

Helsingfors/Mariehamn 20.7.2007

Nr 22/07

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
23.5.2007, nr 134-137/2007.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 23.5.2007 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om landskapet Ålands jämställdhetsdelegation,
3. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland,
4. Landskapslag om ändring av 1 och 6 §§ landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen,
5. Landskapslag om ändring av 2 § landskapslagen om tjänstekollektivavtal.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Enligt landskapslagen skall de förvaltningsuppgifter som enligt rikets jämställdhetslag ankommer på jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden inom landskapets behörighet skötas av landskapets diskrimineringsombudsman, som även berättigas att förelägga och utdöma vite. Straffbestämmelserna kompletteras. I de övriga ovan nämnda landskapslagarna görs av landskapslagen föranledda följdändringar.

Lagstiftningsbehörigheten

Genom landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (ÅFS 27/1989, nedan blankettlagen) har rikets lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (FFS 609/1986, nedan rikslagen) med vissa avvikelser gjorts tillämplig i landskapet. Rikslagens syfte är att hindra diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt att i detta syfte förbättra kvinnans ställning i synnerhet i arbetslivet.

Jämställdheten mellan könen utgör ett rättsområde som inte särskilt uppräknas i självstyrelselagen vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan rikets och landskapets lagstiftande organ. Lagstiftningsbehörigheten bör därför i det enskilda fallet bedömas i enlighet med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen då man avgör om ärendet hör till rikets eller landskapets behörighet. Landskapslagens tillämpningsområde har inte preciserats. Med anledning härav konstateras att landskapslagen endast kan gälla de rättsområden på vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet.

Enligt 18 § 1, 2 och 4 punkterna i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter, landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning, landskapets tjänstemän och kommunernas tjänsteinnehavare samt tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda. Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen har riket behörighet i fråga om övrig arbetsrätt, vilket innebär att privaträttsligt anställdas rättställning regleras av rikslagstiftning såväl vad gäller dem som är anställda av privata arbetsgivare som dem som är privaträttsligt anställda av landskapet eller en kommun på Åland. Landskapslagen berör även undervisningsväsendet på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen.

Riket tillkommer enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag. Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen, och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av bl.a. kön. Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet skall främjas enligt vad som närmare skall bestämmas genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor. Med beaktande av detta och på området gällande internationella fördrag är landskapet förpliktigt att inom sina behörighetsområden lagstifta om jämställdhet mellan könen.

Enligt landskapslagens 4 § 1 mom. skall de förvaltningsuppgifter som enligt jämställdhetslagen (rikslagen) sköts av en riksmyndighet i landskapet skötas av landskapsregeringen under förutsättning att dessa uppgifter hör till landskapets behörighet enligt 18 § i självstyrelselagen. Enligt 4 § 2 mom. skall de förvaltningsuppgifter som enligt jämställdhetslagen sköts av jämställdhetsombudsmannen inom landskapets behörighet skötas av diskrimineringsombudsmannen. Även de förvaltningsuppgifter som enligt jämställdhetslagen sköts av jämställdhetsnämnden skall inom landskapets behörighet skötas av diskrimineringsombudsmannen.

I rikslagens 16 § anges att jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden skall se till att lagen följs i privat verksamhet samt i offentlig förvaltning och offentlig affärsverksamhet.

Enligt artikel 8a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor skall medlemsstaterna utse och genomföra de nödvändiga förberedelser för ett eller flera organ för främjande, analys och kontroll av samt till stöd för likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av könstillhörighet. Dessa organ får utgöra en del av de organ som på nationell nivå har till uppgift att tillvarata de mänskliga rättigheterna eller att ta tillvara enskildas rättigheter. Medlemsstaterna skall säkerställa att behörigheten för dessa organ omfattar följande,

- a) att på ett oberoende sätt bistå personer som utsatts för diskriminering genom att driva klagomål om diskriminering, utan att det påverkar rättigheterna för personer som har blivit diskriminerade eller för föreningar, organisationer eller andra rättsliga enheter som avses i artikel 6.3.,
- b) att genomföra oberoende undersökningar om diskriminering, samt
- c) att offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering.

Enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Då det gäller den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att gemenskapsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till medlemsstatens behörighet, och enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. Landskapet Åland är för sin del skyldigt

att lagstifta om ett i artikel 8a i EG direktiv 2002/73/EG avsett organ för de i direktivet avsedda ärenden som hör till landskapets behörighet. Med beaktande härav föranleder bestämmelserna i landskapslagens 4 § ingen anmärkning ur behörighetssynpunkt. Bestämmelserna är dock betänkliga ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom de inte närmare preciserats och därigenom kan leda till oklarhet vid tillämpningen.

Bestämmelser om vite och andra tvångsmedel är med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Besvärbestämmelsen i landskapslagens 7 § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 8 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt 9 § 1 mom. i landskapslagen kan landskapsregeringen inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av jämställdhetslagen skall tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar landskapsregeringen föreskriver. I paragrafens 2 mom. stadgas att landskapsregeringen inom landskapets behörighet i landskapsförordning kan besluta om genomförandet i landskapet av EG:s direktiv rörande angelägenheter som avses i landskapslagen.

Jämlikt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Det stadgas emellertid också att genom landskapslag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § i Finlands grundlag. Detta innebär att det tydligt skall framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte fyller de krav som ställs i grundlagen, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen som hänför avvikelse från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning.

Enligt sin ordalydelse är delegeringsstadgandet i 9 § 1 mom. i landskapslagen vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i författningar som utfärdats med stöd av rikslagen. De ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna begränsas emellertid genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Dessutom avser stadgandet ändringar i riksförfattningar

på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger ingen behörighetsöverskridning.

Även delegeringsstadgandet i 9 § 2 mom. i landskapslagen är vidsträckt formulerat då det berättigar landskapsregeringen att i en landskapsförordning besluta om genomförandet i landskapet av EG:s direktiv. Enligt blankettlagens 1 § 2 mom. träder dock ändringar av rikslagen automatiskt i kraft i landskapet. Detta begränsar landskapsregeringens möjligheter att utfärda förordningar då man tolkar delegeringsstadgandet i överensstämmelse med de krav grundlagen ställer. Trots sin problematiska ordalydelse står stadgandet inte i strid med de krav grundlagen ställer.

Ålandsdelegationen har i ärendet inhämtat utlåtande från justitieministeriets europarättsenhet, vilket bifogas.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens stadganden funnit att hinder för ikraftträdandet av landskapslagarna inte föreligger. Tillämpningen av landskapslagen om ändring av 1 § landskapslagen om landskapet Ålands jämställdhetsdelegation, landskapslagen om ändring av 1 § landskapslagen om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland och landskapslagen om ändring av 1 och 6 §§ landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen förutsätter dock att även landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Olsson jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare