

Helsingfors/Mariehamn 13.4.2022

Nr 18/22

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
16.3.2022, nr 39, 41, 43,
45, 47, 49 och 51/2022.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 16.3.2022 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning av diskrimineringslagen (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänstemän,
3. Landskapslag om ändring av 35 § landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet,
4. Landskapslag om ändring av 37 § landskapslagen om gymnasieutbildning,
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet,
6. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om hälso- och sjukvård,
7. Landskapslag om ändring av landskapslagen om främjande av integration.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll och bakgrund

Landskapslagen är en blankettlag genom vilken rikets diskrimineringslag (FFS 1325/2014, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen ska tillämpas på Åland från det de träder i kraft i riket om inte annat följer av landskapslagen. Samtidigt upphävs landskapslagen om förhindrande av

diskriminering (ÅFS 66/2005). I de övriga landskapslagarna intas hänvisningar till landskapslagen.

Föreliggande landskapslag baserar sig på den av lagtinget 25.5.2020 antagna landskapslagen om förhindrande av diskriminering, vilken jämte därtill hörande fem landskapslagar genom republikens presidents beslut 2.10.2020 i deras helhet förordnades att förfalla.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Landskapslagens och rikslagens syfte är att främja likabehandling, förebygga diskriminering samt att effektivisera rättssäkerheten för den som utsatts för diskriminering. Regleringen i landskapslagen riktar sig således mot diskriminering, som inte omnämns som ett eget rättsområde i självstyrelselagens fördelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket. Diskrimineringen berör ett stort antal rättsområden. Bedömningen av frågan vem som har lagstiftningsbehörigheten på ett område är därför beroende av innehållet i den konkreta regleringen. Lagstiftningsbehörigheten bedöms härvid enligt det rättsområde inom vilka stadgandena äger tillämpning eller till vilka de närmast anknyter till. Förhindrande av diskriminering inom de områden landskapet har lagstiftningsbehörighet på hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Rikslagen har ett vidsträckt tillämpningsområde. Lagen ska tillämpas på såväl offentlig som privat verksamhet. Lagen ska dock inte tillämpas på verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet och inte heller på religionsutövning. I landskapslagens 2 § anges de områden som landskapslagen är tillämplig på. Enligt 2 § 1-3 punkterna gäller landskapslagen Ålands lagtings förvaltning och dess underlydande organ, Ålands landskapsregerings förvaltning och dess underlydande organ samt kommunernas förvaltning och deras underlydande organ. Detta överensstämmer med 18 § 1, 2, 2a och 4 punkterna i självstyrelselagen, enligt vilken lagstiftningsbehörigheten i fråga om lagtingets organisation och uppgifter, landskapsregeringen och de myndigheter och inrättningar som lyder under den, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet samt kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare tillkommer landskapet. Enligt landskapslagens 2 § 4 punkt

tillämpas landskapslagen även på verksamheter som inom landskapets behörighet yrkesmässigt tillhandahåller varor eller tjänster för allmänheten. Härigenom begränsas landskapslagens tillämpningsområde till att gälla inom landskapets behörighetsområden. Den nu aktuella landskapslagstiftningen gäller även rättsområdena hälso- och sjukvård, socialvård, undervisning, jord- och skogsbruk och främjande av sysselsättningen. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om dessa områden tillkommer landskapet enligt 18 § 12, 13, 14, 15 och 23 punkterna i självstyrelselagen med vissa undantag, varom det nu inte är fråga. Bestämmelserna i landskapslagens 2 § om dess tillämpningsområde föranleder inte några anmärkningar i behörighetsavseende.

Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet. Till rikets behörighet har enligt 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen hänförts arbetsavtal och samarbete inom företag. Nu aktuell landskapslagstiftning berör inte rikets tjänstemän i landskapet och inte heller den privata sektorn i landskapet, i fråga om vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket. De uppgifter som ankommer på arbetarskyddsmyndigheten i anslutning till diskrimineringslagstiftningen utgör riksbehörighet också till den del de gäller landskapets och kommunernas förvaltning.

Enligt rikslagens 3 § 3 mom. finns bestämmelser om förbud mot marknadsföring som strider mot god sed i konsumentskyddslagen (FFS 38/1978). Med anledning härav konstateras att främjande av konkurrens och konsumentskydd utgör riksbehörighet enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen.

Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur är direkt gällande i landskapet, och kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Enligt nämnda paragraf och 31 § i självstyrelselagen kan statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

Lagstiftningen om förbud mot diskriminering är av stor betydelse med avseende på grundlagen, Finlands internationella åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna samt EU-rätten. Genom lagstiftningen konkretiseras bestämmelserna om likabehandling och diskrimineringsförbud i 6 § i grundlagen, människorättskonventionerna och EU-rätten samt realiserar skyldigheten för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 27 § 1 mom. i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag. Landskapslagens syfte är förenlig med grundlagens 6 §. Ålandsdelegationen konstaterar att avvikande från rikslagen anges i landskapslagens 4 § vissa villkor i fråga om vilka bestämmelser i självstyrelselagen och jordförvärvsla-

gen för Åland, eller i lag som stöder sig på dessa bestämmelser, angående krav på kunskaper i svenska, eller på innehav av åländsk hembygdsrätt eller finskt medborgarskap, inte ska betraktas som diskriminering. Dessa bestämmelser motsvarar i sak bestämmelserna i 3 § i gällande landskapslag, som ansetts överensstämma med protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsfördrag till Europeiska unionen, som erkänner rätten till inskränkningar på icke-diskriminerande grund vad gäller personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer att dels förvärva och inneha fast egendom på Åland, dels att etablera sig som företagare och tillhandahålla tjänster. Eftersom bestämmelserna endast utgör en beskrivning av gällande rätt föranleder de inte någon anmärkning från behörighets synpunkt. Eftersom landskapslagen i övrigt inte innehåller några avvikande bestämmelser i fråga om främjande av likabehandling eller förbud mot diskriminering och repressalier i rikslagens 2 och 3 kapitel, hänvisar Ålandsdelegationen till rikslagens förarbeten i fråga om dessa angelägenheter förhållanden till grundlagen (RP 19/2014, GrUU 31/2014).

Beträffande landskapslagens förhållande till utländska makter i övrigt konstaterar Ålandsdelegationen att detta rättsområde utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt, med beaktande av bestämmelserna i lagens 9 och 9a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser, medan dess 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Då åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del delad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen mellan landskapet och riket bibehålles också vid genomförandet av gemenskapsrätten. I fråga om 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 en medlemsstats behörighet, men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet.

Vid lagstiftningskontrollen gällande den av lagtinget 25.5.2020 antagna landskapslagen om förhindrande av diskriminering fann republikens president att 2 § 1 mom. 4 och 5 punkterna samt 3 § utgjorde behörighetsöverskridningar. Eftersom landskapslagen om förhindrande av diskriminering inte utgjorde en fungerande helhet i avsaknad av 3 § förordnades landskapslagen att förfalla i dess helhet. Eftersom fem av de övriga landskapslagarna var beroende av landskapslagen och då det i dem ingick en hänvisning till den landskapslag som förordnades att förfalla i dess helhet, förordnades även dessa landskapslagar att förfalla. Enligt landskapslagens 2 § 1 mom. 4 och 5 punkten var landskapslagen även tillämplig på andra än i 1-3 punkterna avsedda organ, som hänförde sig till Ålands lagtings, Ålands landskapsregerings samt kommunernas förvaltning och dem underlydande organ, nämligen organ som sköter offentligrättsliga

uppgifter samt verksamheter som yrkesmässigt tillhandahåller varor eller tjänster för allmänheten.

Beträffande landskapslagens 2 § anförde Högsta domstolen i utlåtande 16.9.2020 följande:

”Med stöd av 18 § 1 och 4 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningskompetensen i fråga om lagtingets, landskapsregeringens och kommunernas förvaltning och deras underlydande organ såsom regleras i 2 § 1 mom. 1-3 punkterna landskapslagen om förhindrande av diskriminering. Däremot blir 2 § 1 mom. 4 punkten landskapslagen för allmän i avsaknaden av sakligt tillämpningsområde med tanke på landskapets lagstiftningskompetens och därigenom även med tanke på de avvikelser som landskapslagen innehåller från rikslagen. Samma gäller även 2 § 1 mom. 5 punkten landskapslagen trots att landskapet har vid lagstiftningskompetens beträffande näringsverksamhet.

Därför konstaterar Högsta domstolen att landskapslagens sakliga och organisatoriska tillämpningsområde är oklart på ett grundläggande sätt.”

Enligt 3 §, som bar rubriken tillsynsmyndighet, skulle de förvaltnings- och tillsynsuppgifter som lagen avsåg skötas av Ålands ombudsmannamyndighet, som avses i landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet. Beträffande nämnda lagrum som förordnades att förfalla anförde Högsta domstolen i sitt utlåtande bl.a. följande:

”Av den antagna landskapslagen får man den uppfattningen att denna avvikelse från rikslagens bestämmelser om tillsynsmyndigheter gäller även arbetarskyddsmyndigheterna och de uppgifter som de har med stöd av rikslagstiftningen trots att arbetsrätt utgör riksbehörighet. Oklarheten baserar sig delvis på det att landskapslagens sakliga tillämpningsområde är oklart. Därtill och såsom Ålandsdelegationen har konstaterat, gäller rikets diskrimineringslagstiftning även t.ex. vid fastställelse av en förlikning eller hörande av en myndighet vid domstolen. T.ex. sådana funktioner reglerar landskapslagen på ett oklart sätt.

Enligt 2 § 3 mom. grundlagen skall all utövning av offentlig makt bygga på lag. Enligt 21 § 1 mom. grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Därtill ska enligt 21 § 2 mom. god förvaltning tryggas genom lag.

Med tanke på kraven på effektivt rättskydd och god förvaltning enligt 21 § grundlagen blir 3 § landskapslagen om förhindrande av diskriminering oklar, oförutsebar och för öppen i sin nuvarande form. Dessutom är 3 § landskapslagen problematisk med beaktande av att det är fråga om en avvikelse från det sätt som tillsynen är organiserad enligt rikslagen och att landskapslagens sakliga tillämpningsområde är oklart såsom ovan konstaterats. Att olika tillsynsmyndigheternas befogenhetsområden är entydigt reglerade är av avgörande betydelse från både myndigheternas och de enskilda individernas synvinkel. I många fall är det även fråga om personer i sårbar ställning. Oklarheten är så omfattande att det blir fråga om en kränkning av 21 § grundlagen. Högsta domstolen anser det därför vara fråga om en behörighetsöverskridning.”

Ålandsdelegationen konstaterar att i föreliggande landskapslag har bestämmelserna preciserats i jämförelse med de lagrum som Högsta domstolen ansåg vara betänkliga. Bestämmelserna i 2 § 1 mom. 4 och 5 punkterna har i landskapslagen ersatts med 2 § 1 mom. 4 punkten, som beskrivs ovan i samband med landskapslagens tillämpningsområde. Enligt landskapslagens 3 § sköter Ålands ombudsmannamyndighet, som avses i landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet (ÅFS 33/2014), de tillsynsuppgifter som landskapslagen avser, till den del förvaltningen grundar sig på lagtingets lagstiftningsbehörighet. Denna bestämmelse är dock fortfarande diffus, eftersom det inte anges vilka ärenden som utgör landskapsbehörighet. Detta är speciellt betänkligt med beaktande av arbetarskyddsmyndigheternas behörighet enligt rikslagen och 27 § 21 punkten och 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen. Enligt rikslagens 18 § 1 mom. övervakar diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av rikslagen. Rikslagens 22 § gäller arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter och behörighet. Ålandsdelegationen konstaterar också att rikslagens 4 kap. även reglerar andra uppgifter än direkta eller traditionella övervakningsuppgifter, såsom förlikning. I överensstämmelse med självstyrelselagens 27 § 23 punkt anges i landskapslagens 4 § 2 mom. att med avvikelse från 20 § 1 mom. och 21 § 1 mom. i rikslagen kan Ålands ombudsmannamyndighet inte fastställa förlikning mellan parter såsom en lagakraftvunnen dom. I motsats till den landskapslag som republikens president förordnat att förfalla intas i landskapslagens 4 § 3 mom. förtydligande bestämmelser om att med avvikelse från 20 § 2 mom. i rikslagen kan Ålands ombudsmannamyndighet på begäran av en annan myndighet, eller en sammanslutning som främjar likabehandling, ge utlåtande i ärenden som är av betydelse för tolkningen av denna lag, om inte saken omfattas av rikets diskriminerings- och jämställdhetsnämnds behörighet, en arbetarskyddsmyndighets behörighet eller gäller tolkning av till rikets behörighet hörande frågor om arbets- eller tjänstekollektivavtal. Med hörande av diskrimineringsombudsmannen i domstolsärende enligt 27 § rikslagen avses i landskapet Åland hörande av Ålands ombudsmannamyndighet. Ålandsdelegationen utgår från att denna bestämmelse ska avse hörande endast i ärenden som gäller landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt landskapslagens 4 § 4 mom. är bestämmelserna i 21 § i rikslagen om rätt att föra ärenden till rikets diskriminerings- och jämställdhetsnämnd inte tillämpliga.

Genom de beskrivna bestämmelserna förtydligas de oklarheter som Ålandsdelegationen och Högsta domstolen påtalade beträffande den landskapslag om förhindrande av diskriminering som förordnades att förfalla. Ålandsdelegationen noterar att i landskapsregeringens lagförslag (LF 6/2021-2022) innehöll landskapslagen ett 3 § 2 mom. enligt vilka särskilda bestämmelser om de arbetsrättsliga frågor samt närings- och offentlighetsrättsliga frågor som rör rikets behörighet finns i rikets lagstiftning. Nämnade moment avlägsnades dock vid be-

handlingen av diskrimineringslagstiftningen i lagtingets lag- och kulturutskott (betänkande 5/2021-2022). Enligt Ålandsdelegationens uppfattning skulle momentet på ett korrekt sätt ha förtydligat lagstiftningsbehörigheten i detta avseende, vilket nu istället kan utläsas från landskapslagens förarbeten. Omnämmandet av arbetarskyddsmyndigheten i landskapslagens 4 § antyder även att rikets arbetarskyddsmyndighet är behörig tillsynsmyndighet i ärenden som utgör riksbehörighet. Så uppfattad innehåller landskapslagen enligt Ålandsdelegationens bedömning inte längre sådana bestämmelser som enligt republikens presidents beslut utgjorde behörighetsöverskridningar.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Till den del hänvisningen i rikslagens 3 § till strafflagen kan anses utgöra landskapsbehörighet, kan hänvisningen med stöd av självstyrelselagens 18 § 25 punkt intas i landskapslagstiftningen.

Rikslagens 5 kapitel innehåller bestämmelser om gottgörelse. Gottgörelse är en ekonomisk ersättning som ska erläggas åt den som anser sig ha blivit drabbad av en kränkning p.g.a. diskriminering eller repressalier. Gottgörelsen har därför karaktären av skadestånd. Lagstiftningen om skadestånd är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. Till den del i landskapslagen avsedd gottgörelse kan anses utgöra riksbehörighet kan bestämmelsen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Bestämmelsen i rikslagens 25 § 1 mom. berör angelägenheter beträffande vilka lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 8 och 41 punkterna i självstyrelselagen tillkommer riket. Bestämmelsen kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Bestämmelserna i rikslagens 25 § 2 mom. om domstols rätt att ändra ett avtal eller förordna att det förfaller och 28 § om fördelningen av bevisbördan kan med stöd av 19 § 3 mom. intas i landskapslagen. Besvär bestämmelserna i landskapslagens 6 § överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört an-

märkningar beträffande landskapslagens 3 §, vilka dock på de grunder som anges inte utgör behörighetsöverskridningar. Tillämpningen av de övriga landskapslagarna förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Siitari och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare