



MUSTASAAREN JA VAASAN VÄLISEN
MAHDOLLISEN KUNTALIITOKSEN KIELELLISTEN
VAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINTI

Selvitysraportti keväällä 2018

Siv Sandberg
Siv.sandberg@abo.fi

1. Mikä on kielellisten vaikutusten arviointi ja miksi se tehdään?

- Kielellisten vaikutusten ennakoarvioinnissa kartoitetaan säännöstöä, toimintamahdollisuuksia ja riskejä mitä tulee suomen ja ruotsin kielten asemaan Mustasaaren ja Vaasan välisen mahdollisen kuntaliitoksen jälkeen.
- Kielellisten vaikutusten arviointia on päivitettävä, kun kuntien lopullinen strateginen liitosta koskeva tienvaihto on tiedossa.

Tämä raportti sisältää Mustasaaren ja Vaasan välisen mahdollisen kuntaliitoksen kielellisten vaikutusten ennakoarvioinnin. Prosessin pani alulle Mustasaaren kunta 2017. Kunnat asettivat yhteisen neuvotteluorganisaation vuoden 2018 alussa. Ennakoarviointi on kirjoitettu ennen kuin kuntien suuntaviivat uuden kunnan organisaation osalta ovat tiedossa (ks. tarkemmin kohta 2). Tämän vuoksi kielellisten vaikutusten arvioinnin päivitys saattaa tulla tarpeelliseksi, kun käytettävissä on enemmän konkreettista tietoa uuden kunnan organisaation muotoilua koskevista periaatteista.

Päätösten vaikutusten arviointien tarkoituksena on kerätä tietoa eri vaihtoehtojen ratkaisujen seurauksista. Kielellisten vaikutusten arvioinnissa arvioidaan tulevan päätöksen vaikutuksia yksittäisten kansalaisten kielellisten oikeuksien, henkilöstön aseman ja viranomaisten työn kannalta. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan kielellisten vaikutusten arviointi tulee tehdä päätösprosessin aikaisessa vaiheessa, jotta päätöksentekijöillä on riittävästi tietoa eri tienvaihtojen vaikutuksista.

Kuntarakennelaki (29.12.2009/1698, § 8) määrää, että kuntaliitosta suunnittelevien kaksikielisten kuntien on sovittava kielisuhteista yhdistymissopimuksessa: ” Jos yhdistyminen koskee kaksikielistä kuntaa, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.”

Kuntaliitoksen yhteydessä tehtävää kielisuunnittelua ei voi rajoittaa pelkästään määräaikaan yhdistymissopimukseen. Tavoitteena tulee olla, että kuntien kielestä tekemät sopimukset jättävät jälkensä uuden kunnan hallintosäätöön ja muihin ohjausasiakirjoihin. Lisäksi esim. palveluverkkoa koskevat strategiset tienvaihdot on analysoitava suomen ja ruotsin kielten asemaan kohdistuvien vaikutusten kannalta. Taulukossa 1 on kuvattuna kolme aikahorisonttia. Tämän raportin nimenomainen tarkoitus on analysoida 20-30 vuoden aikavälillä liitoskunnan kaksikielisyyteen vaikuttavat tekijät ja toimenpiteet. Tämä tapahtuu analysoimalla oppeja Porvoon ja Porvoon maalaiskunnan liitoksesta 1997.

Taulukko 1: Kielisuunnittelun neljä aikahorisonttia

<i>Kielisuunnittelu osana yhdistymisprosessia</i>			
Valmistelu ja neuvotteluprosessi	Yhdistymis-sopimus	Uuden kunnan ohjausasiakirjat	Pitkän aikavälin päätökset ja sopimukset
Nykytilan analyysi Vaikutusten arviointi	Periaatteet Siirtymämääräykset	Hallintosäätö Henkilöstöpolitiikka Kieliohjelma	Strategia Palveluverkko

2. Kuntaliitokset kielellisten vaikutusten arvioinnin kohteena

- Kuntaliitos on kompleksinen prosessi, johon sisältyy monia erillisiä päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa suomen ja ruotsin kielten asemaan.
- Kunnilla on suuri pelivara mitä tulee uuden kunnan organisaation, palveluverkon ja strategian laatimiseen. Tienvaihtoja on arvioitava suomen ja ruotsin kielten asemaan kohdistuvien vaikutusten kannalta.

Kuntaliitos on kompleksinen päätösprosessi. Kuntaliitokseen liittyy tiettyjä automaattisia vaikutuksia lain perusteella, mutta liitoksen toteutuma on pitkälti riippuvainen yhdistyvien kuntien tekemistä päätöksistä neuvotteluprosessin aikana sekä niiden toimeenpanosta.

Kielilain (423/2003), Kuntarakennelain (1698/2009), Kuntalain (410/2015), Vaalilain (714/1998), Kirkkolain (1054/1993) ja muun asiaan vaikuttavan lainsäädännön mukaan Mustasaaren ja Vaasan välinen kuntaliitos merkitsee automaattisesti seuraavaa:

- Uudesta kunnasta tulee kaksikielinen kunta, jonka enemmistökieli on suomi.
- Kunnallisvaaleissa koko kunta muodostaa yhden vaalipiirin.
- Yhdistyneen kunnan on kohdeltava asukkaitaan ja henkilöstöään samoin perustein, mikä tarkoittaa sitä, että verot, maksut, palvelussuhteen ehdot ja säännöt on yhtenäistettävä.
- Liitoskunnan koko väestö ja kaikki olosuhteet muodostavat perustan valtionosuuksien laskemiselle.
- Kuntaliitos vaikuttaa kirkolliseen jakoon siten, että kunnan alueella olevien evankelisluterilaisten seurakuntien on muodostettava yhteinen seurakuntayhtymä, joka hallinnollisesti on Lapuan hiippakunnan alainen. Toiminnallisesti ruotsinkieliset seurakunnat kuuluvat edelleen Porvoon hiippakuntaan.

Yhdistyvillä kunnilla on suuri pelivara mitä tulee uuden kunnan strategian, henkilöstöpolitiikan, palveluverkon ja poliittishallinnollisen organisaation muodostamiseen. Tienvaihtojilla on potentiaalista merkitystä myös suomen ja ruotsin kielten asemaan ja on tärkeää, että ne arvioidaan kieliolosuhteiden vaikutusten kannalta (ks. taulukko 2).

Taulukko 2: *Yhteenveto eri näkökulmista, joita käsitellään ennen kuntaliitosta ja niiden merkitys suomen ja ruotsin kielten asemaan uudessa kunnassa. Voidaan käyttää tarkistuslistana jatkosuunnittelussa (ks. luku 7)*

	Asiat, joilla on merkitystä suomen ja ruotsin kielten asemaan yhdistyneessä kunnassa (esimerkkejä)
<i>Kunnan strategia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Miten kaksikielisyys otetaan huomioon kunnan tulevaisuuteen suuntautuvassa suunnittelussa?
<i>Kunnan poliittinen ja hallinnollinen organisaatio</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mitkä ovat ne periaatteet, joiden mukaan uuden kunnan poliittinen ja hallinnollinen organisaatio rakennetaan (esim. keskittäminen-hajauttaminen, toiminnallisesti yksikieliset vai kaksikieliset ratkaisut)? • Mitä ovat suomen ja ruotsin kielten käytön periaatteet hallinnossa ja päätöksenteossa?
<i>Kunnan talouden hoidon periaatteet</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko resurssit riittävät toimivien palvelujen ja hallinnon ylläpitämiseksi suomeksi ja ruotsiksi? • Miten käsitellään mahdolliset kieliperusteiset eroavuudet (esim. erilainen kustannustaso suomen- ja ruotsinkielisissä kouluissa)?
<i>Henkilöstöpolitiikka</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Miten otetaan huomioon suomen ja ruotsin kielen taidot henkilöstön rekrytoinnissa, pätevyysvaatimuksissa ja henkilöstön koulutuksessa?
<i>Palvelutuotanto ja palveluverkko</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mitkä ovat ne periaatteet, joiden mukaan uuden kunnan palvelutuotanto rakennetaan (esim. keskittäminen-hajauttaminen, toiminnallisesti yksikieliset vai kaksikieliset ratkaisut)? • Miten nykyisten kuntien mahdolliset palvelurakenteen muutokset vaikuttavat suomen- ja ruotsinkielisiin palveluihin?
<i>Maankäyttö ja rakentaminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Miten otetaan huomioon kylien ja kaupunginosien kielelliset ominaispiirteet maa-alueiden suunnittelussa ja rakentamisessa? • Miten kielellisiä palveluja suunnitellaan, jos väestönlisäyksestä syntyy tarve uusien asuntoalueiden rakentamiselle?
<i>Konsernipolitiikka</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Missä kuntayhtymissä, yhtiöissä ja muissa yhteisöissä uuden kunnan tulee olla osakkaana? • Miten kunta edistää kaksikielisyyttä konserniyhteisöjen toiminnassa? Koskee myös hankintamenettelyllä ostettuja palveluja.

3. Kunnat ja niiden väestö

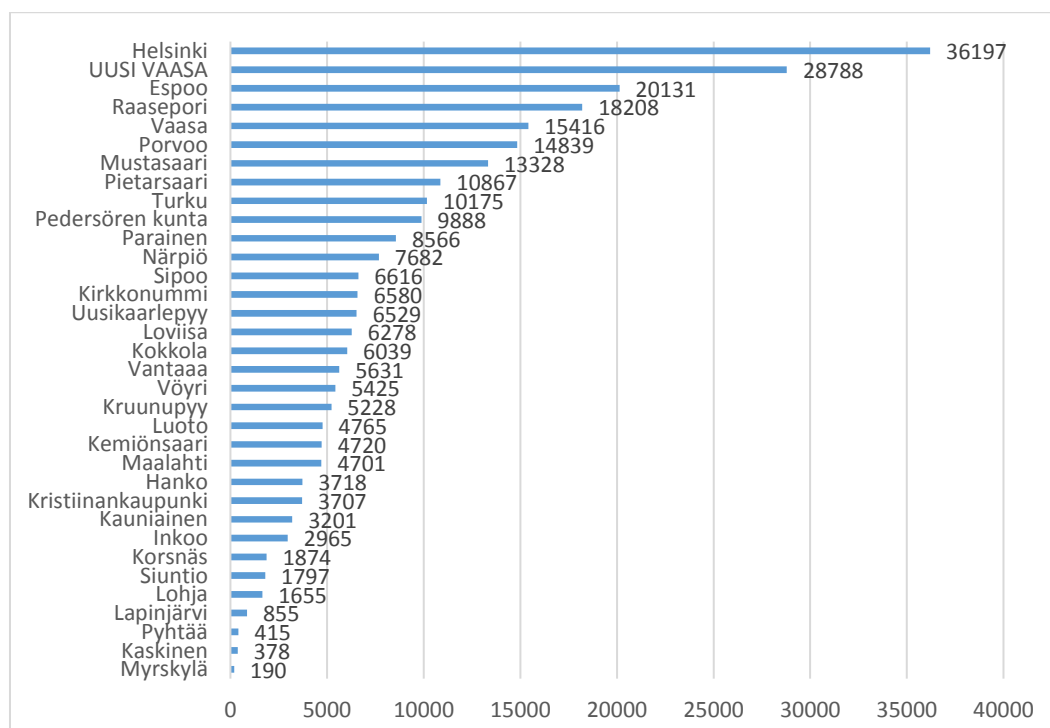
- Mustasaaren ja Vaasan välisen kuntaliitoksen jälkeen kielisuhteet ovat suomenkieliset 60 %, ruotsinkieliset 33 % ja muunkieliset 7 %.
- Ruotsinkielinen vähemmistö - 28 788 henkilöä (2016) – on Suomen toiseksi suurin.
- Uuden kunnan organisaatiota ja palveluja rakennettaessa on tärkeää ottaa huomioon, että kielisuhteet vaihtelevat voimakkaasti kunnan eri osien välillä.

Mustasaaren kunta on tällä hetkellä kaksikielinen kunta, jonka enemmistökieli on ruotsi. Vuoden 2016 lopussa kokonaisväestöstä (19 380 asukasta) 69 % puhui ruotsia ja 29 % suomea äidinkielenään. Väestöstä kahdella (2) prosentilla oli muu kieli kuin suomi tai ruotsi äidinkielenään. Vuosien 1980 ja 2016 välillä Mustasaaren kokonaisväestö kasvoi 13 693 asukkaasta 19 380 asukkaaseen. Kunnan suomenkielinen vähemmistö on lisääntynyt 2 684 henkilöstä vuonna 1980 (20 %) 5 595 henkilöön (29 %) vuonna 2016.

Vaasa on kaksikielinen kunta, jonka enemmistökieli on suomi. Vuoden 2016 lopussa kokonaisväestöstä (67 620 asukasta) 69 % puhui suomea ja 23 % ruotsia äidinkielenään. Väestöstä kahdeksalla (8) prosentilla oli muu kieli kuin suomi tai ruotsi äidinkielenään. Muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien asukkaiden määrä on kasvanut voimakkaasti 2000-luvulla. Ruotsinkielinen väestö – runsaat 15 000 henkilöä – on absoluuttisina lukuina pysynyt suhteellisen muuttumattomana 1980-luvulta asti, mutta ruotsinkielisten suhteellinen osuus on laskenut 26:sta 23:een prosenttiin. Muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien henkilöiden määrä on Vaasassa kasvanut voimakkaasti 2000-luvulla.

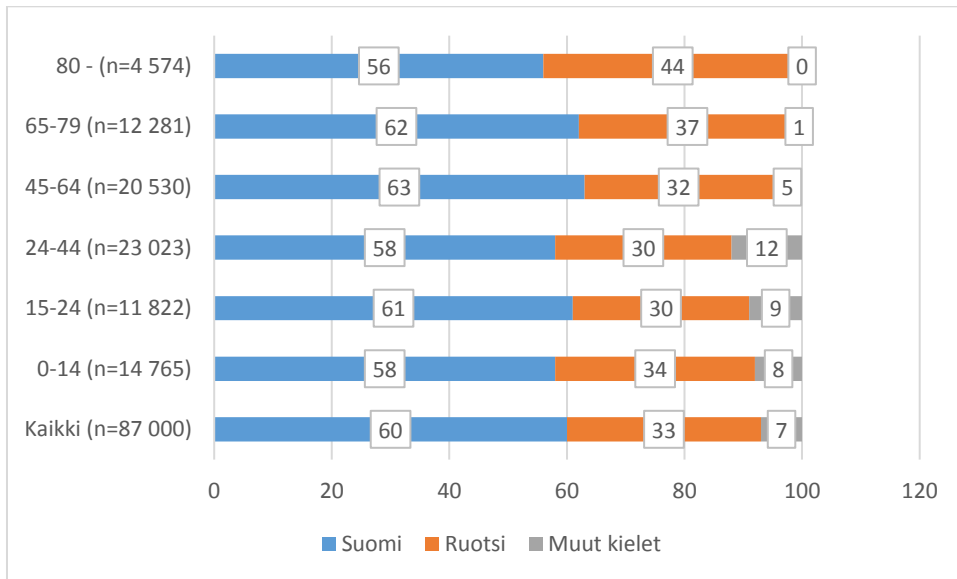
Mustasaaren ja Vaasan välisen kuntaliitoksen tuloksena olisi 87 000 asukkaan kaupunki, jossa asukkaista 60 %:lla on suomi äidinkielenään, 33 %:lla ruotsi ja 7 %:lla muu kieli kuin suomi tai ruotsi.

Lukumääräisesti (28 788) uuden Vaasan vähemmistö olisi koko maan toiseksi suurin (kuvio 1).



Kuvio 1: Suomen kaksikieliset kunnat ruotsinkielisten määrän mukaisessa järjestyksessä 2016. Lähde: Tilastokeskus (uusi Vaasa = Mustasaari + Vaasa)

Suunnitteilla olevan kunnan suomen- ja ruotsinkielisten väestönsien ikäjakauma on suhteellisen samanlainen ja suhteellisen suotuisa (kuvio 2). Molempien kuntien ajankohtaisista varhaiskasvatussuunnitelmista ilmenee uuden päivähoitokapasiteetin rakentamistarve kummallakin kielellä. Vanhimmassa ikäryhmässä (80-vuotiaat ja vanhemmat) ruotsinkielisten osuus on hieman korkeampi kuin koko väestössä.



Kuvio 2: Uuden Vaasan (Mustasaari + Vaasa) kielijakauma ikäryhmittäin 2016. Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 3: Mustasaaren ja Vaasan väestön jakautuminen osa-alueittain ja kielen perusteella 2016. Lähde: Tilastokeskus.

Alue	Väestö	Suomenkieliset		Ruotsinkieliset		Muunkieliset	
Mustasaari yhteensä	19 380	29 %	5 595	69 %	13 328	2 %	457
Raippaluoto-Björköby	2 098	11 %	231	88 %	1 846	1 %	21
Pohjois-Mustasaari	3 214	26 %	840	72 %	2 302	2 %	72
Koivulahti	3 544	14 %	480	84 %	2 993	2 %	71
Sepänkylä	5 725	46 %	2 612	50 %	2 889	4 %	224
Etelä- ja Itä-Mustasaari	2 058	46 %	956	53 %	1 083	1 %	19
Sulva	2 694	17 %	458	81 %	2 189	2 %	47
Vaasa yhteensä	67 620	69 %	46 742	23 %	15 416	8 %	5 462
Keskusta	14 592	64 %	9 266	21 %	4 365	7 %	961
Vöyrinkaupunki	3 397	57 %	1 926	21 %	704	23 %	704
Vaskiluoto	334	64 %	214	34 %	112	2 %	8
Palosaari	5 793	65 %	3 769	26 %	1 518	9 %	506
Gerby	10 995	63 %	6 910	32 %	3 491	5 %	594
Kotiranta	4 554	70 %	3 206	23 %	1 049	7 %	299
Huutoniemi	8 871	82 %	7 309	10 %	855	8 %	707
Ristinummi	7 380	75 %	5 531	11 %	782	14 %	1 067
Höstvesi	397	63 %	251	33 %	131	4 %	15

Suvilahti	3 853	81 %	3 122	11 %	425	8 %	306
Sundom	2 497	25 %	629	73 %	1829	2 %	39
Vähäkyrö	4 543	97 %	4 387	2 %	87	2 %	69

Uusi kaupunki koostuu kaupunginosista, kylistä ja asuntoalueista, joissa on vaihtelevat kielisuhteet (taulukko 3): on pääasiassa suomenkielisiä alueita kuten Vähäkyrö, Huutoniemi ja Suvilahti, vahvasti ruotsinkielisiä alueita kuten Raippaluoto-Björköby, Koivulahti, Sulva ja Sundom sekä selkeästi kaksikielisiä ympäristöjä kuten Sepänkylä ja Gerby.

2000-luvulla toteutettujen Kielibarometriselvitysten mukaan sekä Mustasaaren suomenkielinen vähemmistö että Vaasan ruotsinkielinen vähemmistö käyttävät suuressa määrin äidinkieltään julkisesti. Kielibarometriselvityksessä 2016 78 % Mustasaaren suomenkielisistä ilmoitti yrittävänsä useimmiten saada palvelua äidinkielellään. Vaasan ruotsinkielisistä 72 % ilmoitti yrittävänsä useimmiten saada palvelua äidinkielellään. Selvästi sanottuna tämä tarkoittaa, että sekä suomen että ruotsin kieli toimivat hyvin julkisina kielinä. Ympäristöissä, joissa toisen kielen absoluuttinen tai suhteellinen asema on heikko, tämä johtaa usein siihen, että pienemmän kieliryhmän jäsenet eivät edes yritä saada palveluja äidinkielellään. Kielibarometritutkimukset osoittavat myös, että Vaasan ruotsinkieliset ja Mustasaaren suomenkieliset pääosin antavat myönteisen arvion palveluista äidinkielellä (Lindell 2016).

Yhdistymisprosessissa on tärkeää huomioida, että uuden kunnan koottu ja muodollinen kaksikielisyys koostuu yksilöiden, asuinympäristöjen ja työpaikkojen kirjosta: kaksikieliset, pääasiassa suomenkieliset, pääasiassa ruotsinkieliset sekä muunkielisten kasvava osuus. Toimiva kaksikielisyys kunnan organisaatiossa merkitsee, että eri tilanteet otetaan huomioon niiden omilla ehdoillaan.

4. Mustasaaren ja Vaasan kuntaliitoksen kielellisten vaikutusten aikaisemmat arvioinnit

- Aikaisemmat arvioinnit osoittavat, että käytännössä edellytykset ovat hyvät hallinnon ja palvelujen toimivuudelle suomeksi ja ruotsiksi Mustasaaren ja Vaasan kuntaliitoksen jälkeen.
- Suurempi haaste on väestön kielten asemaa koskevien erilaisten kokemusten, arvostusten ja priorisointien käsittely.

Mustasaaren ja Vaasan välisen kuntaliitoksen kielellisiä vaikutuksia on käsitelty aikaisemmissa kuntajakoselvityksissä (Niemi-lilahti ja Sandberg 2009, Bondas 2011, Enestam ja Repo 2014). Laajin kielellisiä vaikutuksia koskeva arviointi tehtiin Vaasan seudun PARAS-hankkeen yhteydessä 2008–2009 (Herberts 2009, Niemi-lilahti & Sandberg 2009).

Niemi-lilahti ja Sandberg (2009) tekee seuraavan arvioinnin Mustasaaren, Vähäkyrön ja Vaasan välisen kuntaliitoksen kielellisistä vaikutuksista¹: ”Kunta olisi kaksikielinen ja suomi olisi enemmistön kieli. Edellytykset hallinnon, päätöksenteon ja palvelujen toimimiselle ruotsiksi ovat hyvät sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, koska kunnassa olisi 27 000 ruotsinkielistä. Mustasaaren suomenkieliset saisivat nykyistä parempaa palvelua suomeksi. Koska riskinä on kuitenkin

¹ Vähäkyrön ja Vaasan välinen kuntaliitos toteutui 1.1.2013.

kielikysymyksen kärjistyminen uudessa kunnassa, asia tulisi ennalta hoitaa hyvin pitkäjärjestyksen kielisuunnittelun ja poliittisten sopimusten avulla.”

Herberts (2009) osoittaa taustaselvityksessään, että käytännön edellytykset hyvien palvelujen järjestämiseksi kahdella kielellä ovat hyvät Vaasan seudulla ja hän toteaa, että kehitys on myös ilman kuntaliitoksia edennyt suurempaa kaksikielisyyttä kohti kuntien organisaatioissa. Hän nostaa esille mahdollisuuden luoda win-win -ratkaisuja, joista hyötyisivät molemmat kieliryhmät, sekä sen seikan, että kunnan kielellisessä rakenteessa on tarvetta eroavuuksien huomioimiseen. Kaksikielisyyttä voidaan toteuttaa joustavasti, huomioiden myös paikalliset ja kulttuuriset ominaispiirteet.

Herberts toteaa kuitenkin myös, että osa Mustasaaren väestöstä, päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita tulee kokemaan ruotsin kielen enemmistökielen aseman menetyksen kynnyksikysymyksenä ja että sopeutuminen vähemmistöasemaan saattaa olla haastavaa.

Kaiken kaikkiaan aikaisemmat selvitykset korostavat kielikysymyksen kompleksisuuden ymmärtämisen tärkeyttä kuntaliitosta valmisteltaessa. Ei ole pelkästään kysymys siitä, että huolehditaan käytännössä palvelutuotannon edellytyksistä ja kaksikielisestä hallinnosta, vaan myös mitä suurimmassa määrin johtamisen toteuttamisesta asiassa, jossa väestön arvostukset, kokemukset ja odotukset voimakkaasti eroavat toisistaan.

5. Kuntaliitoksen muodolliset kielelliset vaikutukset ja käytännön pelivara

Taulukko 3: Yhteenveto kielenkäytön pääsäännöistä kaksikielisessä kunnassa. Lähde: Henriksson 2012

Tehtävät	Kielenkäytön pääperiaatteet
Palvelut yleisölle	<ul style="list-style-type: none"> Molemmat kielet, henkilön oma kieli, henkilön valitsema kieli
Kuuleminen	<ul style="list-style-type: none"> Henkilön oma kieli
Kirjeet, kutsut, ilmoitukset	<ul style="list-style-type: none"> Vastaanottajan kieli
Kokouskieli	<ul style="list-style-type: none"> Molemmat kielet
Kokouskutsu <ul style="list-style-type: none"> Valtuusto Muut elimet 	<ul style="list-style-type: none"> Molemmat kielet Hallintosäännössä vahvistettu kieli
Pöytäkirja <ul style="list-style-type: none"> Valtuusto Muut elimet Päätös asianosaisasiassa 	<ul style="list-style-type: none"> Molemmat kielet Hallintosäännössä vahvistettu kieli Asianomaisen oma kieli
Kilvet, paikannimet, merkit, opasteet	<ul style="list-style-type: none"> Molemmat kielet
Tiedottaminen, ilmoitukset ym.	<ul style="list-style-type: none"> Molemmat kielet
Henkilökunnan kielivaatimukset	<ul style="list-style-type: none"> Tehtävän edellyttämät kielivaatimukset, molemmat kielet
Valtion kirjelmät kunnille	<ul style="list-style-type: none"> Kunnan enemmistökieli
Viranomaiskirjeenvaihto asianosaisasioissa	<ul style="list-style-type: none"> Käsittelykieli

5.1. Yksilöön kohdistuvat vaikutukset

- Jokaisella on oikeus käyttää äidinkieltään ollessaan yhteydessä kaksikieliseen kuntaan. Kunta on velvollinen palvelemaan yleisöä suomeksi ja ruotsiksi.
- Kuntaliitosta valmistellessaan kuntien on huolehdittava siitä, että on olemassa tosialliset ja käytännön edellytykset palveluihin ja hallintoon molemmilla kielillä.

Sekä Mustasaari että Vaasa ovat tänä päivänä kaksikielisiä kuntia. Kielilain mukaan jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kaksikielisessä viranomaisessa. Kaksikielisen kunnan tai muun viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. (Kielilaki 423/2003, § 10, § 23)

- Valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.
- Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.
- Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.
- Kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

Periaatteellisella tasolla kuntaliitos ei muuta yksilön lakisääteisiä kielellisiä oikeuksia.

Kielilainsäädännön paikallinen soveltaminen, hallintosäännöstä ilmenevällä tavalla, on suurin piirtein identtistä Mustasaarella ja Vaasassa.

Kuntaliitos, joka muuttaa kielellisiä enemmistösuhteita, saattaa sen sijaan vaikuttaa *tosiasiallisiin ja käytännöllisiin edellytyksiin yksilöiden kielellisten oikeuksien toteuttamiselle*. Kuntien välisessä yhdistymissopimuksessa ja uuden kunnan ohjausasiakirjoissa on tärkeää varmistaa, että on olemassa käytännölliset edellytykset yksilön kielellisten oikeuksien toteuttamiselle, sekä tunnistaa riskit mitä tulee kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

5.2. Henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset

- Kuntaliitoksessa kuntien on yhtenäistettävä henkilöstöpolitiikan periaatteet, mukaan lukien henkilöstölle asetettavat kielivaatimukset.
- Kunnan kielivaatimukset on asetettava siten, että ne takaavat toimivat palvelut suomeksi ja ruotsiksi, mutta ne tulee muotoilla niin, että ne ottavat huomioon vaihtelevan kielellisen todellisuuden kunnan organisaation eri osissa eivätkä turhaan sulje pois hyviä hakijoita.
- On tärkeää, että työntekijät voivat käyttää äidinkieltään yhteyksissä työnantajaan (johto, HR, henkilöstöhallinto).

Kuntaliitos merkitsee henkilöstöpolitiikan yhtenäistämisen tarvetta, mukaan lukien henkilöstölle asetettavat kielitaitovaatimukset. Kunnat täsmentävät itse työntekijöille asetettavat kielivaatimukset. Kaksikielinen kunta tarvitsee henkilökuntaa, joka pystyy palvelemaan kuntalaisia heidän äidinkielellään. Erilaiset kielelliset lähtökohdat omaavien kuntien yhdistäminen tarjoaa pohjimmiltaan mahdollisuuden henkilöstöresurssien käyttämiseen tavalla, joka parantaa palveluja suomen- ja ruotsinkielisille kuntalaisille.

Sekä Mustasaari että Vaasa ovat verrattuna muihin kaksikielisiin kuntiin asettaneet korkeat kielivaatimukset kunnallisille virkamiehille (Harjula 2017). Mustasaaren ja Vaasan johtavia virkamiehiä koskevien kielivaatimusten suurin ero on, että Mustasaari edellyttää erinomaiset ruotsin kielen taidot ja hyvät suomen kielen taidot johtavilta virkamiehiltä, jotka valtuusto nimeää. Vaasa edellyttää molempien kielten hyvät taidot johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä.

Muotoiltaessa uuden kunnan kielivaatimuksia, tulee ottaa huomioon riittävät suomen ja ruotsin kielen taidot omaavien virkamiesten ja työntekijöiden saatavuuden turvaaminen, mutta myös arvioida riskit sen suhteen, että suljetaan pois hyviä hakijoita jommastakummasta kieliryhmästä, jos kielivaatimukset muotoillaan liian tiukasti. Kaksikielisyyden ei tarvitse välttämättä toteutua jokaisen yksilön kohdalla, mutta sen tulee toimia yksikkötasolla.

Kuinka suuret kuntaliitoksen vaikutukset tulevat olemaan henkilöstölle liittyä siihen, miten uuden kunnan toiminta halutaan organisoida. Missä määrin toimintoja organisoidaan kielellisin perustein ja missä määrin perustetaan yksiköitä, joissa useimpien tulee osata molemmat kielet? Suurimmat muutokset henkilöstön työssä tulevat todennäköisesti tapahtumaan kunnan hallinnossa, kun puolestaan operatiivisen toiminnan muutokset, esim. koulussa ja varhaiskasvatuksessa, eivät välttämättä ole kovin suuria, koska toiminta jo tänään on molemmissa kunnissa jaettu kielen mukaan.

Kokemukset kuntien ja viranomaisten aikaisemmista yhdistämisistä osoittavat, että on tärkeää kiinnittää huomiota organisaation eri tasojen välisiin siirtymäkohtiin, jotta huolehditaan siitä, että hallinto toimii käytännössä kahdella kielellä. Tämä koskee esim. johtamistoimintoja, henkilöstöhallintoa, henkilöstökoulutusta, viestintää ja muita sisäisiä menettelytapoja. Kaksikielisessä kunnassa on hyvää käytäntöä, että työntekijät voivat käyttää äidinkieltään yhteyksissä työnantajan kanssa.

5.3. Poliittiseen organisaatioon kohdistuvat vaikutukset

- Luottamushenkilöillä on oikeus käyttää äidinkieltään kaikessa päätöksenteossa.
- Kunta päättää itse missä määrin muiden elinten kuin valtuuston asiakirjat asetetaan saataville molemmilla kielillä.
- Kuntaliitosta ajatellen tarvitaan riittävästi koulutusta ja muita tukitoimenpiteitä, jotta päätöksenteko käytännössä toimii kahdella kielellä.

Kaksikielisessä kunnassa valtuuston esityslistat ja pöytäkirjat tulee asettaa saataville molemmilla kielillä. Luottamushenkilöllä on kaksikielisessä kunnassa oikeus kaikessa päätöksenteossa käyttää suomea tai ruotsia ja tarvittaessa saada toisella kielellä annetut puheenvuorot käännettyinä. Kunnan hallintosääntö on kaksikielisessä kunnassa laadittava molemmilla kielillä. Muiden elinten kuin valtuuston työkielystä ja kokousasiakirjojen kielestä kukin kunta määrää hallintosäännössä.

Mustasaari ja Vaasa noudattavat samaa käytäntöä kokousasiakirjojen saataville asettamisessa molemmilla kielillä. Hallituksen ja kaksikielisten lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat ovat saatavilla molemmilla kielillä. Poikkeuksia ovat selkeästi yksikieliset elimet, esim. Vähänkyrön aluelautakunta. Molempien kuntien valtuuston kokouksissa on simultaanitulkkaus. Hallituksen ja lautakuntien kokouksia ei simultaanitulkata, mutta puheenjohtajan tai esittelevän virkamiehen vastuulla on esittää yhteenveto puheenvuoroista ja kysymyksistä sen varmistamiseksi, että kaikkien luottamushenkilöiden oikeus tulla ymmärretyksi toteutuu.

Erot yhdistettyjen kuntien hallintokulttuureissa ja työtavoissa ovat useissa tapauksissa osoittaneet aiheuttavansa käytännön ongelmia ja väärinkäsityksiä, kun uuden kunnan toiminta on lähtenyt käyntiin. Siksi ennen yhdistymistä on tärkeää, että analysoidaan yhdistyvien kuntien poliittisten elinten työtapojen eroavuudet ja luodaan mm. kouluttamalla luottamushenkilöitä ja virkamiehiä toimiva malli uudelle kunnalle. Tämä ei koske pelkästään kielenkäyttöä, vaan myös yleisesti työtapaa.

5.4. Hallinnon sisäiseen työkieleen kohdistuvat vaikutukset

- Kunta päättää itse kunnan organisaation sisäisestä kielenkäytöstä.
- Kieliohjelma tai vastaava asiakirja voi toimia apuvälineenä laadittaessa sääntöjä hallinnon joustavalle toiminnalle kahdella kielellä.

Ei ole olemassa sitovia määräyksiä siitä, millä kielellä kaksikielisen organisaation sisäisen viestinnän tulee tapahtua (Henriksson 2012). Työkieli käsittää useita eri tilanteita, esim. kielenkäyttö sisäisissä kokouksissa, kirjallinen viestintä, sisäiset palvelut työntekijöille (esim. palkka- ja HR-toiminnot). Koska kaksikielisen kunnan yhteydenpidossaan kuntalaisiin tulee käyttää molempia kieliä on loogista, että molemmat kielet ovat luonnollinen osa myös kunnan sisäistä työtä. Hyvää käytäntöä on, että työntekijät saavat käyttää äidinkieltään yhteyksissä työnantajan kanssa.

Käytännössä erilaisia kielellisiä tilanteita on lukuisia jo olemassa olevissa kunnissa. Kielellisesti jaetussa sivistyshallinnossa toimivat sekä operatiivinen toiminta, hallinnollinen johtaminen että poliittinen päätöksenteko yhdellä kielellä. Muilla toimialoilla johto voi toimia molemmilla kielillä, mutta operatiivinen toiminta pelkästään yhdellä kielellä tai päinvastoin. Sen kannalta, että uusi kunta on maantieteellisesti ja kielellisesti heterogeeninen, on tärkeää, että suhtaudutaan myönteisesti moninaisuuteen konkreettisissa työtilanteissa, mutta on myös tärkeää, että päätetään koko organisaatiota koskevista periaatteista.

Kunta voi määrätä sisäisen työkielen periaatteet hallintosäännössä tai muussa asiakirjassa. Henkilöstöstrategiassaan esim. Mustasaaren kunta on vahvistanut arvopohjan KIVA, jossa K on "Kommunikointi: Kommunikoimme avoimesti ja rehellisesti kahdella kielellä".

Uudessa kunnassa kieliohjelman laatiminen voi olla tapa saada aikaiseksi yhteistä ymmärrystä sille, miten kunta työskentelee kahdella kielellä. Kirjatut suuntaviivat ovat tärkeitä, jotta kaksikielisyyden ylläpitäminen ei ole yksittäisten yksilöiden varassa, mutta suuntaviivojen toimimiseksi tarvitaan selkeä vastuurakenne ja mekanismit säännöllistä seurantaa varten.

5.5. Kielijakoon kohdistuvat vaikutukset

- Kaksikielisessä kunnassa, jonka enemmistökieli on suomi, pääkielenä valtion viranomaisten kanssa käytävässä kirjeenvaihdossa on suomi.
- Kunta voi vaikuttaa ruotsin kielen ylläpitämiseen laajasti käytettynä julkisena kielenä käyttämällä omassa toiminnassaan molempia kieliä rinnakkain.

Jos Mustasaaren kunta sulautuu Vaasaan, kaksikielisten kuntien, joilla on ruotsi enemmistökielenä, määrä vähenee 15:stä 14:ään. Kuntien enemmistökielillä on vaikutuksia ennen kaikkea viranomaisten väliselle viestinnälle ja ruotsin kielen ylläpitämiselle yhteiskunnan eri aloilla

käytettävänä kielenä. Uuden kunnan enemmistökieleksi tulee suomi, mikä tarkoittaa sitä, että kunnan muodollinen kirjeenvaihto valtion viranomaisten kanssa tapahtuu suomeksi.

Oikeusministeriö suosittelee, että ministeriöt ja valtion viranomaiset kommunikoivat kaksikielisten kuntien kanssa molemmilla kielillä, koska tekstit ovat jo saatavilla molemmilla kielillä. Yleinen ongelma on, että ministeriöiden ja valtion viranomaisten palvelut ja viestintä ruotsin kielellä ovat heikentyneet, johon on kiinnitetty huomiota mm. kielilainsäädäntökertomuksessa 2017 sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen toimesta 2018. Tämä koskee erityisesti juoksevaa viestintää käytännön asioissa. Vaikka kielelliset enemmistösuhteet muuttuvat, kaksikielisten kuntien edun mukaista on, että yhteyksissä ministeriöihin ja valtion viranomaisiin toimivien viranomaispalvelujen tarve molemmilla kielillä nostetaan esille.

Mitä tulee haasteeseen säilyttää ruotsin kieli yhteiskunnan eri aloilla käytettävänä kielenä, kunta voi käyttämällä sekä suomea että ruotsia päätös- ja valmisteluprosessin kaikissa osissa – esim. tuottamalla substanssitekstejä molemmilla kielillä – vaikuttaa ruotsin kielen säilymiseen laajasti käytettynä kielenä.

5.6. Muutos itsessään on erillinen haaste

- Mustasaaren asukkaiden, henkilöstön ja luottamushenkilöiden muuttunutta kielellistä lähtökohtaa on käsiteltävä erillisenä haasteena.
- Erityisen tärkeitä ovat toimiva viestintä ja riittävät koulutuspanostukset.

Mustasaaren kunnan ruotsinkielisten asukkaiden, henkilöstön ja luottamushenkilöiden muuttunut lähtökohta on haaste, joka on tunnistettava ja käsiteltävä erikseen.

Enemmistöasemassa olevat joutuvat harvoin kiinnittämään huomiota periaatteisiin, joiden mukaan asiat organisoidaan, sillä on itsestään selvää, että kaikki toimii omalla äidinkielellä.

Enemmistösuhteiden muuttuessa monia näennäisesti itsestään selviä ja arkisia asioita on selkeytettävä ja niistä on viestittävä ennustettavuuden luomiseksi.

Uuden kunnan uskottavuutta palvelujen antamisessa molemmilla kielillä testataan siirtymävaiheessa. Resursseja on varattava riittävästi, jotta kunnan tiedotustoiminta asukkaille toimii moitteettomasti kahdella kielellä alusta lähtien ja tarjolla on oltava riittävästi koulutusta henkilöstölle ja luottamushenkilöille.

6. Mitä kielisuhteille tapahtuu yhdistyneessä kaksikielisessä kunnassa pitkällä aikavälillä? Porvoo esimerkkinä²

² Selvitys perustuu Porvoon kaupungin asiakirjoihin, tutkimusraportteihin (Puustinen 1998, Haveri ja Majoinen 2000), Kielibarometriaineistoon sekä Porvoon kaupungin poliitikkojen ja virkamiesten kanssa tehtyihin haastatteluihin talvella 2018.

- Porvoon ja Porvoon maalaiskunnan välistä kuntaliitosta 1997 käytetään vertailukohteenä sellaisten tekijöiden tunnistamiseksi, jotka pitkällä aikavälillä saattavat vaikuttaa suomen ja ruotsin kielten asemaan kaksikielisessä liitoskunnassa.
- Porvoon kielellisten palvelujen taso on kaksikymmentä vuotta kuntaliitoksen jälkeen edelleen hyvä, vaikkakin henkilökunnan kielitaidossa ja ruotsin kielen asemassa julkisissa yhteyksissä on tapahtunut joitakin heikennyksiä.
- Esimerkki osoittaa, että on tarpeen sopia ja seurata kielellisiä palveluja, siitä huolimatta, että suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen lähtötilanne on hyvä.
- Toinen tästä opittu asia on, että tarvitaan realistisia arvioita kielellisiin palveluihin kohdistuvista vaikutuksista, jos palveluverkostoihin kohdistuu muospaineita.

Osana selvitystehtävään sisältyi aikaisemmin toteutettujen kuntaliitosten analysointi, jotta saadaan kuva toimivan kaksikielisyyden edellytyksiin vaikuttavista tekijöistä pitkällä aikavälillä. Relevantein esimerkki Vaasan seutua ajatellen on Porvoon ja Porvoon maalaiskunnan kuntaliitos 1997. Kuntaliitos tehtiin kahden kunnan välillä, jotka rakenteellisesti olivat samankaltaisia Vaasan ja Mustasaaren kanssa: laaja-alainen maaseutukunta, jossa on saaristoalueita, ja vanha kaupunki, jonka maantieteellinen pinta-ala on pieni. Ruotsinkielisen väestön vähemmistöosuus on suunnilleen yhtä suuri (30 %) kuin se on yhteensä Vaasan seudulla. Seudullisesti kaupunkien lähtökohdat eroavat toisistaan. Porvoo sijaitsee Uudellamaalla, joka on pääosin suomenkielistä aluetta ja johon enenevässä määrin vaikuttaa suuri väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle. Pohjanmaan maakunnassa kielijakauma on tasainen suomen ja ruotsin välillä ja väestön kehitystä on leimannut tasapainoisuus.

6.1. Kuntaliitos

Porvoon kaupungin ja Porvoon maalaiskunnan kuntaliitos pantiin täytäntöön 1.1.1997 nopean, kesällä 1995 alkaneen prosessin jälkeen. Kuntaliitosasia ei ollut uusi, vaan se oli ollut ajankohtainen säännöllisin väliajoin 1970-luvulta asti (Puustinen 1998, Haveri & Majoinen 2000). Kuntaliitoksessa kunnat olivat suunnilleen yhtä suuria (22 343 ja 21 313 asukasta) ja kielisuhteet olivat identtiset. Ruotsinkielinen vähemmistö oli 37 % kaupungin ja 38 % maalaiskunnan väestöstä. Molemmissa kunnissa oli aikaisemmin ollut ruotsinkielinen enemmistö. Porvoon kaupungissa kielelliset enemmistösuhteet muuttuivat 1960-luvulla, maalaiskunnassa 1970-luvulla. Suuret teollisuusetabloinnit, nopea tulomuutto ja uusien asuinalueiden rakentaminen muutti maalaiskunnan perinteistä luonnetta 1970- ja 1980-luvuilla.

Kielisuhteiden käsittely ennen kuntaliitosta

Kuntaliitoksen ehdot säänneltiin yhdistymissopimuksella (Porvoon kaupunki ja maalaiskunta 1996) ja yksityiskohtaisemmalla kuntaliitoksen toteuttamissuunnitelmalla (Porvoon kaupunki ja maalaiskunta 1995). Yhdistymissopimus tai yksityiskohtainen toteuttamissuunnitelma eivät kumpikaan sisältäneet mainintaa siitä, mitä periaatteita noudatettaisiin palvelujen järjestämisessä uuden kunnan suomen- ja ruotsinkielisille asukkaille. Siihen aikaan voimassa oleva lainsäädäntö ei edellyttänyt sellaista sääntelyä. Porvoon virkamiesten ja poliitikkojen kanssa 2018 tehtyjen haastattelujen mukaan kuntien identtinen koko ja samanlaiset kielisuhteet vaikuttivat siihen, ettei katsottu olevan tarvetta erityisille sopimuksille. Perintönä ajalta, kun kunnissa oli ruotsinkielinen enemmistö, ruotsinkieliset olivat yliedustettuina virkamieskunnassa, minkä seurauksena kaupungin palvelut ja hallinto toimivat kahdella kielellä ilman erillisiä sopimuksia. Kuntaliitosta edeltävässä julkisessa keskustelussa käytiin jossain määrin keskustelua kielikysymyksistä, erityisesti maalaiskunnassa (Puustinen 1998).

Sopimukset palveluista kuntaliitoksen jälkeen

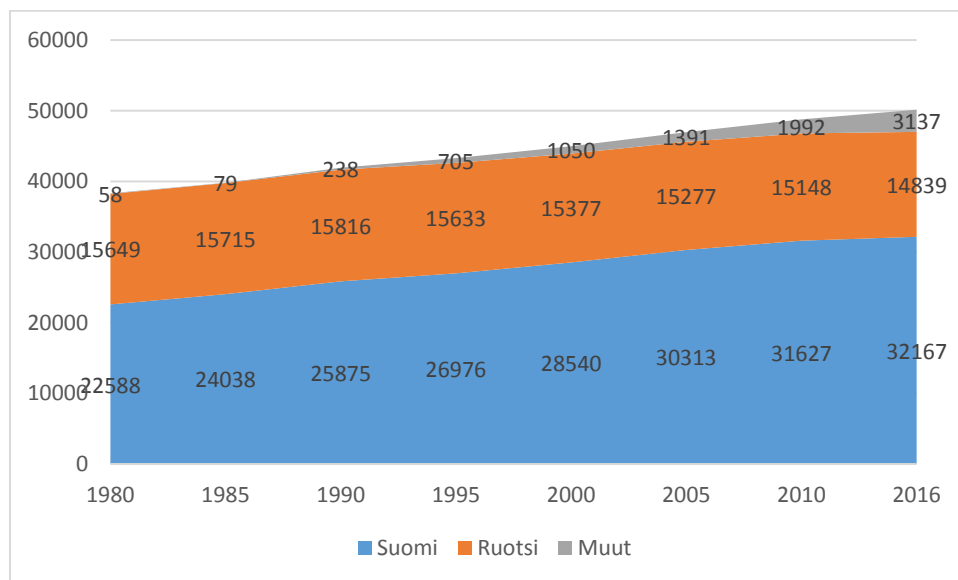
Yhdistymissopimus lähti siitä, että säilytetään palvelutaso, joka vähintään vastaa yhdistymisajankohdan tasoa. Seudullisesti ylläpidettävien palvelujen palveluverkko pidettäisiin vuoden 1996 talousarviossa määritellyllä tasolla ja sitä laajennettaisiin paikallisen kysynnän ja taloudellisten mahdollisuuksien mukaan (peruskoulun ala-asteet, päivähoidon palvelut, avohoidon vanhustenpalvelut, nuorisopalvelut ja kirjastopalvelut sekä terveyspalvelut).

Tämä tarkoittaa sitä, että yhdistynyt kunta otti hoitaakseen aikaisempien kuntien olemassa olevat palveluverkot analysoimatta mitä sopeuttamistoimenpiteitä vaaditaan pitkällä aikavälillä. Yhdistymissopimuksessa mainitaan palveluverkon laajennus, mutta ei mahdollista purkamista. Erityisesti Porvoon maalaiskunnassa kuntaliitoksen aikaan olemassa oleva kouluverkko oli asymmetrinen, oli paljon ja pieniä ruotsinkielisiä kyläkouluja sekä vähän ja suurempia suomenkielisiä kouluja.

6.2. Kehitys 1997–2018

Väestönkehitys kuntaliitoksen jälkeen

Vuosina 1995-2016 Porvoon väestö lisääntyi 43 314 asukkaasta 50 143 asukkaaseen. Väestönkasvu on pääosin tapahtunut suomenkielisten sekä muunkielisten kuin suomen- tai ruotsinkielisten keskuudessa. Ruotsinkielisten määrä on vähentynyt noin 800 henkilöllä ja heidän osuutensa väestöstä on pienentynyt 37:stä 30:een prosenttiin. Seudun alueellinen dynamiikka on muuttunut 2000-luvulla ja Porvoota pidetään yhä suuremmissa määrin osana Helsingin metropolialuetta. Kuntaliitoksen aikaan Porvoon oli vielä Itä-Uudenmaan maakunnan pääkaupunki. Itä-Uudenmaan liitto lakkautettiin ja kunnat liittyivät Uudenmaan liittoon 2011.



Kuvio 3: Porvoon väestönkehitys 1980-2016

Palveluverkon kehitys kuntaliitoksen jälkeen

Vuosien 2005 ja 2017 välillä Porvoon peruskoulujen määrä väheni 36:sta 27:ään (Tilastokeskus, Koulutus 2017). Suomenkielisten peruskoulujen määrä on vähentynyt 17:stä 15:een ja

ruotsinkielisten peruskoulujen määrä 19:stä 12:een. Voimassa olevien suunnitelmien mukaan koulurakennusten määrä vähenee vuoteen 2026 mennessä. Ruotsinkielisellä puolella tulevaisuuden kouluverkko käsittää 9 peruskoulua.

Prosentuaalisesti suuremman ruotsinkielisten koulujen määrän vähennyksen taustalla on jo kuntaliitoksen aikaan vallinnut asymmetria: maalaiskunnan ruotsinkielinen kouluverkko muodostui useasta pienestä kyläkoulusta, kun puolestaan suomenkielisiä kouluja oli vähemmän ja ne olivat isompia. Vuosina 2008-2010 lakkautettujen ruotsinkielisten koulujen oppilasmäärät vaihtelivat neljän ja neljäkymmenen välillä.

Koulun ja lasten päivähoidon palveluverkon muutosten tausta on moninainen: pienentyneet ikäluokat, muuttuneet asutusmallit, uudet pedagogiset periaatteet ja supistunut kunnallistaloudellinen liikkumavara. Joissakin tapauksissa koulurakennusten kunnosta aiheutuneet ongelmat ovat pakottaneet muutoksiin (Porvoon kaupunki 2013 ja 2016). Maantieteellisesti kehitys merkitsee sitä, että ruotsinkieliset koulut ja päivähoitoyksiköt yhä suuremmissa määrin on keskitetty keskustaan ja läntisiin kaupunginosiin, kun puolestaan kaupungin itäosien palveluverkko on harventunut.

Rinnakkain palveluverkkojen suunnittelun kanssa Porvoon kaupunki on hyväksynyt kylien kehittämissuunnitelman, jonka tarkoituksena on asutusrakenteen hajautuksen estäminen ja kestävä kehityksen tukeminen. Suunnitelman mukaan uutta asutusta ohjataan ensisijaisesti keskusta-alueelle ja kuuteen nk. palvelukylään, joissa on riittävä asukaspohja, toimivat liikenneyhteydet ja olemassa olevat kunnalliset palvelut, esim. koulut. Kaupungin lupaus kylän kehittämisestä ei kuitenkaan takaa, että kaupungin nykyiset palvelut säilyvät kylässä vuoteen 2030 saakka. Päätökset yksittäisistä palveluista, palvelujen tai palvelujen sisältöjen säilyttämisestä tai kehittämisestä tehdään aina erikseen (Porvoon kaupunki 2014, 2016). Meneillään olevassa palveluverkon kehittämistä koskevassa keskustelussa on tuotu esille joitakin ristiriitaisuuksia kylärakennepohjan ja toimialasuunnittelun välillä.

Hallinnon kaksikielisyys kuntaliitoksen jälkeen

Porvoon kaupunki hyväksyi vuonna 2010 kieliohjelman, johon sisältyi kokonaisvaltaiset suuntaviivat suomen ja ruotsin kielten käytölle kaupungin hallinnossa. Kielellinen tasa-arvo on yksi Porvoon kaupungin strategisista suuntaviivoista. Kieliohjelman tavoitteena on, että asiakas saa kaupungin vastuulla olevat palvelut tasa-arvoisesti joko suomeksi tai ruotsiksi ja että vähintään nykyinen kielellinen taso turvataan muuttuvassa yhteiskunnassa ja että elävä kaksikielisyys on tavoite ja toimintaperiaate sekä hallinnossa, palveluissa, julkisissa tilaisuuksissa ja myös muissa yhteyksissä.

Ohjelma laadittiin tasapainotetun mittariston mallin mukaan ja se sisältää osatekijät a) tehokkuus ja palvelukyky, b) prosessit ja rakenteet, c) talous ja resurssit ja d) koulutus ja henkilöstö. Säännöllinen seuranta on tärkeä osa ohjelmaa.

Kieliohjelman 2010 taustamateriaalista ilmenee, että palvelut suomeksi ja ruotsiksi toimivat monelta osin hyvin Porvoossa. Asiakaskyselyt osoittavat, että asukkaat pääosin saavat palvelua äidinkielellään sosiaali- ja terveydenhuollossa. Poliittisten elinten työssä kunta noudattaa korkeampaa kuin kielilain vaatimaa tasoa, mitä tulee kokousasiakirjojen saataville asettamiseen molemmilla kielillä.

Tausta-analyysissa tunnistetaan myös joukko ongelmia. Ne liittyvät henkilöstön rekrytoimiseen virkoihin, joissa vaaditaan molempien kielten hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä täysin ruotsinkielisen henkilöstön rekrytointiin opetusallalla. Palvelujen hankintamenettelyissä toimivan palvelun takaaminen molemmilla kielillä saattaa olla vaikeaa. Ruotsinkielisen koulutuksen hankkiminen henkilökunnalle voi myös olla vaikeaa.

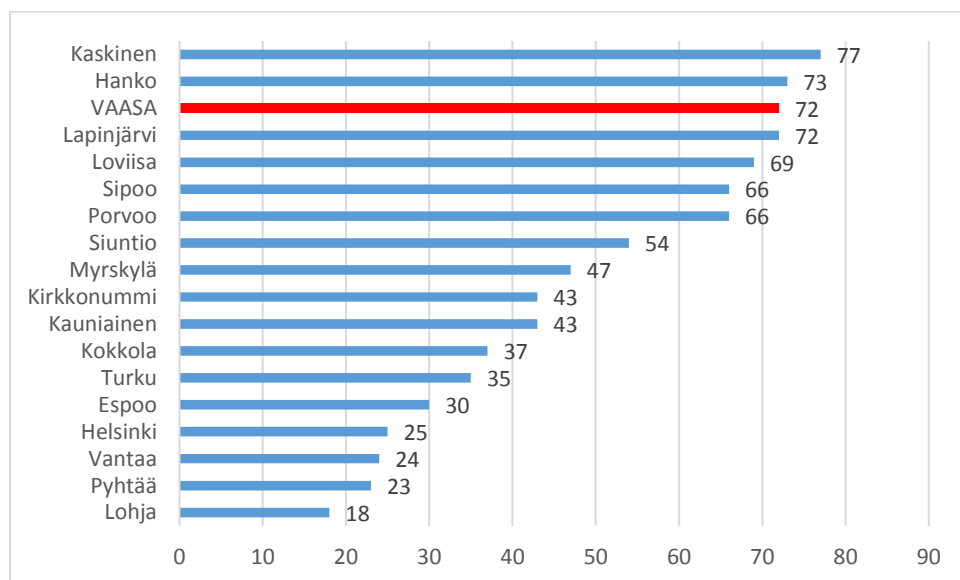
Porvoon poliitikkojen ja virkamiesten kanssa talvella 2018 tehtyjen haastattelujen mukaan kaupungin organisaatio toimii edelleen hyvin suomeksi ja ruotsiksi, mutta tunnistettavissa on myös ruotsin kielen aseman heikkenemistä hallinnossa. Kaupungin virkamiesten ruotsin kielen taidot ovat heikentyneet asteittain eläköitymisten ja muiden muutosten seurauksena, minkä johdosta yhä harvemmat henkilöt käytännössä ottavat vastuuta kaksikielisyyden toteutumisesta. Käännösten tarve kasvaa, mutta käännösresurssit ovat niukat. Ruotsin symbolisen aseman on koettu heikentyneen, esim. siinä mielessä miten kieltä käytetään julkisissa tilaisuuksissa ja mihin verkostoihin kunta sisältyy.

Latautunein kysymys Porvoon kielellisten palvelujen osalta on viime vuosina liittynyt toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudelleenjärjestelyyn ja siihen, miten paikalliset tai kielelliset tekijät otetaan ensisijaisesti huomioon uusia suurempia yksiköitä rakennettaessa.

Kielivähemmistön arvio Porvoon nykyisistä kielisuhteista

Kielibarometrin 2016 mukaan 66 % Porvoon ruotsinkielisistä yrittää aina tai useimmiten saada palvelua omalla kielellään (vrt. Vaasa 72 %). Puolet (50 %) Porvoon vastaajista kokevat suomen- ja ruotsinkielisten väliset suhteet kunnassa hyvinä (vrt. Vaasa 54 %). Porvoon ruotsinkielisten mielipiteet jakautuvat kysymyksessä, miten suhteet suomen- ja ruotsinkielisten välillä ovat kehittyneet viime vuosina: suurin vastaajien ryhmä (40 %) kokee suhteiden huonontuneen, kun puolestaan 37 % katsoo, että suhteet ovat muuttumattomat ja 8 % että ne ovat parantuneet. Loput eivät pysty ottamaan kantaa (vrt. Vaasa: parantuneet 15, muuttumattomat 44, huonontuneet 30) (Lindell 2016).

Porvoon ruotsinkielisistä vastaajista jopa 87 % vastasi kyllä tai ehkä kysymykseen, tarvitaanko erityisiä toimenpiteitä ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi kotikunnassa tulevaisuudessa. Konkretisoivissa avoimissa vastauksissa Porvoon ruotsinkieliset nostavat esille erityisesti kielitaitojen korostamisen ja tarkistamisen tärkeyden kaupungin rekrytoidessa uutta henkilökuntaa.



Kuvio 4: ”Yritätkö yleensä saada palvelua omalla kielelläsi?” Osuus (%), joka vastasi ”kyllä, aina” tai ”kyllä, useimmiten”. Ruotsinkieliset kunnissa, joissa on suomenkielinen enemmistö. Lähde: Kielibarometri 2016.

6.3. Porvoon tapauksesta saadut opit

- *Aikanäkökulma.*

Porvoon tapauksen kuvaus osoittaa, että paineet palveluverkoston ja toimintaperiaatteiden muuttamiseen syntyivät noin kymmenen vuotta kuntaliitoksen jälkeen.

- *Vaikka asiat toimivat hyvin juuri nyt, tarve on olemassa*

Porvoon ja Porvoon maalaiskunnan yhdistyessä 1997 voimassa oleva lainsäädäntö ei vaatinut sopimuksia kielellisistä palveluista eivätkä kunnat pitäneet muodollisia sopimuksia tarpeellisina. Kaupungin hyväksyessä kieliohjelmansa runsaat 10 vuotta myöhemmin (2010) voitiin havaita tiettyä ruotsin kielen aseman heikkenemistä hallinnossa, vaikka pääasiallinen vaikutelma edelleen on, että kaksikielisyys toimii Porvoossa hyvin. Tästä opitaan, että on tarpeen dokumentoida ja sopia periaatteet palveluille suomeksi ja ruotsiksi jo ennen kuntaliitosta. Tämä helpottaa kehityksen seuraamista ja toimenpiteisiin ryhtymistä.

- *Periaatteiden tarve muutostilanteiden ja heterogeenisuuden käsittelemiseksi*

Porvoon ja Porvoon maalaiskunnan yhdistymissopimus lähti pääasiassa siitä, että säilytetään olemassa oleva paikallisten toimipisteiden verkosto. Uusi kunta otti hoitaakseen heterogeenisen palveluverkon, jossa oli eroavuuksia sekä kaupungin ja maalaiskunnan toiminnan järjestämistapojen välillä että suomen- ja ruotsinkielisen toiminnan järjestämisen välillä.

Koko 2010-luvun Porvoon on toteuttanut prosesseja, joiden tarkoituksena on ollut kunnan kuntaliitoksen yhteydessä haltuunsa ottaman palveluverkon keskittäminen ja rationalisointi. Kehitys kohti suurempia yksiköitä on johtanut leikkauksiin ja keskittämiseen erityisesti ruotsinkielisessä kouluverkossa, joka koostui useasta pienestä koulusta.

Kuntaliitosta valmisteltaessa on realistista lähteä siitä, että pitkällä aikavälillä syntyy paineita olemassa olevien palveluverkkojen muutoksiin. Eri muutosskenaariot on stressitestattava sen suhteen, miten ne vaikuttavat palvelujen saatavuuteen suomeksi ja ruotsiksi.

7. Yhteenveto ja suositukset

7.1. Yhteenveto

Kielellisestä näkökulmasta tunnistettavissa on sekä etuja että haittoja Mustasaaren ja Vaasan välisessä kuntaliitoksessa (ks. SWOT-analyysi taulukossa 4).

Positiivisella puolella voidaan tunnistaa joitakin resurssitekijöitä. Kieliryhmät ovat sekä absoluuttisin että suhteellisin luvuin melko suuria, minkä johdosta väestöpohja on riittävä laajalle palvelutarjonnalle kummallakin kielellä. Tasaiset kielisuhteet ympäröivällä seudulla yhdistettynä koulutustarjontaan tekevät kielitaitoisen henkilökunnan saatavuuden paremmaksi kuin esim. Etelä-Suomessa. Molemmilla kunnilla on jo tänä päivänä korkea tavoitetaso mitä tulee suomen- ja ruotsinkieliseen palveluun. Kuntaliitosta voidaan oikealla tavalla toteutettuna hyödyntää siten, että kootut resurssit käytetään suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen laadun parantamiseen.

Taulukko 4: SWOT-analyysi, Mustasaaren ja Vaasan välisen kuntaliitoksen edellytykset kielellisestä näkökulmasta

	Helpottaa	Vaikeuttaa
Sisäiset tekijät	Vahvuudet (S) Riittävä väestöpohja Kaksikieliset palvelut toimivat jo nyt hyvin molemmissa kunnissa Seudulliset (kieli)suhteet luovat hyvän lähtökohdan kielitaitoisen henkilökunnan rekrytoinnille	Heikkoudet (W) Suuria vaihteluja asukkaiden ja päätöksentekijöiden näkemyksissä kielikysymyksestä Rakenteelliset ja organisatoriset eroavaisuudet
Ulkoiset tekijät	Mahdollisuudet (O) Strategiset edut Koottujen resurssien käyttäminen palvelutarjonnan ja -laadun parantamiseksi molemmilla kielillä	Uhat (T) Kielikysymys tulee vieläkin olemaan poliittisten riitojen kohde Harkitsematon toteutus saattaa heikentää ruotsin kielen asemaa ajan mittaan

Riskit liittyvät kuntien lähtökohtien eroavuuksiin, kielikysymyksen vahvaan politisointiin ja kuntaliitoksen käytännön toimeenpanoon. Kuntien erilaiset lähtökohdat (koko, kaupunki-maaseutu, kielisuhteet) asettavat suuria vaatimuksia kuntaliitoksen valmistelulle ja toteutukselle. Siirtyminen enemmistökielitalanteesta vähemmistökielitalanteeseen merkitsee aina riskiä, kun on kyse ruotsin kielen asemasta.

Kuntaliitoksen valmistelu- ja toteuttamistapa ja kielikysymyksen käsittely sekä käytännössä että poliittisesti ovat sen vuoksi ensiarvoisen tärkeitä kuntaliitoksen riskien vähentämiseksi.

7.2. Suositukset

1. Kunnilla on suuri pelivara, mitä tulee suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen antamisvelvollisuuden hoitamiseen. Mustasaaren ja Vaasan välisen kuntaliitoksen itsestään selvä lähtökohta tulee olla selvästi lain vaatimaa tavoitetasoa korkeampi taso.
2. Suomen- ja ruotsinkieliset palvelut koskevat kunnan toimintaa kokonaisuudessaan. Kielisuunnittelun tulee tämän vuoksi olla mukana luonnollisena osana koko suunnittelu- ja toimeenpanoprosessia ja alusta lähtien suunnattuna pitkällä aikavälillä kestävien ratkaisujen aikaansaamiseen.

Taulukko 5: Kielisuunnittelu osana yhdistymisprosessia

Kielisuunnittelu osana yhdistymisprosessia			
Valmistelu ja neuvotteluprosessi	Yhdistymis-sopimus	Uuden kunnan ohjausasiakirjat	Pitkän aikavälin päätökset ja sopimukset
Nykytilan analyysi Vaikutusten arviointi	Periaatteet Siirtymämääräykset	Hallintosääntö Henkilöstöpolitiikka Kieliohjelma	Strategia Palveluverkko

Valmistelu- ja neuvotteluprosessi

3. Kielikysymyksessä väestön kokemukset, arvostukset ja priorisoinnit ovat erilaiset. Tämän vuoksi asukkaiden kanssa käytävä vuoropuhelu on tärkeä. Ellei ole luottamusta siihen, että päätöksentekijät tulevat ottamaan asukkaiden erilaiset lähtökohdat todesta, riskinä on että prosessin legitimiteetti kärsii.
4. Kuntien edetessä uuden kunnan organisaation ja palveluverkon suunnittelussa ratkaisut tulee arvioida suomen- ja ruotsinkielisiin palveluihin kohdistuvien vaikutusten osalta (ks. kohdat 5-8 ja tarkistuslista taulukossa 2).

Yhdistymissopimus ja siirtymämääräykset

5. Siirtyminen kahdesta kunnasta yhdeksi on kriittinen tekijä, mitä tulee asukkaiden luottamukseen uuden kunnan kykyyn tarjota palvelua suomeksi ja ruotsiksi. Sen takia se vaatii harkittua toteutusta ja riittävät resurssit.
 - Viestintä asukkaille
 - Palvelujen organisointi, erityisesti kun palveluja sijoitetaan uudelleen tai muutetaan
 - Henkilöstön koulutus
 - Luottamushenkilöiden koulutus ja muut toimenpiteet, jotka helpottavat poliittisten elinten työtä

Uuden kunnan organisaatio ja ohjausasiakirjat

6. Hallintosäännön ja muiden ohjausasiakirjojen sisällön tulee kuvastaa todellisia erilaisia kielellisiä lähtökohtia, joita kunnassa on.
 - Eri yksiköiden sisäinen organisointi ja kielellinen profiili.
 - Henkilöstön kielivaatimusten muotoileminen (palvelun korkean tason varmistaminen molemmilla kielillä, mutta ei turhaa jommankumman kieliryhmän hakijoiden poissulkemista).
 - Työntekijöiden oikeus käyttää äidinkieltään yhteyksissä työnantajaan (johto, HR, palkkahallinto, tukitoiminnot).
 - Poliittisten elinten kaksikielisen työn periaatteet ja toimenpiteet, jotka tukevat päätöksentekijöiden oikeutta käyttää äidinkieltään kokoustilanteissa.
 - Symbolipolitiikka: miten suomea ja ruotsia käytetään julkisissa yhteyksissä.
7. Kieliohjelmaa tai vastaavaa asiakirjaa voidaan käyttää välineenä kunnan kaksikielisen työskentelyn periaatteiden kirjaamiseen. Jotta ohjelma täyttäisi tarkoituksensa, vaatimuksena on:
 - Laaja valmistelu yhdessä eri henkilöstöryhmien kanssa
 - Prosessit ohjelman ankkuroimiseksi ja viestimiseksi esim. uusille työntekijöille
 - Selkeä vastuurakenne
 - Seurannan ja parannusten mekanismit

Pitkän aikavälin päätökset ja sopimukset

8. Uuden kunnan palveluverkon suunnittelussa on tärkeää, että kartoitetaan ja arvioidaan myös sellaiset realistiset skenaariot, jotka ajan mittaan voivat vaikuttaa suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen antamisen edellytyksiin:
- Onko suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen organisoinnissa eroavaisuuksia tällä hetkellä, jotka pitkällä aikavälillä saattavat aiheuttaa yhtenäistämisen painetta (vrt. Porvoo)? Vaikuttaako tämä palvelujen saatavuuteen suomeksi ja ruotsiksi?
 - Miten suomen- ja ruotsinkielisiin palveluihin vaikuttaa mahdollinen kunnan palveluverkon rationalisointi tulevien 10 vuoden aikana?
 - Millä tavalla suuri väestönmuutos vaikuttaa mahdollisuuksiin tarjota palveluja suomeksi ja ruotsiksi?

Lähteet

Bondas Harry (2011): Erytinen kuntajakoselvitys: Vaasan kaupunki, Vähänkyrön kunta ja Mustasaaren kunta.

Porvoon kaupunki ja Porvoon maalaiskunta (1996): Sopimus yhdistyneen Porvoon hallinnon ja palvelujen järjestämisestä.

Porvoon kaupunki ja Porvoon maalaiskunta 1995. Kuntien yhdistämisen toimintasuunnitelma.

Porvoon kaupunki. Kieliohjelma 31.3.2010. Kielityöryhmän esitys.

Porvoon kaupunki. Porvoon ruotsinkielistä kouluverkkoa koskeva selvitys 9.1.2013.

Porvoon kaupunki. Kylärakennepohjelma. Kaupunginvaltuusto 11.6.2014.

Porvoon kaupunki. Sivistysverkko 2026. Sivistysverkkoselvitys 2016.

Porvoon kaupungin kieliohjelma. Seuranta 2016.

Dahl Emma (2011): Tvåspråkighet i statens regionförvaltning. En rapport om språkligt beteende i fyra myndighetscentraler. Vaasan yliopiston selvityksiä ja raportteja 168.

Enestam Jan-Erik ja Repo Ossi (2014): Erytinen kuntajakoselvitys: Isokyrö, Laihia, Mustasaari, Korsnäs, Vöyri, Kristiinankaupunki, Närpiö, Kaskinen, Maalahti, Vaasa.

Isotalus Antti ym. (2007): Kokkolan ja Kaarlelan kuntaliitos - Sammanslagningen av Gamlakarleby och Karleby 1977–2007.

Harjula Mikael (2017): Bindande språkkrav i tvåspråkiga kommuner 1950–2015. Opublicerat manuskript. Helsingfors universitet (används med författarens tillåtelse).

Haveri Arto ja Majoinen Kaija (2000): Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen Kuntaliitto, Acta 123.

Henriksson Linnéa (2012): Kaksi hallintokieltä. Selvitys kahden hallintokielen soveltamisesta kunnissa. Suomen Kuntaliitto.

Henriksson Linnéa (2015): ”Språk i strategier: Spelar strategier någon roll för svensk service?”. I Sjöblom Stefan och Sandberg Siv: Makten att kombinera. Utmaningar, vägval och handlingskraft i Svenskfinland. Svenska Kulturfonden.

Herberts Kjell (2009): Uusien kuntarakenteiden kielelliset vaikutukset. Vaasanseudun PARAS-hanke 2009, osa 2.

Oikeusministeriö (2012): Kielellisten vaikutusten ennakkoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa. Selvityksiä ja ohjeita 68/2012.

Oikeusministeriö (2016): Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin. Selvityksiä ja ohjeita 46/2016.

Lindell Marina (2016): Kielibarometri 2004–2016. Tutkimusraportti. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2016.

Lundström Niklas (2009): Piru irti Pohjanmaalla. Tarkastelussa Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos pirullisena ongelmana. Aluetieteen pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto.

Mehtälä Helena (2010): Kuntaliitoskuntien soidinmenot. Diskurssianalyttinen tutkielma Kokkolan kaupungin sekä siihen liittyneiden Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kuntien valmistautumisesta kuntaliitokseen sekä kuntaliitoksen alkuvaiheista. Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Niemi-lilahti Anita ja Sandberg Siv (2009): Vaasanseudun kunta- ja palvelurakenne 2025. Vaasanseudun PARAS-hanke.

Pilke Nina ja Salminen Sanna (2013): Kielelliset käytänteet Pohjanmaan maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) kaksikielisissä kokouksissa. Vaasan yliopiston selvityksiä ja raportteja 183.

Pilke Nina ja Vik Gun-Viol (2017): Tvåspråkig mötespraxis inom kommunalpolitiken. ”Det är fantastiskt att vi kan använda vårt eget modersmål och att vi förstår varandra”. Folkmålsstudier 55, 95–116.

Puustinen Sari (1998): Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 89.

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 9/2017.

Suksi Markku (2012a): ”Två språk i kommunalförvaltningen – möjligheter enligt kommunallagen”. JFT 5/2012 s. 517–537

Suksi Markku (2012b): Yhdistymissopimus osana kielellisten perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää kuntaliitoksissa. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 28/2012.

Vaasan kaupunki. Sivistystoimi (2017): Selvitys Vaasan kaupungin ruotsinkielisen koulutoimenjohtajan viranhoidon järjestämisestä yhdessä Mustasaaren kunnan kanssa.

Vik Gun-Viol (2016): Fullmäktigeförsamlingar i ljuset av språklig växelverkan. Tvåspråkighet i tre fullmäktigeförsamlingar. Vaasan yliopiston selvityksiä ja raportteja 207.

Ålands landskapsregering (2018) Redogörelse nr 1/2017-2018. Redogörelse över självstyrelsepolitiska frågor enligt 36 § arbetsordningen för Ålands lagting.

Haastattelut

Mikael Harjula, Helsingin yliopisto

Nina Pilke, Vaasan yliopisto

Marith Kullström, Porvoon kaupunki (hallintopalvelukeskuksen johtaja, kokemusta kuntaliitoksesta 1997)

Bodil Lund, Porvoon kaupunki (kieliohjelmatyöryhmän puheenjohtaja)

Martin Söderlund, Porvoon kaupunki (hallintopäällikkö, kokemusta kuntaliitoksesta 1997)