

Utlåtande

Ålands landskapsregering
registrator@regeringen.ax

Funktionsrätt Åland
Ordförande Henrik Lagerberg

Datum
2023-10-26

Kontaktperson
Johanna Fogelström-Duns
Diskrimineringsombudsman

Utlåtande skyldighet att främja likabehandling (m/s Mergus)

ÅOM 2023/39

Landskapsregeringen upphandlar skärgårdstrafiken på Åland. Sedan 1.10.2023 trafikerar skärgårdsfärjan m/s Mergus den tvärgående linjen mellan Långnäs (Lumparland) och Snäckö (Kumlinge). En rutt som enligt tidtabellen tar 1 timme och 50 minuter mellan ändhamnarna. M/s Mergus är ett flakfartyg med en sittsalong för passagerare som nås via trappor. Det finns ingen hiss upp till salongen. För att tillgodose tillgång till passagerarsalong för personer som inte kan nyttja trapporna har anpassningar gjorts i form av sittplatser samt anpassad WC inhysta i en container som installerats på fartygets däck.

Ordförande för Funktionsrätt Åland (tidigare Ålands handikappförbund) kontaktar Ålands ombudsmannamyndighet per telefon 2.10.2023. Funktionsrätt Åland har 1.10.2023 gjort en tillgänglighetsinspektion av passagerarutrymmet beläget på däck. Funktionsrätt Åland har konstaterat att ytterligare anpassningar behövs för att göra utrymmet tillgängligt. Det har inte funnits någon skyltning vid containern och Funktionsrätt Åland uppger att föreningen i nuläget inte har kännedom om huruvida utrymmet är uppvärmt på vintern eller kan kylas ned under sommaren. Funktionsrätt Åland uppfattar inte att det funnits några upphandlingskrav vad gäller tillgänglighet och organisationen har inte heller fått vara med och ge input eller påverka utformningen av utrymmet. Frågeställningen till Ålands ombudsmannamyndighet gäller var gränsen går för att en särlösning ska anses godtagbar. Nuvarande utformning upplevs som utpekande. Detta förstärks ytterligare genom att containern som inrymmer det anpassade passagerarutrymmet är grå till skillnad från resten av fartyget som är gult. Ordföranden skickar foton på passagerarutrymmet till Ålands ombudsmannamyndighet per e-post.

Lagrum

Enligt 3 § landskapslag (2014:33) om Ålands ombudsmannamyndighet ska Ålands ombudsmannamyndighet verka för att främja och trygga den enskildes rätt till likabehandling i enlighet med landskapslagen (2022:47) om tillämpning av diskrimineringslagen (FFS 1325/2014) genom att bland annat ge råd, genomföra oberoende undersökningar, lämna rekommendationer samt informera om bestämmelser angående diskriminering.

Diskrimineringslagen (FFS 1325/2014) fastslår i 8 § att diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person är förbjuden.

Enligt 10 § i diskrimineringslagen är diskriminering direkt när en person behandlas sämre än annan person i liknande situation på grund av en förbjuden diskrimineringsgrund.

Enligt 11 § i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering om behandlingen grundar sig på lag, om särbehandlingen har ett godtagbart mål och om medlen för att uppnå målet är proportionerliga.

Enligt 14 § i diskrimineringslagen är trakasserier förbjudet. Med trakasserier avses ett beteende som leder till att en persons eller människogrups människovärde kränks, om det har samband med en förbjuden diskrimineringsgrund (uppräknade ovan) samt att beteendet utifrån den grunden skapar en stämning så att personen eller människogruppen förnedras eller förödmjukas eller att en hotfull stämning uppstår.

Enligt 15 § i diskrimineringslagen är myndigheter och de som tillhandahåller varor eller tjänster skyldiga att göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra använda myndigheters tjänster samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten.

Enligt 5 § i diskrimineringslagen är myndigheter skyldiga att främja likabehandling. Främjande av likabehandling innebär att ordna offentliga tjänster på ett sätt som bättre beaktar behoven hos de grupper som riskerar att bli diskriminerade. Myndighetens främjande åtgärder ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

Ärendet

På Åland är det Ålands landskapsregering som ansvarar för att tjänsten i form av skärgårdstrafik upprätthålls. Ålands landskapsregering upphandlar aktörer för detta ändamål enligt drifts- eller totalentreprenad i enlighet med de krav som fastställs genom upphandlingsförfarande. Ålands landskapsregering är enligt 5 § i diskrimineringslagen, som tillämpas på Åland i enlighet med landskapslag (2022:47) om tillämpning av diskrimineringslagen, skyldig att främja likabehandling. Därav följer att Ålands landskapsregering bör beakta denna skyldighet när Ålands landskapsregeringen upphandlar tjänster för allmänheten så som skärgårdstrafik.

Ålands ombudsmannamyndighet har tagit del av upphandlingsdokumentationen i det aktuella ärendet som är en totalentreprenad där entreprenören tillhandahåller en färja. Ett av upphandlingens krav är att vinnande anbud ska ha tillgång till en färja som har passagerarsalong för minst 40 passagerare varav minst 4 platser tillgängliga för rörelsehindrade. Av anbudsförfrågan kan det härledas att minst 40 passagerarplatser bedömts motsvara behovet för linjen.

Ålands landskapsregering har i den aktuella upphandlingen fått in tre anbud. Enligt upphandlingsdokumentationen framgår att det lägsta anbudet utslaget på hela avtalsperioden är 1,737 M euro billigare än det högsta anbudet (289 500 euro billigare per år), samt totalt 1,471 M euro billigare än det näst lägsta anbudet (245 250 euro billigare per år). Som förklaring till det låga anbudet har företrädare för entreprenören angivit att kostnaderna är lägre i och med att m/s Mergus kan opereras med tre personer i besättningen i stället för fyra, samt att det inte funnits krav på caféverksamhet vilket visat sig vara en kostnad på övriga rutter.

	Anbud 12 mån	År	Totalt
EW Finland Oy	1 443 000	6	8 658 000
Kymen Saaristoliikenne	1 688 250	6	10 129 500
J&L Shipping	1 732 500	6	10 395 000

Då fartyget m/s Mergus ursprungligen endast haft en passagerarsalong som nås via trappa och färjan inte har någon hiss, ingår i upphandlingsdokumentationen ett dokument som redogör för konversionsarbeten som ska utföras före trafikstart. I dokumentet framgår att en 20 fots container inredd med 10 eller flera sittplatser samt WC anpassad för rörelsehindrade monteras på huvuddäck. Det framgår även att sittplatserna i övre passagerarsalongen ska arrangeras om. Sittsalongen har enligt dokumentet 30 eller flera sittplatser samt två WC varav den ena konverteras till duschrum för besättningen.

Utlåtande

Som myndighet har Ålands Landskapsregering enligt diskrimineringslagens 5 § skyldighet att vidta åtgärder för att främja likabehandling där det finns grupper av människor som annars riskerar att bli diskriminerade. Utifrån Ålands ombudsmannamyndighets mandat är frågan huruvida Ålands landskapsregering i det aktuella ärendet har beaktat sin skyldighet att främja likabehandling genom att vidta främjande åtgärder som ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

I förarbetet till diskrimineringslagen (RP 19/2014 rd) stipuleras på sidan 65 att "I egenskap av den som är bäst insatt i förhållandena i sin omvärld har myndigheten prövningsrätt när det gäller att välja de ändamålsenligaste metoderna" [för att främja likabehandling]. Vidare konstateras i detaljmotiveringen att det i praktiken kan vara på sin plats att höra organisationer som företräder dem som riskerar att diskrimineras och andra intressentgrupper för att göra bedömningen av hur likabehandling uppnås samt för planeringen av effektiva och ändamålsenliga främjande åtgärder.

Eftersom den befintliga passagerarsalongen på m/s Mergus varken är tillgänglig för personer med nedsatt rörelseförmåga eller uppfyller kravet på minst 40 sittplatser, har leverantören installerat ytterligare ett utrymme för passagerare inhytt i en container placerat på färjans däck. I det aktuella ärendet framgår att ingen dialog med Funktionsrätt Åland kring utformningen av det anpassade passagerarutrymmet har förts, vilket föranlett att brister uppmärksammats vid organisationens tillgänglighetsinspektion 1.10.2023. Dessutom har lösningens utformning och avvikande färg väckt reaktioner.

Proportionalitet: Med tanke på den stora prisskillnaden mellan de olika anbuden och landskapets begränsade resurser kan anses att åtgärden att installera ett anpassat passagerarutrymme på däck är proportionerlig. Enligt upphandlingsdokumentationen är EW Finland Oys anbud totalt 1,737M euro billigare än det högsta anbudet (289 500 euro billigare per år), samt totalt 1,471 M euro billigare än det näst lägsta anbudet (245 250 euro billigare per år). I anbudet har det fastslagits att 40 passagerarplatser, varav 4 är anpassade för personer med nedsatt rörlighet, motsvarar behovet för linjen. Lösningen enligt upphandlingsdokumentationen är att 30 eller fler sittplatser finns i övre passagerarsalongen och 10 eller fler sittplatser i det nedre passagerarutrymmet. Därav kan förstås att det nedre utrymmet inte enbart är avsett för personer med nedsatt rörlighet.

Ändamålsenlighet: Med tanke på att det har påpekats brister i tillgängligheten vad beträffar m/s Mergus uppstår frågan om åtgärden i form av ett anpassat passagerarutrymme på däck kan anses ändamålsenlig. Tillgång till minst fyra passagerarplatser för rörelsehindrade var ett så kallat skakkrav i den aktuella

upphandlingen. I Ålands ombudsmannamyndighets utredning framgår dock att entreprenören ska ha gemensam inspektion av utrymmet med Funktionsrätt Åland 29.10.2023 för att se hur brister i tillgängligheten som kvarstår kan åtgärdas.

Faktum att det nedre passagerarutrymmet är inhyst i en container väcker frågor kring bland annat utrymmets uppvärmning/nedkylning. Containerns grå färg är dessutom avvikande jämfört med färjans i övrigt gula färg vilket intresseorganisationen Funktionsrätt Åland har lyft fram som utpekande och kränkande. En ytterligare aspekt är att lösningen med två passagerarutrymmen kan verka segregering då personer med nedsatt rörelseförmåga förhindras möjligheten att resa tillsammans med sitt sällskap om det nedre passagerarutrymmet är fullbesatt.

Att använda sig av modullösningar förekommer ibland för att lösa tillfällig utrymmesbrist till exempel vid skolor. Även om kvaliteten i utrymmena som ryms i modulerna inte behöver vara sämre än övriga utrymmen är dessa lösningar dock att betrakta som tillfälliga i väntan på att verksamheten ska flytta eller tillbyggnader/nybyggnationer av verksamhetslokaler görs. I det aktuella fallet med m/s Mergus kan lösningen inte anses vara tillfällig (medan andra anpassningar inväntas), utan är att betrakta som permanent, en lösning avsedd för hela avtalstiden.

Container på fartyg kan innebära konnotationer av att det är gods som ska fraktas, inte människor. Ålands ombudsmannamyndighet bedömer att det därför objektivt sett finns grund för att utrymmet i sin nuvarande utformning kan uppfattas kränkande av människovärdet för den grupp människor man avsett containern för, i det här fallet i första hand personer med nedsatt rörelseförmåga. I fallet m/s Mergus har ansvariga aktörer dessutom inte vinnlagt sig om att måla utrymmet i samma färg som övriga fartyget, eller inhämtat sakkunskap från tillgänglighetsexperter eller berörd grupps intresseorganisation om hur passagerarutrymmet bäst kunde utformas, vilket lett till brister som i efterhand bör rättas till.

Utan att ha inspekterat de två passagerarutrymmena på m/s Mergus är det svårt för Ålands ombudsmannamyndighet att ta ställning till om passagerarutrymmena i övrigt är att betrakta som likvärdiga. Dock konstateras att lösningen med två passagerarutrymmen innebär att utrymmet som finns tillgängligt på däck rymmer betydligt färre passagerare. Detta medför en risk att i praktiken segregera resesällskap och familjer i stället för att möjliggöra delaktighet och inkludering. På så sätt kan personer med nedsatt rörlighet försättas i en sämre situation än övriga resenärer.

Slutsatser

Ålands ombudsmannamyndighet bedömer att det förekommit brister vad gäller skyldigheten för Ålands landskapsregering att främja likabehandling i det aktuella ärendet. Ålands landskapsregering bör i fortsättningen vinnlägga sig om att skapa och förbättra rutiner för att inhämta sakkunskap kring hur likabehandling bäst kan främjas samt tillgänglighet förbättras vad gäller tjänster som tillhandahålls allmänheten. Som upphandlande myndighet borde Ålands landskapsregering ha försäkrat sig om främjandet av likabehandling samt tillgängligheten innan färjan m/s Mergus togs i bruk.

Ålands ombudsmannamyndighet bedömer att de åtgärder som framkommer vid ovannämnda inspektion 29.10.2023 för att förbättra tillgängligheten bör vidtas utan dröjsmål samt att passagerarutrymmet på däck bör målas i samma färg som resten av färjan. Skyltning som visar vägen till övre respektive nedre passagerarutrymme bör sättas upp om det inte redan är åtgärdat. Med tanke på den totala prisbilden för entreprenaden och inbesparingen det medfört Ålands landskapsregering kan dessa åtgärder inte anses annat än ett minimum.