasta (30 %), Loviisalla 6 500 (42 %) ja Lapinjärvellä 930 (33 %).
- Itä-Uudenmaan kolmella täysin suomenkielisellä kunnalla on yhteensä vajaat 600 ruotsinkielistä asukasta.
- Itä-Uudenmaan kuusi kuntaa sekä Sipoo ovat tehneet kuntaliitosselvityksen. Loppuraportti ja luonnos liitossopimukseksi valmistuivat joulukuussa 2014.

- Vain Porvoo on toivonut kuntaliitosneuvottelua, muut kunnat ovat päättäneet olla osallistumatta neuvotteluihin.

Edellä mainittujen kaksikielisten seutujen lisäksi useassa isohkossa, virallisesti täysin suomenkielisessä kaupungissa on pieniä ruotsinkielisiä vähemmistöjä. Tärkeimmät niin kutsutut kielisaarekkeet ovat Pori, Kotka, Tampere ja Oulu.

Kielisaarekkeiden ruotsinkieliset palvelut, kuten lasten päivähoito ja koulut, hoidetaan usein kunnan ja yksityisten toimijoiden välisessä yhteistyössä. Kuntien oma ruotsinkielinen toiminta on yleensä hyvin pienimuotoista. Yksikielisen kunnan velvollisuus tarjota palveluja vähemmistökielellä on rajallinen.⁷

Neljä kaksikielisen kunnan hallintomallia

Tässä luvussa kuvataan neljän vaihtoehtoisen hallintomallin pääpiirteet.

Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi lautakuntien sijasta asettaa valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä. Mitä tässä jatkossa sanotaan lautakunnista, koskee myös mahdollisia valtuustovaluokuntia.

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot

Kaksikielisissä kunnissa opetushallinnossa kielellisesti erillisten toimielinten malli on lakisääteinen. Käytännössä kuntalain 30 § 4 momentin säännös tarkoittaa, että kaksikielisellä kunnalla tulee olla joko

- Erilliset lautakunnat suomenkielistä ja ruotsinkielistä opetustointia varten, tai
- Yhteinen lautakunta suomenkielisine ja ruotsinkielisine jaostoineen.

Lautakuntien tai jaostojen jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Kuntalain 31 § 1 momentin 5 kohdan mukaan valtuusto voi asettaa jaoston kumpaakin kieliryhmää varten myös muuta hallintoalaa kuin opetustointia varten. Myös niiden jäsenten tulee silloin edustaa kyseistä kieliryhmää.

On siis olemassa selkeä lakisääteinen malli jaostojen asettamiselle kielen perusteella, jota voidaan soveltaa kaksikielisen kunnan poliittiseen päätöksentekoon toimialaan katsomatta. Tähän men-

nessä kyseistä mallia on kuitenkin käytetty varsin vaatimattomassa laajuudessa.⁸

Kunnan virkaorganisaation kielellinen rakenne jää käytännössä riippumaan poliittisen päätöksenteon organisointitavasta: Mitä laajempia ja vastuullisempia tehtäväkokonaisuuksia yksikielisille jaostoille delegoidaan, sitä enemmän myös virkaorganisaatio eriytyy kielen perusteella.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio

Erilaisen kielellisen aseman ja identiteetin omaavien kuntien liitoksessa erilliset sivistyslautakunnat voidaan yhdistää kielelliseen matriisiorganisaatioon. Malli soveltuu erityisesti kuntiin, joiden

- Kielivähemmistö on lukumääräisesti pieni, ja
- Vähemmistökielen palveluvolyymit ovat niin pienet, ettei riittävää asiantuntemusta käytännössä pystytä ylläpitämään erillisessä, yksikielisessä hallinnossa.

Tämä malli voi esimerkiksi olla ajankohtainen niissä kunnissa, jotka hakeutuvat kaksikieliseksi vaikka kielivähemmistö ei ylitä kielilaisa asetettuja raja-arvoja. Sellaisia kuntia ovat esimerkiksi Korsnäs, Luoto ja Närpiö, joilla kaikilla on muutaman sadan hengen suomenkielinen vähemmistö.

Tässä mallissa asetetaan suomenkielinen ja ruotsinkielinen sivistyslautakunta kuntalain 30 § 4 momentin mukaisesti. Muut hallinnonalat hoidetaan kaksikielisten hallintojen toimesta. Sitä vastoin kunnan virkamiesjohto rakentuu kielen perusteella. Kunnanhallituksen alaisina ovat

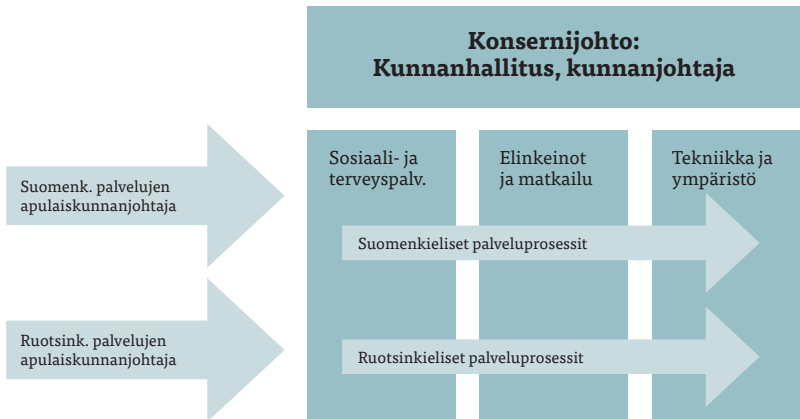
- Kuntakonsernia johtava kunnanjohtaja,
- Suomenkielisen toiminnan apulaiskunnanjohtaja, sekä
- Ruotsinkielisen toiminnan apulaiskunnanjohtaja.

Apulaiskunnanjohtajilla on kokonaisvastuu koko organisaation, paitsi sivistystoimen, suomenkielisestä ja ruotsinkielisestä toiminnasta. Heidän vastuu on riippumaton linjaorganisaation hallinnollisista rajoista.

Siltä osin kuin toimintaa hallinnoidaan kaksikielisesti, sovelletaan siis kielellistä matriisiorganisaatiota, jossa apulaiskunnanjohtajat johtavat suomen- ja ruotsinkielisiä palveluntuottajia.

Graafisesti kielellistä matriisiorganisaatiota voidaan kuvailla seuraavalla tavalla:

Kuva 1: Kielellinen matriisiorganisaatio.



Malli III: Lähivaltuustot joilla on erillinen kielellinen asema

Joulukuussa 2014 julkaistussa Vaasan seudun erityisessä kuntajakoselvityksessä selvittäjät Jan-Erik Enestam ja Ossi Repo ehdottavat, että Vaasan seudun ja Suupohjan rannikkoseudun kymmenen kuntaa muodostavat uuden kunnan vuoden 2017 alusta.⁹

Selvityksessä esitetään uutta mallia paikallisen identiteetin säi-

lyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Esityksen mukaan uudessa kunnassa olisi kymmenen kuntavaalien yhteydessä pidettävissä suorissa vaaleissa valittua alueellista toimielintä, eli nk. lähivaltuustoa. Malli edellyttää uutta lainsäädäntöä.

Lähivaltuuston kielellinen asema määräytyisi kunkin alueen väestön kielisuhteiden mukaan. Kaksikielisen kunnan osa-alueet voisivat olla:

- Kaksikielisiä suomenkieliselä enemmistöllä,
- Kaksikielisiä ruotsinkieliselä enemmistöllä,
- Täysin suomenkielisiä, tai
- Täysin ruotsinkielisiä.

Kunnan organisaatiossa lähivaltuusto täydentäisi perinteistä linjaorganisaatiota. Hallintosäännössä kunnanvaltuusto määrittäisi, missä laajuudessa toimivaltaa ja määrärahoja delegoidaan osa-alueille. Lähivaltuustot vastaisivat itsenäisesti niille delegoiduista tehtävistä.

Lähivaltuustojen yhteydessä toimisivat paikalliset hallintoyksiköt. Ne vastaisivat käytännössä lähivaltuustoille delegoidusta toiminnasta.

Siltä osin malli muistuttaa Rovaniemen kaupungissa vaalikauden 2013–17 määräaikaisessa kokeilussa sovellettua mallia. Suurin ero liittyy siihen, että lähivaltuustot valitaan suorissa kansanvaaleissa.

Delegoidun toiminnan kielellinen asema olisi sama kuin siitä vastaavan lähivaltuuston. Näin ollen muun muassa henkilöstöä koskevat kielitaitovaatimukset saattaisivat vaihdella kunnan eri osa-alueiden välillä.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli

Suomen Kuntaliiton toimeksiannosta Marcus Henricson on selvittänyt Helsingin seudun ruotsinkielistä alueellista hallintomallia. Vuonna 2014 julkaistussa raportissa ehdotetaan, että Helsingin seudun ruotsinkielisessä perusterveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa kokeiltaisiin seudullista valinnanvapausmallia.

Malli edellyttää uutta lainsäädäntöä. Se edellyttää myös laadunvarmistuksesta, seurannasta, hinnoittelusta ja viestinnästä vastaavaa seudullista viranomaista. Helsingin seudulla kyseiset tehtävät voisi hoitaa esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri.

Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuollossa vuodesta 2009 käytössä ollut valinnanvapausmalli mahdollistaa koko seudun julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjonnan hyödyntämisen ja kehittämisen. Suomessa Helsingin seudun ruotsinkielinen väestö voisi muodostaa kyseiseen malliin sopivan kokeiluryhmän.

Seudullinen viranomainen

- Määrittäisi palvelukokonaisuudet,
- Vahvistaisi niiden yksikköhinnat,
- Määrittäisi hyväksytyjen palveluntuottajien kriteerit,
- Hyväksyisi kriteerit täyttävät palveluntuottajat,
- Tiedottaisi aktiivisesti hyväksytyistä palveluntuottajista,
- Tarkistaisi jatkuvasti että palveluntuottajat täyttävät asetetut vaatimukset, sekä
- Säättäisi hintoja niin, että tarjonta kohtaa kysynnän.

Hyväksytyjen palveluntuottajien kriteerit koskisivat laatutekijöitä kuten henkilöstötiheyttä, ammatillista ja kielellistä pätevyyttä, johtamisjärjestelmiä ja laadunvalvontaa, mutta myös taloudellisia tunnuslukuja kuten vakavaraisuutta ja luottoluokitusta.

Palveluntuottajiksi hyväksyttäisiin kaikki kriteerit täyttävät jul-

kiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat, jotka olisivat valmiita tarjoamaan palveluita kiinteillä yksikköhinnoilla. Ne saisivat vapaan etabloitumisoikeuden alueella, ja saavat tarjota palvelujaan määrätyillä ehdoilla.

Tiettyyn palvelumuotoon oikeutettu asukas voisi valita vapaasti hyväksytyjen palveluntuottajien kesken. Niille, jotka syystä tai toisesta eivät käyttäisi valinnanvapautta, olisi oltava ennalta määritellyt vaihtoehdot.

Näin luotaisiin edellytykset todelliselle laatukilpailulle kiinteillä hinnoilla kaikkien hyväksytyjen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kesken. Asukas voisi itse valita käyttämänsä palveluntuottajan. Palveluntuottaja saisi järjestelmän puitteissa tuottamastaan palvelusta kiinteän hinnan.

Keskeinen juridinen ja poliittinen kysymys tässä yhteydessä on, voidaanko samoihin palveluihin suomeksi ja ruotsiksi saman kunnan alueella soveltaa eri hallinto- ja palvelumalleja. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan tällaiset erilliskäytännöt ovat sallittuja saman käytännön palvelutason saavuttamiseksi kummasakin kieliryhmässä.

Mallin kokeileminen rajallista väestöryhmää koskevan määräaikaisen kokeilun muodossa voisi kuitenkin olla perusteltua. Tämä voisi esimerkiksi tapahtua Helsingin seudun ruotsinkielisen perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon käsittävän viiden vuoden kokeilun muodossa.

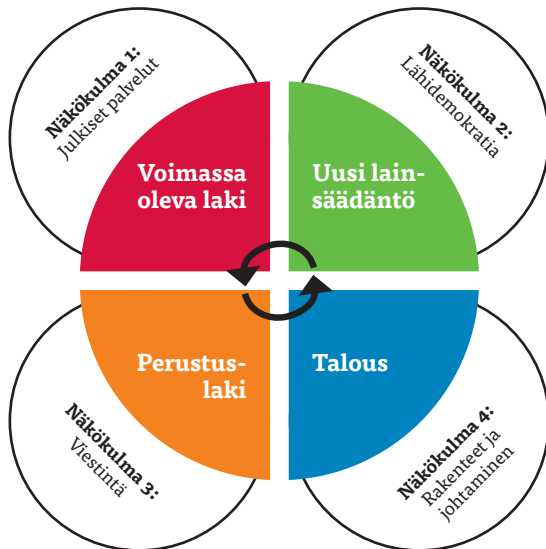
Neljä näkökulmaa, neljä arviointikriteeriä

Se, mikä hallinto- ja palvelumalli soveltuu parhaiten millekin seudulle riippuu pitkälti seutukohtaisista edellytyksistä. Sen lisäksi jokainen malli on arvioitava objektiivisilla kriteereillä.

Jatkossa yllä kuvatut mallit arvioidaan neljästä näkökulmasta, jotka liittyvät kunnan perustehtäviin ja organisaatorakenteeseen. Tämän lisäksi mallien realistisuutta tarkastellaan neljän kriteerin kautta.

Kaikki neljä mallia arvioidaan kaikista neljästä näkökulmasta ja tarkastellaan jokaisen kriteerin kautta. Graafisesti menetelmä voidaan kuvailla näin:

Kuva 2: Neljä näkökulmaa ja neljä arviointikriteeriä.



Yllä mainitut neljä näkökulmaa sisältävät seuraavat kuntien perustehtäviin liittyvät kysymykset. Niiden soveltuvuus vaihtelee mallista toiseen.

Julkiset palvelut	Miten kaksikielisen kunnan hallintomalli vaikuttaa kuntalaisten mahdollisuuteen saada palveluja omalla kielellään? Mitkä hallintomallin elementit ovat strategisesti keskeisiä tässä yhteydessä?
Lähidemokratia	Mitä kriteerejä kaksikielisen kunnan hallintomallin tulisi täyttää, jotta kuntalaisten demokraattisten oikeuksien toteutuminen omalla kielellä voitaisiin taata? Millaisia määräyksiä kannattaisi esimerkiksi ottaa kunnan hallintosääntöön?
Viestintä	Millaisia vaatimuksia tulisi asettaa kaksikielisen kunnan sisäiselle ja ulkoiselle viestinnälle? Millaisia rakenteita ja resursseja tarvitaan, jotta organisaatio pitkässä juoksussa pystyisi takaamaan toimivan viestinnän kahdella kielellä?
Rakenteet ja johtaminen	Mitä edellytyksiä kunnan hallintorakenteen tulisi täyttää, jotta pitkällä aikavälillä voitaisiin turvata toimivat palvelut, demokratia ja viestintä kahdella kielellä? Missä yhteyksissä kielellinen itsemääräämisoikeus on välttämätöntä tai toivottavaa? Miten mallit tukevat tehokasta ja kannustavaa johtamista?

Sen arvioimiseksi, onko kyseisen mallin soveltaminen suomalaisissa kunnissa todella realistista, malleja arvioidaan kriittisesti neljän kriteerin kautta. Niihin sisältyvät seuraavat kysymykset:

- Voimassa oleva laki Mitä voimassa oleva laki edellyttää kaksikielisen kunnan hallinnolta? Miten kyseinen malli vastaa näitä edellytyksiä?
- Uusi lainsäädäntö Edellyttääkö kyseinen malli joltain osin uutta lainsäädäntöä? Missä laajuudessa?
- Perustuslaki Onko kyseinen malli perustuslain mukainen? Onko sellaisia perustuslaillisia näkökulmia, joihin perustuslakivaliokunta tai muut arvovaltaiset tahot ovat jo ottaneet kantaa? Mitkä ovat perustuslain asettamat reunaehdot kyseisen mallin osalta?
- Talous Mitä vaikutuksia kyseisellä mallilla olisi kunnan talouteen? Sisältääkö malli kustannuksia lisääviä elementtejä? Voiko malli parantaa kustannustehokkuutta?

Ensimmäinen näkökulma: julkiset palvelut

Tässä luvussa yllä mainittuja neljää mallia tarkastellaan julkisten palvelujen näkökulmasta.

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot

Sellaisissa kunnissa, joissa kieliryhmien välillä vallitsee epäsymmetria, saattaa olla syytä harkita kielellisesti eriytettyihin lautakuntiin tai jaostoihin perustuvaa mallia myös sivistyshallinnon ulkopuolella. Epäsymmetrisyys voi esimerkiksi ilmetä niin, että

- Kielivähemmistö on suhteellisesti pieni, mutta lukumääräisesti niin iso että osittain eriytetty hallinto on perusteltu, tai
- Että ikärakenteessa, ja sen myötä palvelutarpeessa, on suuria eroja kieliryhmien välillä.

Espoo on esimerkki ensiksi mainitussa tilanteessa olevasta kunnasta. Espoossa on 20 000 ruotsinkielistä. Palveluvolyymit ovat niin isoja, että erillinen ruotsinkielinen hallintorakenne on perusteltu hallinnon ja talouden näkökulmasta.

Toisaalta ruotsinkieliset espoolaiset muodostavat vain kahdeksan prosenttia kaupungin koko väestöstä. Myös siitä syystä erillinen ruotsinkielinen hallinto saattaa olla perusteltu. Sen kautta palvelut voidaan johtaa ja kehittää kielivähemmistön erityistarpeista lähtien. Espoon kaupungissa tilanteesta on tehty konkreettisia johdopäätöksiä ja muodostettu *Svenska rum*-lautakunta.

Kirkkonummi on esimerkki kunnasta, jossa ikärakenteessa, ja sen myötä palvelutarpeessa, on suuria eroja kielivähemmistön ja koko väestön kesken. Yli 50 % kaikista 85 vuotta täyttäneistä kuntalaisista on ruotsinkielisiä. Tämä asettaa kovia vaatimuksia kunnan vanhuspalveluihin, sillä ruotsinkielisten osuus koko kunnan väestöstä on vain 18 %.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio

Kielelliseen matriisiorganisaatioon siirtyminen saattaa olla perusteltua kunnissa, joiden kielivähemmistö on hyvin pieni.

- Hyvin pienillä palveluvolyymeillä riittävän laajan ja syvän asiantuntemuksen ylläpitäminen vähemmistökielellä saattaa käytännössä osoittautua mahdottomaksi.
- Tällöin kielellinen matriisiorganisaatio saattaa olla tehokain tapa turvata palvelut vähemmistökielellä, samalla kuin koko organisaation asiantuntemus on käytettävissä.

Kunnallisessa organisaatiossa kielellinen matriisiorganisaatio edellyttää selkeästi määriteltyä vastuunjakoja kielivähemmistön palveluista. Selkeisiin vastuusuhteisiin ja vastuuhenkilöiden riittäviin valtuuksiin yhdistettynä matriisimalli voi mahdollistaa kielivähemmistöä palvelevan henkilöstön ja muiden resurssien tehokkaan käytön.

Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla

Joillakin kaksikielisillä seuduilla kuntaliitosten yhteydessä kannattaa harkita suorissa kansanvaaleissa valittujen lähivaltuustojen mallia. Malli saattaa olla perusteltu varsinkin, jos

- Seudun asukkaiden paikallisidentiteetti on suhteellisen vahva,
- Paikallinen identiteetti pitkälti liittyy aikaisempiin kuntiin,
- Aikaisempien kuntien kielellinen asema ja identiteetti ovat hyvin erilaisia, tai
- Kunta on maantieteellisesti laaja.

Lähivaltuustojen mallissa, jossa osa-aluehallinnot vastaavat tärkeistä lähipalveluista, tavoitteena on vahvan paikallisen identiteetin säilyttäminen myös uudessa, isommassa kunnassa. Tavoitteena on, että valtaosa asukkaiden yhteyksistä kuntaan pystytään hoitamaan heidän omassa lähiympäristössä, omalla kielellään, kuten entisissä kunnissa.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli

Helsingin seutu on monessa mielessä ainutlaatuinen Suomessa. Seudun ruotsinkielinen vähemmistö on vain 6 % koko väestöstä. Nämä 82 000 asukasta muodostavat kuitenkin 28 % kaikista suomenruotsalaisista. Kuntien kyky järjestää palveluja, demokratiaa ja viestintää kahdella kielellä vaihtelee suuresti.

Toisaalta myös Helsingin seudun edellytykset seudullisen valinnanvapausmallin rakentamiseen poikkeaa pitkälti Suomen muista seuduista:

- Seutu on suhteellisen tiheään asuttu, maantieteelliset välimatkat ovat lyhyet ja joukkoliikenne toimii hyvin.
- Asukkaista moni liikkuu päivittäin yli kuntarajojen käydessään töissä ja käyttäessään yksityisiä tai julkisia palveluja.
- Kunnallista palvelutarjontaa täydentäviä yksityisen ja kol-

mannen sektorin toimijoiden tarjonta on runsasta, myös vähemmistökielellä.

- Olemassa olevista palveluntuottajista tai siitä, millä kielellä ne palvelujaan tarjoavat, ei kuitenkaan tällä hetkellä ole yhtenäistä tietoa.

Helsingin seudulla menestyksikkään valinnanvapausjärjestelmän edellytykset ovat siis erinomaiset.

Turun seutu ja Turunmaa muodostavat yhdessä toisen sellaisen kaksikielisen seudun, jolla valinnanvapausmallin kokeileminen sosiaali- ja terveydenhuollossa voisi olla perusteltua.

Toinen näkökulma: lähidemokratia

Tässä luvussa yllä mainitut neljä mallia tarkastellaan lähidemokratian näkökulmasta.

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot

Tässä mallissa valtuusto delegoi kunnan hallintosäännössä enemmän tai vähemmän laajat vastuualueet kieliryhmien itsemääräämisoikeuteen perustuville lautakunnille ja/tai jaostoille. Tehtävät ovat sellaisia, joista muuten vastaisi kaksikielinen lautakunta.

Tiettyjen asioiden päätöksenteon eriyttäminen kielen perusteella tarkoittaa poikkeamista ajatuksesta kunnasta paikallisen demokratian perusyksikkönä. Tällaisen poikkeuksen demokraattinen oikeutus riippuu useasta tekijästä, kuten:

- Miten keskeinen merkitys kieli- ja kulttuuri-identiteetillä on kyseisessä palvelumuodossa?
- Onko suomenkielisen ja ruotsinkielisen johtamis- ja toimintakulttuurin välillä suuria eroja kyseisillä toimialoilla? ja
- Onko eri kieliryhmien palvelutarve, ikärakenne-eroista johdettua tai jostakin muusta syystä, hyvin erilainen kyseisellä toimialalla?

Mikäli johonkin yllä mainituista kysymyksistä vastataan myönteisesti, saattaa kieliryhmien itsemääräämisoikeuteen perustuvien lautakuntien tai jaostojen asettaminen kyseiselle hallinnonalalle olla perusteltua.

Kunnan toiminnan ja talousarvion merkittävän osan hallinnointi kielellisesti eriytettyjen lautakuntien toimesta kasvattaa myös riskiä sille, että kuntalaiset asetetaan eri asemaan kielen perusteella. Priorisointia, johtajuutta ja tehokkuutta koskevat erot kielellisesti eriytettyjen hallintojen välillä saattaa ajan myötä johtaa kasvavaan eriarvoisuuteen.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio

Kielellisessä matriisimallissa pyritään selkeään vastuunjakoon kunnan viranhaltijajohdossa. Apulaiskaupunginjohtajat tai muut viranhaltijat vastaavat kunnan suomenkielisten ja ruotsinkielisten palvelujen toiminnasta. Käytännössä eri hallinnonaloille on nimetty henkilöitä, jotka vastaavat pätevyydestä ja palvelurajapinnasta kunnan vähemmistökielellä tapahtuvassa toiminnassa.

Demokraattisesta näkökulmasta kunnan viranhaltijaorganisaation ja poliittisen päätöksenteon välisessä rajapinnassa saattaa syntyä ongelmia. Lautakuntien ja muiden toimielinten vastatessa kunkin hallinnonalan päätöksenteosta kummallakin kielellä, mutta viranhaltijaorganisaation noudattaessa matriisimallia, saattavat vastuusuhteet muodostua epäselviksi.

Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla

Monessa seudullisessa kuntaliitoksessa muutama isompi tai pienempi kunta yhdistyy huomattavasti suurempaan seudulliseen keskuskaupunkiin. Demokratian näkökulmasta silloin saattaa syntyä kahdenlaisia ongelmia:

- Aikaisempien kuntien asukkaiden edustajia tulee uuden kunnan valtuustossa ja muissa päätöselimissä olemaan huo-

mattavasti vähemmän kuin aikaisemmin. Tällöin varsinkin pienempien kuntien asukkaat saattavat kokea demokratiava-
jetta.

- Kaksikielisellä seudulla on myös mahdollista, että uuden kunnan kieli- ja kulttuuri-identiteetti poikkeaa merkittävästi aikaisimmista kunnista. Tällöin saatetaan tarvita aikaisempien kuntien alueella, niiden kielillä ja paikallisissa kulttuurivitekehyksissä toimivia demokraattisia rakenteita.

Eräs tapa käsitellä tätä problematiikkaa voisi olla suorilla kansanvaaleilla kuntavaalien yhteydessä erillisiltä listoilta valittujen lähivaltuustojen valitseminen.

Kansanvaaleilla valittujen lähivaltuustojen mallia on arvosteltu siitä, että se saattaa entisestään vaikeuttaa kunnan organisaation strategista johtamista ja kehittämistä. Kunnassa, jossa on suorissa kansanvaaleissa valittuja lähivaltuustoja, saattaisi syntyä vaikeasti hallittavia jännitteitä kahden tason välillä:

- Koko kunnan edistyksellinen demokratia, jota edustavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat sekä muut koko kunnan yhteiset toimielimet, ja
- Lähivaltuustot, jotka kunnanvaltuuston tapaan olisivat kuntalaisten valitsemia, mutta jotka edustaisivat vain kunkin osa-alueen asukkaita.

Näiden välillä vallitsevan jännitteen kasvaessa liian voimakkaaksi saattaisi kunnan normaalin linjaorganisaation tavoitteellinen strateginen johtaminen osoittautua vaikeaksi. Demokraattinen ongelma syntyisi, jos tämä johtaisi kunnanvaltuuston tosiasiallisen vaikutusvallan supistumiseen.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli

Tässä mallissa toisella kielellä otetaan käyttöön seudullinen valinnanvapausjärjestelmä, yksittäisten kuntien järjestäessä vastaavat palvelut toisella kielellä. Demokratianäkökulmasta tämä johtaa ainakin kahteen tärkeään kysymykseen:

- Voiko kunta tai lainsäätäjä siirtää päätösvaltaa koskien tiettyjä palvelumuotoja toisella kielellä seudulliselle toimijalle, kunnan omien toimielinten päättäessä vastaavista palveluista toisella kielellä? ja
- Miten valinnanvapausjärjestelmää hallinnoivan seudullisen toimijan demokraattista päätöksentekoa tulisi järjestää?

Demokratian näkökulmasta ei ole absoluuttisia esteitä sille, että yksittäinen kunta siirtää tiettyjen palvelumuotojen järjestämisvastuun toisella kielellä toiselle toimijalle. Edellytyksenä on kuitenkin, että kunta sopimusohjauksella tai muulla tavalla varmistaa kaikille kuntalaisille tasavertaiset palvelut, kieleen katsomatta. Voimassa olevan lain mukaan järjestämisvastuu voidaan siirtää vain toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Vastaus toiseen kysymykseen liittyy järjestämisvastuun vastaanottavan organisaation demokraattiseen rakenteeseen. Riippumatta tulevista seudullisista hallintorakenteista tulisi kaksi kriteeriä ottaa huomioon seudullisia palvelumalleja suunniteltaessa:

- Riittävä demokraattinen legitimitetti, ensisijaisesti suorissa kansanvaaleissa valitun päättävän elimen muodossa, ja
- Kyseisten palvelujen käyttäjien riittävä vaikutusvalta.

Kolmas näkökulma: kunnan viestintä

Tässä luvussa tarkastellaan, miten yllä kuvatut mallit tukevat kunnan viestintää kunnan, kuntalaisten ja muiden palvelunkäyttäjien välisenä interaktiivisena vuoropuheluna. Erityistä huomiota kiinnitetään kunnan edellytyksiin kommunikoida kuntalaisten kanssa heidän omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Malli I: Kielen mukaan eriytetty lautakunnat tai jaostot

Ajan myötä vastuualueiden delegoiminen kielen mukaan eriyteytyille lautakunnille tai jaostoille johtaisi todennäköisesti myös yksikielisiin yksikköihin kunnan viranhaltijaorganisaatiossa. Kunnan ja kuntalaisten välisen viestinnän kannalta sillä on ainakin kolme tärkeää seurausta:

- Toiminnan johtaminen kielen perusteella eriytettyjen hallintoyksiköiden toimesta luo edellytykset kielellisesti ja kulttuurillisesti eheämmälle viestinnälle.
- Riskinä on, että ulosannettu viesti tai tapa kommunikoida kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien kanssa on erilainen suomeksi ja ruotsiksi, mikäli erilliset hallintoyksiköt vastaavat viestinnän sisällöstä.
- Tällöin kunnan yhteisen, viestintää koordinoivan viestintäosaston tarve korostuu.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio

Kielellisen matriisiorganisaation vastuulla olevien toimintojen osalta joudutaan päättämään, kuka viestinnästä vastaa. Vastuu voi olla joko

- Lautakuntien ja kunnan linjaorganisaation muiden toimielinten alaisilla johtavilla viranhaltijoilla, tai
- Kunkin kieliryhmän palveluista vastaavilla johtavilla viranhaltijoilla.

Käytännössä toimiva ratkaisu voisi olla viestintävastuun jakaminen niin, että

- Lautakuntien ja kunnan linjaorganisaation muiden toimielinten alaiset johtavat viranhaltijat vastaavat lautakuntien ja muiden toimielinten päätöksentekoon liittyvästä viestinnästä, ja
- Kunkin kieliryhmän palveluista vastaavat johtavat viranhaltijat vastaavat kyseistä kieliryhmää koskevasta, konkreettisiin palveluihin liittyvästä viestinnästä.

Kuten kielellisesti eriytettyihin lautakuntiin tai jaostoihin perustuvassa mallissa, myös kielellisessä matriisiorganisaatiossa koko kunnan yhteisen, viestintää koordinoivan resurssin tarve on ilmeinen.

Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla

Suorissa kansanvaaleissa valittujen lähivaltuustojen mallissa lähivaltuustojen ja kunkin osa-alueen asukkaiden välisen aktiivisen

vuoropuhelun tarve olisi ilmeinen. Osa-alueen tason viestintä voisi ensisijaisesti koskea

- Kunnanvaltuuston lähivaltuustoille delegoimia palvelumuotoja, sekä
- Lähivaltuuston kautta kunnalle kanavoituja osa-alueen asukkaiden aloitteita ja mielipiteitä.

Osa-alueen tason viestintä kannattaisi jättää lähivaltuuston yhteydessä työskentelevän henkilöstön hoidettavaksi. Hoitamalla kunnallisiin lähipalveluihin ja ajankohtaisiin paikallisiin kysymyksiin liittyvä viestintä osa-alueiden tasolla, pystyttäisiin takaamaan

- Viestinnän hoitaminen asukkaiden omassa kielellisessä ja kulttuurillisessa viitekehyksessä, mikä esimerkiksi tarkoittaa että viestinnästä vastaava henkilökunta ymmärtää paikalliset murteet, ja
- Pienimuotoisen organisaation suoran viestintätavan säilyttäminen mahdollisimman pitkälle myös uudessa, isommassa kunnassa.

Tällaiseen hajautettuun viestintämalliin liittyisivät vastaavat haasteet kuin kielelliseen matriisiorganisaatioon. Tärkeimmät kysymykset ovat

- Miten viestintävastuu jaettaisiin osa-aluehallintojen ja keskuhallinnon välillä, ja
- Miten viestintää koordinoitaisiin niin, että kunnasta lähtee ulos yhtenäinen viesti ja niin, että kaikki asukkaat kohdellaan yhdenvertaiseksi.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli

Seudulliseen valinnanvapausmalliin siirtyvä kunta siirtäisi tiettyjen palvelujen järjestämisvastuun toisella tai kummallakin kielellä toiselle organisaatiolle (jatkossa seudullinen viranomaisen). Vastuu asukkaiden ja palveluiden käyttäjien kanssa tapahtuvasta viestinnästä liittyisi järjestämisvastuuseen.

Seudullisella viranomaisella olisi viestintävastuu liittyen

- Valinnanvapausjärjestelmän toimintaan sekä kysymyksiin siitä, mihin palveluiden käyttäjän tai hakijan tulisi kääntyä,
- Kunkin palvelumuodon hyväksytyihin palveluntuottajiin,
- Ennalta määriteltymiin palveluvaihtoehtoihin niille, jotka eivät halua tai osaa tehdä omia valintoja,
- Hyväksytyjä palveluntuottajia koskevan palautteen vastaanottamiseen ja siihen vastaamiseen, sekä
- Hyväksytyjen palveluntuottajien kanssa käytävään jatkuvan vuoropuheluun palvelujen sisällöstä, laadusta ja saatavuudesta.

Teoriassa kunnan ja seudullisen viranomaisen välinen vastuunjako on siis varsin selvä. Käytännössä kuntalaisilla on kuitenkin tapana olla yhteydessä omaan kotikuntaansa missä tahansa julkisiin palveluihin liittyvässä asiassa.

Siksi jatkuvan vuoropuhelun ylläpitäminen seudullisen viranomaisen kanssa ja saapuneen palautteen lähettäminen oikealle taholle olisi kunnalle tärkeä tehtävä.

Neljäs näkökulma: rakenteet ja johtaminen

Tässä luvussa yllä mainitut neljä mallia tarkastellaan kunnan päätöksenteko-, johtamis, hallinto- ja palvelurakenteiden näkökulmasta.

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot

Toimialakohtaisten, kielen mukaan eriytettyjen lautakuntien tai jaostojen malli on periaatteessa normaali linjaorganisaatio selkeine vastuusuhteineen. Luottamushenkilöorganisaatiossa tapahtuu eriytyminen kielen perusteella joko

- Kahden eri lautakunnan muodossa, tai
- Niin, että yhteisessä lautakunnassa on suomenkielinen ja ruotsinkielinen jaosto.

Kunnan organisaation johtamisrakenteen ja vastuunjaon kannalta näiden vaihtoehtojen välinen ero on suurempi kuin ehkä luulisi. Lautakunta muodostaa kuntalain mukaisen toimielimen, joten sillä on mm.

- Itsenäinen talousarvio- ja tulosvastuu suhteessa kunnanvaltuustoon, ja
- Tiettyjen lautakunnan alaisten viranhaltijoiden tekemien päätösten otto-oikeus.

Jaostolla ei ole vastaavaa toimivaltaa. Se saattaa tosiasiallisesti päättää monesta palvelujen sisältöön, laatuun ja saatavuuteen kos-

kevasta asiasta. Muun muassa talousarviota ja henkilöstökysymyksiä koskevat ”kovat” päätökset tekee kuitenkin lautakunta.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio

Kielellisessä matriisiorganisaatiossa yhtenä tavoitteena on välttää rinnakkaisten rakenteiden luomista suomen- ja ruotsinkieliselle päätöksenteolle, hallinnolle ja palveluille. Muutama johtava viranhaltija vastaa kunkin kieliryhmän palveluista. Sen sijaan poliittinen rakenne on kaksikielinen.

Kuten muutkin matriisimallit, myös kielimatriisi asettaa suuret vaatimukset poikittaisista matriisitoiminnoista vastaaville esimiehille. Kunkin kieliryhmän palveluista vastaavat johtavat viranhaltijat ovat eräänlaisia organisaatioverkon hämähäkkejä. Mallin toimiminen edellyttää heidän kommunikoivan tehokkaasti

- Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan kanssa,
- Toimialalautakuntien ja toimialajohtajien kanssa, sekä
- Eri hallinnonaloilla kunkin kieliryhmän palveluista vastaavien viranhaltijoiden kanssa.

Mahdollisimman selkeän vastuunjaon luomiseksi voidaan harkita suomenkielisten ja ruotsinkielisten palvelujen jaostot kunnanhallitukseen. Voimassa olevan kuntalain mukaan niiden jäsenet on valittava kyseisestä kieliryhmästä.

Malli III: Lähivaltuustot erilaisella kielellisellä asemalla

Perustamalla kunnan eri osa-alueille lähivaltuustot, joilla on eri kielellinen asema pyrittäisiin antamaan osa-alueille suhteellinen laaja itsemääräämisoikeus. Tavoitteena olisi paikallisen identitee-

tin ja osallistumisen, ja sen myötä myös uuden kunnan demokraattisen oikeutuksen, vahvistaminen.

Kääntöpuolena voisi olla mahdollinen ristiriita kahden näkökulman välillä:

- Toisaalta kunnan kokonaisvaltainen strateginen johtaminen,
- Toisaalta lähivaltuustojen rooli.

Lähivaltuustoilla olisi kunnanvaltuuston niille delegoimat valtuudet ja määrärahat. Kunnanvaltuusto voisi aina peruuttaa tai muuttaa tehtyjä delegointipäätöksiä, mikäli järjestelmä ei toimisi toivottulla tavalla.

Sitä vastoin malli asettaisi kovia vaatimuksia kunnan viranhaltijajohdolle. Muodollisesti kunnanjohtaja toimii kunnan koko henkilöstön esimiehenä. Osa-aluehallintojen johtaminen niin, että ne toteuttavat kunnan strategiaa saattaa kuitenkin osoittautua haasteelliseksi, jos lähivaltuustot asettavat omia tavoitteita osa-alueen toiminnalle.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli

Tässä mallissa kunta olisi siirtänyt tiettyjen palvelumuotojen järjestämisvastuun - toisella tai kummallakin kielellä - seudulliselle viranomaiselle joka toteuttaa palvelut seudullisen valinnanvapausjärjestelmän kautta. Tavoitteena olisi

- Laajemman väestöpohjan kokoaminen tiettyjen palvelumuotojen osalta, sekä
- Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin hajanaisten palveluresurssien tehokkaan hyväksikäytön mahdollistaminen.

Järjestämisvastuun siirtämisestä huolimatta malli asettaisi tiettyjä vaatimuksia kunnan johdolle. Kunta vastaisi edelleen suhteessa

kuntalaisiin palvelujen sisällöstä, laadusta ja saatavuudesta, sekä verovarojen tehokkaasta käytöstä. Kunnan johdon vastuulla on siis tehokas tavoiteohjaus ja seuranta suhteessa valinnanvapausjärjestelmää hallinnoivaan seudulliseen viranomaiseen.

Tässä mallissa kaikille palveluntuottajille syntyy vahva houkutin pitää asiakas tyytyväisenä. Asiakastyytyväisyydestä tulee siis keskeinen tavoite. Palveluja tuottavissa organisaatioissa tämä loisi täysin uudet mahdollisuudet tavoitteelliselle, selkeälle ja kannustavalle johtamiselle.

Kriittinen tarkastelu neljän kriteerin kautta

Tässä luvussa yllä mainitut neljä mallia arvioidaan neljän kriteerin kautta. Tavoitteena on sen kriittinen tarkastelu, millä edellytyksillä kyseisten mallien käyttöönottoa suomalaisissa kunnissa voidaan pitää realistisena.

Voimassa oleva laki ja uuden lainsäädännön tarve

Tässä kappaleessa arvioidaan kunkin mallin lainmukaisuutta ja uuden lainsäädännön tarvetta.

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot perustuu jaostojen osalta voimassa olevaan lakiin.¹⁰

Kaksikielisen kunnan valtuusto voi hallintosäännössään päättää, että myös muihin elimiin kuin sivistyslautakuntaan asetetaan *jaosto* kumpaakin kieliryhmää varten. Jaostojen jäsenet on tällöin valittava kyseistä kieliryhmää edustavista henkilöistä.

Voimassa oleva laki mahdollistaa erilliset lautakunnat kielen perusteella sivistyshallinnossa, muttei muilla hallinnonaloilla. Erillisten suomen- ja ruotsinkielisten *lautakuntien* asettaminen kaksikielisissä kunnissa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa tai vanhuspalveluja varten edellyttää siis kuntalain 31 §:n muuttamista.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio on toteutettavissa nyky-lainsäädännöllä.

Kunnan poliittinen päätöksentekorakenne noudattaa perinteistä mallia kaksikielisine, toimialakohtaisine lautakuntineen. Viranhaltijaorganisaatiossa kunkin kieliryhmän palveluista vastaavat

omat johtavat viranhaltijat. Kunnan viranhaltijaorganisaation rakennetta ei laissa säädellä muilta osin kuin, että sitä johtaa kunnanjohtaja tai pormestari.

Malli III: Lähivaltuustot eri kielellisellä asemalla edellyttäisi uutta lainsäädäntöä.

Voimassa oleva kuntalaki ei kunnanvaltuuston lisäksi mahdollista muita suorissa kansanvaaleissa valittuja kunnallisia elimiä. Huhtikuussa 2015 valtionvarainministeriön asettama työryhmä ehdotti kuntalain muuttamista niin, että kunnat halutessaan voivat toimittaa alueellisten toimielinten suorat vaalit kuntavaalien yhteydessä. Tätä kirjoitettaessa työryhmän ehdotus on lausuntokierroksella. Lausuntoaika päättyy elokuussa 2015.¹¹

Kielilain 5 §:n mukaan kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö, joka on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Voimassa oleva laki ei siis mahdollista saman kunnan eri osien erilaista kielellistä asemaa. Yllämainitun työryhmän toimeksianto ei sisältynyt kielilain tarkastelu.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli edellyttäisi uutta lainsäädäntöä ainakin valinnanvapausjärjestelmän osalta.

Marcus Henricsonin Suomen Kuntaliitolle tekemään selvitykseen sisältyy konkreettisia ehdotuksia lakipykäliksi, jotka voidaan hyödyntää mikäli Suomessa vastaisuudessa valmistellaan valinnanvapausmallia koskevaa lainsäädäntöä. Itse valinnanvapausjärjestelmää koskevalle laille Ruotsin vastaava laki voi hyvin toimia esikuvana.¹²

Perustuslaki

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot on perustuslain mukainen. Kuntalain 31 §:n muuttaminen niin, että kaksikieliset kunnat voivat asettaa kielellisesti eriytetyt lautakunnat

myös muille hallinnonaloille kuin sivistyshallinnolle, ei liene perustuslain näkökulmasta ongelmallinen. Siinä yhdellä hallinnonalalla jo käytössä oleva rakenne otettaisiin käyttöön myös muilla hallinnonaloilla.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio on toteutettavissa nykyainsäädännöllä, ja on näin ollen myös perustuslain mukainen.

Malli III: Lähivaltuustot eri kielellisellä asemalla on käytävä huolellisesti läpi perustuslain näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunta on siis paikallisen demokratian perusyksikkö, kuten se olisi myös tässä mallissa.

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän mukaan kunnan tulisi pitää huolta siitä, etteivät eri kunnanosien asukkaat joudu vaikuttamismahdollisuuksiensa ja kunnallisten palveluiden osalta eriarvoiseen asemaan, jos vaaleilla valittuja alueellisia toimielimiä on vain joillakin kunnan osa-alueilla.¹³

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli ei liene perustuslain näkökulmasta ongelmallinen. Mallissa tietty järjestämisvastuu ja tietyt hallintotehtävät siirretään seudulliselle viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan tietysin poikkeuksin antaa vain viranomaiselle. Malli täyttää tämän vaatimuksen, sillä järjestämisvastuu siirrettäisiin seudulliselle viranomaiselle.

Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Seudullinen valinnanvapausjärjestelmä vähemmistökielellä voi olla tapa toteuttaa tätä oikeutta, jos joidenkin palvelumuotojen tarjoaminen kielivähemmistölle tuottaa seudun yksittäisille kunnille ilmeisiä vaikeuksia.



**Kunta on paikallisen
demokratian perusyksikkö.**



Taloudelliset vaikutukset

Malli I: Kielen mukaan eriytetyt lautakunnat tai jaostot on varsinaisesti perinteinen kunnallinen linjaorganisaatio. Se ei sisällä erityisiä taloudellisia ohjausvaikutuksia. Kyse on tavanomaisesta, talousarviolla ohjatusta organisaatiosta.

Sitä vastoin malli ainakin teoriassa sisältää kustannusten kasvuriski pidemmällä aikavälillä. Kielellisesti eriytettyjen lautakuntien asettaminen lisää riskiä kokonaisuuden kustannustehokkuuden kannalta epätarkoituksenmukaisen osaoptimoinnin riskiä.

Viime kädessä toiminnan resursoinnista vastaa kuitenkin kunnanvaltuusto, ja lautakuntien on tehtävä talousarvionsa valtuuston asettamissa raameissa. Hallitsemattoman kustannuskasvun riskiä ei siis käytännössä ole.

Malli II: Kielellinen matriisiorganisaatio on taloudellisesta näkökulmasta tavanomainen, talousarviolla ohjattu linjaorganisaatio. Resurssit omistavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja linjaorganisaation johtavat viranhaltijat.

Eri kieliryhmien palveluista vastaavat viranhaltijat toimivat linjaorganisaatiolta saamiensa resurssien puitteissa. Siksi mallia ei voida pitää sen enempää kustannuksia lisäävänä kuin kustannustehokkuutta lisäävänäkään.

Malli III: Lähivaltuustot eri kielellisellä asemalla voisi oikein toteutettuna parantaa kunnan toiminnan kustannustehokkuutta. Osa-aluehallintojen tehtävänä olisi toimivien lähipalvelujen tarjoaminen ja paikallisen palvelupisteen ylläpito, jossa asukkaat pystyisivät hoitamaan valtaosan kontakteistaan kuntaan.

Hyvin hoidettuina nämä toiminnot voisivat mahdollistaa kalliiden, keskeisesti hoidettujen asiantuntijatoimintojen tehostamista. Mallia pelkistämällä olisi mahdollista parantaa koko kunnan toiminnan kustannustehokkuutta.

Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta suoraan valittujen lä-

hivaltuustojen malli saattaisi sisältää kustannuksia lisääviä elementtejä. Vahvaa paikallista identiteettiä edustavat toimielimet tulisivat todennäköisesti vaatimaan kunnallisia investointeja ja toiminnan laajentamista omalla osa-alueella. Yllä mainitun mallin mukaisesti toteutettuina niiden ei kuitenkaan tarvitsisi kasvattaa kunnan kustannuksia.

Malli IV: Seudullinen valinnanvapausmalli toisi toimivaa laatukilpailua julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien välille. Seudullisen viranomaisen tehtäviin kuuluisi tarjonnan ja kysynnän jatkuva seuranta ja yksikköhintojen tason tarkastaminen tarvittaessa.

Pidemmällä aikavälillä tämä parantaisi verorahoitteisten palvelujen hinta-laatusuhdetta. Se parantaisi myös kunnan rahoittaman toiminnan kustannustehokkuutta.

Aluksi malli tuottaisi tietyt suorat kustannukset johtamisessa, hallinnossa ja asiantuntijapalveluissa. Suhteellisen lyhyellä aikavälillä palvelutuotannon kustannustehokkuuden vahvistuminen joltaneekin niitä isompiin säästöihin.

Johtopäätökset ja suositukset

Aikaisemmissa luvuissa kuvataan neljä mallia, joilla kaksikieliset kunnat eri toimintaympäristöissä voivat vahvistaa kykyänsä palvella asukkaitaan kummallakin kielellä. Käytännössä tärkein kysymys koskee kaksikielisen kunnan kykyä palvella kielivähemmistöään.

Suomen kaltaisessa kaksikielisessä maassa kansallisen keskustelun ei kuitenkaan pitäisi koskea enemmistö- tai vähemmistökieltä. Lähtökohdaksi kannattaa ottaa se tosiasia, että Suomella on kaksi kansalliskieltä. Valtion tehtävänä on luoda kaksikielisille kunnille parhaat mahdolliset edellytykset toimia molemmilla kansalliskielillä.

Tässä luvussa esitetään muutama valtiolle, Folktingetille ja kunnille suunnattu suositus. Tavoitteena on tarjota konkreettisia työkaluja, joiden avulla kaksikielisten kuntien kykyä palvella kuntalaisia molemmilla kielillä voidaan vahvistaa.

Eri hallintomallien seudulliset kokeilut

Suomen kaksikielisten seutujen välillä on tärkeitä eroja. Seudullisissa kuntaliitoksissa syntyvät uudet kunnat tulevat siksi tarvitsemaan erilaisia hallintomalleja.

Nykyisten kuntien neuvotellessa kuntaliitoksista on tärkeää, että ne pystyvät muotoilemaan uuden kunnan hallintoa seudullisten edellytysten perusteella. Siksi valtiovallan tulisi mahdollistaa eri hallintomallien seudulliset kokeilut.

Suosittelemme, että hallitus ja eduskunta mahdollistaisi määräaikaisen lainsäädännön avulla eri hallintomallien kokei-



**Käytännössä tärkein
kysymys koskee kaksikielisen
kunnan kykyä palvella
kielivähemmistöään.**



lut eri seuduilla niin, että erityistä huomiota kiinnitetään kaksikielisten seutujen erityistarpeisiin.

Mahdollistettavien mallien joukossa tulisi olla

- Kielellisesti eriytetyt lautakunnat myös muilla hallinnonaloilla kuin sivistyshallinnossa,
- Suoraan valitut lähivaltuustot, joilla voi olla eri kielellinen asema, ja
- Seudullinen valinnanvapausjärjestelmä toisella tai molemmilla kielillä.

Kaksikielisten kuntien hallintomalleja koskevan selkeän doktriinin muodostaminen

Kaksikielisten kuntien mahdollisuuksia muotoilla hallintomalliaan paikallisten olosuhteiden perusteella ohjaavat

- Laaja ja moniulotteinen lainsäädäntö,
- Korkeimman oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö, sekä
- Muut normit, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot.

Yksittäisiä kysymyksiä on eri yhteyksissä käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Sellaista koottua doktriinia ei kuitenkaan ole, jossa kuvattaisiin oikeusjärjestyksemme antamat mahdollisuudet ja sen asettamat rajoitukset kaksikielisten kuntien hallintomallien osalta.

Suosittellemme, että Folktingetin aloitteesta käynnistetään hanke, jossa oikeustieteen asiantuntijoiden kokoamassa selkeässä doktriinissa kuvataan kaksikielisten kuntien hallintomalleja koskevaa voimassa olevaa oikeutta.

Kielellisesti eriytettyjen sivistyslautakuntien harkitseminen

Monella kaksikielisellä kunnalla on syytä harkita mallia, jossa suomenkielistä ja ruotsinkielistä sivistystointia varten asetetaan erilliset lautakunnat tai valtuustovaliokunnat. Malli lisää kummankin kieliryhmän kielellistä ja kulttuurillista autonomiaa.

Suosittellemme, että ne kaksikieliset kunnat, joilla ei ole erillisiä lautakuntia tai valtuustovaliokuntia suomenkielistä ja ruotsinkielistä sivistystointia varten, vakavasti harkitsisivat sellaiseen malliin siirtymistä vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen.

Lähteet

lähdeluettelo löytyy ruotsinkielisen tekstin päätteeksi.

Viitteet

- 1 Uusi kuntalaki (410/2015) astui voimaan 1.5.2015. Osaa lain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston vaalikauden alusta.
- 2 Tästä esimerkkinä on Sipoon kunta, jonka enemmistökieli muuttui virallisesti ruotsista suomeen vuoden 2003 alusta.
- 3 Luoto on omasta hakemuksestaan säädetty kaksikieliseksi vuoden 2015 alusta.
- 4 Korsnäs on omasta hakemuksestaan säädetty kaksikieliseksi vuoden 2015 alusta.
- 5 Närpiön kaupunki on vuonna 2014 hakeutunut kaksikieliseksi. Käynnissä olevista valitusprosesseista johtuen kaupungista voi kuitenkin tulla kaksikielinen aikaisintaan vuoden 2016 alusta.
- 6 Nykyinen Lohjan kaupunki säädettiin omasta hakemuksestaan kaksikieliseksi aloittaessaan toimintansa vuonna 1997 tapahtuneen kuntaliitoksen seurauksena.
- 7 Suomen kielisaarekkeita kuvataan lähemmin teoksessa Laurent 2013.
- 8 Tietävästi mallia on tähän mennessä kokeillut vain Kokkolan kaupunki, jonka sosiaali- ja terveydenhuoltolautakuntaan on asetettu ruotsinkielinen jaosto. Isotaluksen mukaan kokemukset ovat erittäin myönteiset.
- 9 Enestam & Repo 2014.
- 10 Kuntalain 31 § 1 mom. 5 kohta.
- 11 Valtiovarainministeriö 2015.
- 12 Henricson 2014.
- 13 Valtiovarainministeriö 2015, s. 41.