

**Helsingfors/Mariehamn 10.7.2012****Nr 23/12****Hänvisning** Diskrimineringsnämndens skrivelse 8.6.2012.

Till diskrimineringsnämnden

**Ärende**

För tillsynsuppgiften enligt lagen om likabehandling (FFS 21/2004) finns i anslutning till inrikesministeriet en diskrimineringsnämnd vid sidan av minoritetsombudsmannen. Diskrimineringsnämnden ska behandla och avgöra de ärenden som enligt lagen om likabehandling ankommer på nämnden att behandla och avgöra. Diskrimineringsnämnden har rätt att höra sakkunniga, inhämta utlåtanden och utredningar samt förrätta syn. Enligt 14 § i lagen om likabehandling kan domstolar, minoritetsombudsmannen och andra myndigheter samt föreningar begära diskrimineringsnämndens utlåtande om tillämpningen av lagen om likabehandling i frågor som gäller etnisk diskriminering. Minoritetsombudsmannen har i enlighet med ovanstående bett diskrimineringsnämnden om utlåtande till vilka delar rikets lag om likabehandling ska tillämpas på Åland och till vilka delar Ålands landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland (ÅFS 66/2005) ska tillämpas. Diskrimineringsnämnden har beslutat inbegära utlåtande från Ålandsdelegationen i ärendet, och beslutar därefter om avgivande av eget utlåtande.

**Grunden för utlåtandet**

Enligt 56 § i självstyrelselagen för Åland ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Med anledning härav avger delegationen detta utlåtande.

Ålands lagting antog 3.6.2005 landskapslagen om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland (ÅFS 66/2005, nedan landskapslagen) och landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen (ÅFS 67/2005). Genom landskapslagarna implementeras EU:s råds direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (2000/43/EG) och EU:s råds direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG). Landskapslagen, som har till syfte att motverka och förhindra diskriminering i landskapet, anger på vilka områden diskriminering

är förbjuden samt innehåller bestämmelser om positiv särbehandling, tillsyn, påföljder vid diskriminering samt besvärsgånganden. Landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen innehåller bestämmelser om diskrimineringsombudsmannens uppgifter och ställning inom landskapsförvaltningen. Diskrimineringsombudsmannen är en oberoende myndighet med landskapet som huvudman. Diskrimineringsombudsmannen bistås av en diskrimineringsnämnd. Nämnda landskapslagar har genomgått i 19 § i självstyrelselagen avsedd lagstiftningskontroll, varvid Ålandsdelegationen 3.6.2005 och Högsta domstolen 21.9.2005 avgivit utlåtanden över nämnda landskapslagar till republikens president, som 7.10.2005 konstaterat att det inte föreligger hinder för ikraftträdande av landskapslagarna. Av utlåtandena framgår riktlinjerna för bedömningen av till vilka delar landskapslagstiftningen och rikslagstiftningen är tillämpliga i landskapet Åland. Detta utlåtande, som inte innefattar en uttömmande genomgång av lagarna, baserar sig på nämnda utlåtanden samt lagarnas förarbeten. Någon bedömning av rikslagars giltighet på Åland, som skulle motsvara den lagstiftningskontroll landskapslagarna genomgår, förekommer inte i självstyrelsesystemet.

### **Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten**

Frågan till vilka delar rikslagen är tillämplig i landskapet är beroende av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen. Motverkande av diskriminering/främjande av principen om likabehandling berör olika rättsområden inom såväl landskapets som rikets behörighetsområden. Diskriminering omnämns inte som ett rättsområde i behörighetsförteckningarna i 18 §, 27 § eller 29 § i självstyrelselagen. Bedömningen av frågan huruvida lagstiftningsbehörigheten inom detta rättsområde ankommer på landskapet eller riket blir därför beroende av innehållet i den konkreta regleringen. I lagarna regleras jämlik behandling inom ett antal av de konkreta rättsområden som är beaktade i självstyrelselagen. Stadgandena om diskriminering blir en integrerad del av de rättsregler som tillämpas på dessa områden. Lagstiftningsbehörigheten bör i fråga om dessa stadganden bedömas enligt de rättsområden, inom vilka stadgandena äger tillämpning eller till vilka de närmast anknyter till.

De aktuella EU-direktiven berör ett stort antal angelägenheter som hör till landskapets behörighetsområden. Enligt 18 § 1, 2 och 4 punkterna i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten landskapet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning, landskapets tjänstemän och kommunernas tjänsteinnehavare samt tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda. Landskapslagen berör även rättsområdena hyra, hälso- och sjukvård, socialvård, jord- och skogsbruk, undervisning, näringsverksamhet och främjande av selsättningen, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt 18 § 9, 12, 13, 14, 15, 22 och 23 punkterna i självstyrelselagen. Till landskapets behörighet har i självstyrelselagens 18 § 7, 10, 14, 17 och 20 punkter hänförts bl.a. bostadsproduktion, vattenrätt, läroavtal, kultur och idrott, ungdomsarbete, biblioteks- och museiväsendet, veterinärväsendet och postväsendet samt rätt att utöva rundradio- och televisionsverksamhet inom landskapet.

Enligt 27 § 3 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet, samt jämlikt 27 § 21 punkten och 29 § 6 punkten i nämnda lag i fråga om övrig än ovan nämnd arbetsrätt samt arbetsavtal. Detta innebär att de privaträttsligt anställda på Åland, inklusive dem som har ett privaträttsligt anställningsförhållande hos landskapet eller kommunerna, samt statstjänstemännen på Åland underlyder rikslagstiftningen. Lagstiftningen om diskriminering kan även beröra rättsområdena föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar,

försäkringsavtal, försvarsväsendet och gränsbevakningen, televäsendet samt bank- och kreditväsendet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer riket enligt 27 § 8, 11, 34 och 40 punkterna samt 29 § 5 punkten i självstyrelselagen.

I landskapslagen har inte, i motsats till rikets lag om likabehandling, intagits någon specifik paragraf om dess tillämpningsområde. I landskapslagens 3-5 § anges däremot de angelägenheter i fråga om vilka förbud mot diskriminering föreligger. De anger riktlinjerna för diskrimineringsförbudet inom landskapsförvaltningen, och antyder samtidigt på vilka områden de aktuella landskapslagarna huvudsakligen är tillämpliga. I landskapslagens 3 § 1 mom. 1 punkt finns förbud mot diskriminering i fråga om villkor för tillträde till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning. Genom meddelande av tillstånd och beviljande av stöd påverkar landskapsregeringen i stor utsträckning möjligheterna för personer att bedriva näringsverksamhet i landskapet. Landskapsregeringen underlättar även för personer att utöva sina yrken genom att förmedla arbeten och utför andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Enligt landskapslagens förarbeten är det viktigt att de som startar företag eller söker arbete behandlas lika och att inga ovidkommande hänsyn tas. I landskapslagens 3 § 1 mom. 2 punkt finns förbud mot diskriminering i fråga om villkor för tillträde till yrkesvägledning, yrkesutbildning och omskolning, inklusive yrkespraktik. Dessa uppgifter handhas av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, som är underställd landskapsregeringen, samt av skolorna, vilkas huvudmän är landskapsregeringen samt kommunerna. I landskapslagens 3 § 1 mom. 3 punkt har intagits förbud mot diskriminering i fråga om villkor för tillträde till tjänst hos landskapet eller kommunerna eller om tjänstevillkor. Diskriminering ska alltså inte ske när landskapet eller kommunerna anställer tjänstemän eller när det beslutas om deras tjänstevillkor. Landskapslagens 4 § innehåller ett förbud mot diskriminering inom hälso- och sjukvården samt socialvården, medan landskapslagens 5 § innehåller ett förbud mot diskriminering i skolan samt inom varu- och tjänstesektorn.

Enligt 27 § 1 mom. i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. Enligt landskapslagens 1 § är dess syfte att motverka och förhindra diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion, eller annan övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning eller annan därmed jämförbar omständighet. Detta syfte är förenligt med jämlikhetsbestämmelsen och diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 §. De i landskapslagens 3-5 § angivna diskrimineringsförbuden kan anses utgöra en konkretisering av grundlagens jämlikhetsbestämmelser.

Enligt 10 § i landskapslagen ska landskapets diskrimineringsombudsman utöva tillsyn över landskapslagens efterlevnad. Denna tillsyn riktar sig till de områden som enligt beskrivningen ovan hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. På motsvarande sätt utövar rikets minoritetsombudsman, liksom arbetskyddsmyndigheterna, tillsyn i landskapet Åland enligt 11 § i lagen om likabehandling inom rättsområden som utgör riksbehörighet. Samma myndigheter kan komma att tillämpa både rikslagen och landskapslagen. Såsom konstateras i regeringens proposition till lagen om likabehandling (RP 44/2003 rd.) följer av landskapet Ålands självstyrande ställning att lagen inte kan tillämpas på landskapsmyndigheternas verksamhet när landskapets myndigheter sköter uppgifter som omfattas av självstyrelsen med stöd av självstyrelselagen för Åland. Däremot skall rikslagen tillämpas på åländska myndigheter när det är fråga om ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. I enlighet med detta stadgas bland annat i 4 § 3 mom. i lagen om likabehandling att

med myndigheter avses i denna paragraf myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet sköter uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna.

Av minoritetombudsmannens skrivelse 29.2.2012 till diskrimineringsnämnden, som utgör anledningen till den nu aktuella ansökan om utlåtande, framgår att det konkreta ärendet gällde främst vaktmännens beteende ombord på Tallink Silja Ab:s passagerarfartyg Victoria på kryssning från Mariehamn till Tallinn. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att i landskapet Åland gäller landskapslagen om ordningsvakter (ÅFS 28/2010). Denna landskapslag innehåller bestämmelser om de skyldigheter och befogenheter som tillkommer ordningsvakter samt om godkännande av dessa för uppdraget. Av landskapslagens förarbeten framgår att landskapslagen ska gälla personer som upprätthåller ordningen förutom vid offentliga nöjeställningar och i inkvarterings- och trakteringsrörelser, även ombord på passagerarfartyg som är registrerade på Åland.

Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärenden gällande allmän ordning och säkerhet, medan handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten utgör rikets behörighet enligt självstyrelselagens 27 § 13 punkt. I regeringens proposition till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd. s. 75) anges angående nämnda punkt bl.a. följande:

”Begreppet handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten skall i princip motsvara begreppen ”privat sjörätt” och ”lots- och fyrväsendet samt annan offentlig sjörätt” i 11 § 2 mom. 8 och 17 punkten i den gällande självstyrelselagen. Den reglering som avser förutsättningarna för och sättet att bedriva handelssjöfart är också enligt förslaget en riksangelägenhet. Likaså hör lagstiftningen om farleder som används för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet”. I utlåtande 17.2.2010 över ifrågasvarande landskapslag konstaterade Ålandsdelegationen, med hänvisning till nämnda citat, att så uppfattat omfattade begreppet handelssjöfart i 27 § 13 punkten i självstyrelselagen inte ordningsvakter ombord på handelsfartyg, utan regleringen av dem hör till landskapets behörighet enligt 18 § 6 punkten. I sammanhanget påpekade Ålandsdelegationen även att regeringens förslag till lag om ordningsvakter samt vissa lagar som har samband med den (RP 148/1998 rd. s. 8-9) utgår från att rikslagstiftningen om ordningsvakter inte gäller fartyg registrerade på Åland.

### **Ålandsdelegationens slutsats**

Den allmänna formuleringen i de EU-direktiv som genom landskapslagstiftningen gällande diskriminering implementerats i landskapslagstiftningen innebär att man vid bedömningen av om en viss åtgärd är att uppfatta som diskriminering eller inte i varje enskilt fall måste göra en bedömning av om ärendet hör till landskapets eller rikets behörighet. Även i fråga om situationer som inte gäller arbetslivet bör bedömningen huruvida landskapets lagstiftning eller rikslagstiftningen är tillämplig göras enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen. Sålunda är bland annat det som i direktivet mot etnisk diskriminering benämns ”tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten” i detta avseende ett delat område. Ett diskrimineringsfall som gäller exempelvis banktjänster regleras av rikslagstiftningen medan ett fall som gäller transporttjänster regleras utgående från landskapets behörighet.

Avslutningsvis konstaterar Ålandsdelegationen att behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet endast tillämpas på områden som hör till landskapets eller rikets behörighet. Passagerarfartyget Victoria förefaller inte vara registrerat i fartygsregistret för Ålands

registerområde eller i fartygsregistret för det övriga Finland, något som i situationer som gäller utbudet av tjänster kan vara avgörande för vilken stats lagstiftning som är tillämplig i fallet.

**Närvarande:** Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare