ÅLANDSDELEGATIONEN **Diarienr** D 10 20 01 27 - D 10 20 01 33

Helsingfors/Mariehamn 11.6.2020

Nr 17/20

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser 25.5.2020, nris 89, 91, 93, 95, 97, 99 och 101/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 25.5.2020 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om förhindrande av diskriminering (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 2 och 3 §§ landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet,
6. Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om hälso- och sjukvård,
7. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter.

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

Postadress:	**Telefon:**	**Telefax:**	**Adress i Helsingfors:**
Ålandsdelegationen Statens ämbetsverk på Åland PB 58 22101 MARIEHAMN	växel 018-635270	018-635268	Annegatan 22 A 3 00100 HELSINGFORS

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag genom vilken rikets diskrimineringslag (FFS 1325/2014, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Samtidigt upphävs landskapslagen om förhindrande av diskriminering (ÅFS 66/2005). I de övriga landskapslagarna intas hänvisningar till landskapslagen.

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.

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 tilllämplig 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 andra än i 1-3 punkterna avsedda organ som sköter offentligrättsliga uppgifter. Dessa organ specifice-

ras dock inte närmare. Även bestämmelsen i 2 § 5 punkten om verksamheter som yrkesmässigt tillhandahåller varor eller tjänster för allmänheten är allmän och begränsas inte till 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.

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, men 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 realiseras 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 angelägenheter i fråga om vilka bestämmelser i självstyrelselagen och jordförvärvslagen 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 bestämmelsen endast utgör en beskrivning av gällande rätt föranleder den inte någon anmärkning från behörighetssynpunkt. 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 angelägenheters 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. Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen inte inkommit med i överenskommelsen avsedd bedömning.

Enligt landskapslagens 3 §, som bär rubriken tillsyn, ska de förvaltnings- och myndighetsuppgifter som avses i landskapslagen skötas av Ålands ombudsmannamyndighet, som avses i landskapslagen om Ålands ombudsmannamyndighet (ÅFS 33/2014). Tillsynsbestämmelser finns i rikslagens 4 kap. Enligt rikslagens 18 § 1 mom. övervakar diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av denna lag. Rikslagens 22 § gäller arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter och behörighet. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Trots att arbetarskyddet är riksbehörighet, har det i landskapslagens 3 § lagstiftats att Ålands ombudsmannamyndighet

sköter alla de förvaltnings- och myndighetsuppgifter som avses i landskapslagen eller diskrimineringslagen. Enligt lagförslagets detaljmotivering utgör bestämmelsen i 3 § i landskapslagen ”en avvikelse från bestämmelserna i 4 kap. rikets diskrimineringslag, enligt vilken tillsynsmyndigheter är rikets diskrimineringsombudsman, diskriminerings- och jämställdhetsnämnd samt rikets arbetarskyddsmyndigheter”, något som visar att avsikten är att Ålands ombudsmannamyndighet skulle sköta också de uppgifter som arbetarskyddsmyndigheterna har enligt diskrimineringslagen. Ålandsdelegationen konstaterar också att kapitlet reglerar även andra uppgifter än direkta eller traditionella övervakningsuppgifter, såsom förlikning. Landskapslagen lämnar frågan öppen huruvida det är Ålands ombudsmannamyndighet som har befogenheten att fastställa en förlikning när verksamheten som förlikningen gäller hör till landskapets behörighet eller om det är jämlikhetsnämnden som är behörig även i dessa fall. Det är också oklart, om det är Ålands ombudsmannamyndighet eller diskrimineringsombudsmannen som ska höras av domstolen i enlighet med 27 § diskrimineringslagen i sådana fall i vilka det är fråga om tillämpning av landskapslagen.

Landskapslagens 3 § handlar om viktiga frågor som tangerar grundläggande fri- och rättigheter och rättskydd vilka regleras i 2 kap. i grundlagen och utgör riksbehörighet enligt grundlagens 27 § 1 punkt. Den fundamentala legalitetsprincipen förutsätter att regleringen i sådana frågor är exakt och förutsebar. Enligt Ålandsdelegationen uppfyller landskapslagens 3 § inte dessa krav och utgör därför en behörighetsöverskridning.

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. Besvärsbestämmelserna 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, förutom beträffande landskapslagens 3 §. Den felaktiga bestämmelsen gäller handhavandet av förvaltnings- och myndighetsuppgifter, vilket är en central fråga vid tillämpningen av landskapslagen. Det felaktiga stadgandet inverkar således på den sammantagna tillämpningen av landskapslagen som blankettlag, varför den bör förordnas att förfalla i dess helhet. Även landskapslagens 2 § 1 mom. 4 och 5 punkterna är betänkliga, eftersom de inte begränsar sig till organ eller verksamheter inom landskapets behörighetsområden. Eftersom det i de övriga landskapslagarna har intagits hänvisningar till landskapslagen, bör även dessa landskapslagar förordnas att förfalla ifall landskapslagen i dess helhet förordnas att förfalla.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare