

UTLÅTANDE

Datum
2020-05-20

Kontaktperson
Johanna Fogelström-Duns,
diskrimineringsombudsman
myndighetschef

Utlåtande med anledning av Ålands lagtings beslut (6/2020) att anta landskapslag (2020:36) om temporärt tilläggsstöd till den som lyfter grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd.

ÅOM 2020/91

Ålands ombudsmannamyndighet ska verka för att främja och trygga den enskildes rätt till likabehandling i enlighet med landskapslagen (2005:66) om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland, samt landskapslagen (1989:27) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Uppdraget omfattar bland annat att ge råd och lämna rekommendationer i frågor som rör diskriminering.

Ålands ombudsmannamyndighet har tagit emot en frågeställning från Person A som anser att hen blivit direkt diskriminerad genom antagandet av landskapslag (2020:36). Diskrimineringen menar Person A har skett eftersom hen anser sig ha blivit utan stödet om 30 euro per dag enbart för att hen är fackligt ansluten. Person A anser att tilläggsstödet borde ha erbjudits till samtliga arbetslösa/permitterade personer under tidsperioden ifråga.

Frågeställning: kan det ses som direkt diskriminering att lagtinget har stiftat en lag om temporärt tilläggsstöd föranlett av Coronakrisen, som enbart inkluderar en grupp av arbetslösa/permitterade på Åland. (Personer som omfattas av lag om arbetslöshetskassor omfattas inte, se nedan).

Utlåtande

Diskriminering innebär otillåten särbehandling av en person jämfört med annan person i *likvärdig situation* på basen av en *förbjuden diskrimineringsgrund*. Direkt diskriminering ska anses förekomma när någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person *behandlas på ett ofördelaktigare* sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation.

Fackföreningsverksamhet är en förbjuden diskrimineringsgrund enligt 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen (FFS 1325/2014).¹ Enligt landskapslag (2005:66) om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland är de förbjudna diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning eller därmed jämförbar omständighet. Enligt landskapslag (1989:27) är det även förbjudet att diskriminera på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck.

Det antagna lagförslaget (ÅFS 2020:36) innebär att ett temporärt tilläggsstöd om 30 euro per dag kan beviljas person som är berättigad till grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd med stöd av landskapslag (2003:71) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Tilläggsstödet omfattar perioden april – juni 2020.

Utkomstskydd för arbetslösa regleras av två lagar:

1. Landskapslag (2003:71) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Lagen omfattar personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa. Arbetslöshetsförmåner som utbetalas med stöd av landskapslagen betalas ut genom Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS). Arbetslöshetsförmånen består av en grunddagpenning (33,66 euro/dag) och eventuella barnförhøjningsbelopp.
2. Lag om arbetslöshetskassor (FFS 603/1984) omfattar personer som är medlem i en arbetslöshetskassa eller företagarkassa. I systemet ingår en inkomstrelaterad dagpenning (en grunddel 33,66 euro/dag samt inkomstrelaterad del) och eventuella barnhöjningsbelopp. Enligt 28 § och 31 § i inkomstskattelagen (1535/1992) har man rätt att dra av utgifterna för medlemsavgifter till arbetslöshetskassor från förvärvsinkomst. Enligt rättspraxis får avgifterna till arbetslöshetskassan även dras av från inkomstrelaterad dagpenning i beskattningen. (HFD 25.3.1996 liggare 855).¹ Inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning är även pensionsgrundande (1,5% i pension för personer under 63 år), vilket inte är fallet för

¹ Information hämtad från skatteförvaltningen (7.05.2020)

https://www.vero.fi/sv/Detaljerade_skatteanvisningar/anvisningar/48490/kostnader-f%C3%B6r-f%C3%B6rv%C3%A4rv-av-inkomst-vilka-dras-av-fr%C3%A5n-f%C3%B6rv%C3%A4rvsinkomsten/

arbetslöshetsförmåner som utbetalas via AMS med stöd av landskapslag (2003:71).

Konstateras att Person A är i en bättre position i utgångsläget än en arbetslös/permitterad person som faller under punkt 1, eftersom ersättningen vid arbetslöshet är högre tack vare det medlemskap som Person A har tecknat i arbetslöshetskassan. Dessutom jämkas de kostnader som Person A har haft för medlemskapet i stor utsträckning vid inkomstbeskattning, eftersom avgiften är avdragsgill.

Situationen i punkt 1 och 2 kan därför inte sägas vara jämförbara vid utgångspunkten. Person A har en bättre utgångspunkt vid eventuell arbetslöshet/permittering än jämfört med en person som skulle falla under punkt 1.

Distinktionen mellan vilka personer som faller under kategori 1 och kategori 2 definieras vidare i lag och kan i sig inte anses vara diskriminerande. Det finns ingen förbjuden diskrimineringsgrund eller bakomliggande diskriminering som avgörande faktor för vilken kategori man tillhör. Konstateras att lag om arbetslöshetskassor är fristående från medlemskap i fackförening.

Ålands ombudsmannamyndighet noterar att för den som är medlem i fackförening så tas avgifter till arbetslöshetskassor vanligen ut i samband med medlemsavgiften till fackföreningen. Trots detta konstateras att arbetslöshetskassan är fristående från medlemskap i fackförening vilket även framgår i 3 § 3 mom. i lag om arbetslöshetskassor (FFS 603/1984). Det finns arbetslöshetskassor som samarbetar med fackföreningar, men de är självständiga samfund och medlemskap i kassan förutsätter inte medlemskap i en viss fackförening. Det finns även arbetslöshetskassor som inte samarbetar med fackföreningar.

Enligt Ålands ombudsmannamyndighets bedömning uppfylls därför inte rekvisiten för direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen i det här fallet. Det är inte frågan om en likvärdig situation och särbehandlingen sker inte på basen av en förbjuden diskrimineringsgrund.

* * *

I lagförslagets detaljmotivering (LF nr 13/2019-2020) framgår att syftet med det temporära tilläggsstödet har varit att lindra den omedelbara och tillfälliga negativa ekonomiska effekten för anställda med sämst skyddsnät. Det temporära tilläggsstödet är avsett för arbetslösa arbetssökande som är berättigade till grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd. (Underförstått att personer som är arbetslösa/permitterade och genom medlemskap i en arbetslöshetskassa får inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning, inte hör till gruppen med sämst

skyddsnet). Det som omnämns är att grunddelen i den inkomstrelaterade dagpenningen (som betalas av arbetslöshetskassa) är lika stor som grunddagpenningen (33,66 euro/dag). Några ytterligare beräkningar redogörs inte för i motiveringarna till lagförslaget.

Arbetslöshetsdagpenning inklusive det temporära tilläggsstödet om 30 euro uppgår genom tillämpning av landskapslag (2020:36) till 63,66 euro per dag under perioden april – juni 2020. Därutöver kan ev. barnförhöjningsbelopp tillkomma. Det framgår inte i lagframställan på vilken bas man har kommit fram till beloppet 30 euro/dag för det temporära tilläggsstödet.

Vilket belopp som de facto utbetalas till personer som är medlemmar i arbetslöshetskassa beror på den inkomst man haft innan man blev arbetslös. Ett räkne-exempel gjort utifrån allmänna arbetslöshetskassans (YTK) kalkylator ger vid handen att det för att uppnå samma summa (63,66 euro/dag) skulle krävas en månadslön brutto om ca 2.250 euro per månad (utan barnförhöjning).

I lagförslagets detaljmotivering (LF nr 13/2019–2020, sid 5) framgår att lagstiftaren har fört ett resonemang huruvida lagförslaget skulle kunna strida mot grundlagens 6 § om jämlikhet som stadgar att alla är lika inför lagen.

Jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § ger uttryck för huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet, dvs. att alla är lika inför lagen. Enligt motiven till denna allmänna bestämmelse i paragrafens 1 mom. ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Bestämmelsen riktar sig även till lagstiftaren. Medborgare eller medborgargrupper kan inte godtyckligt genom lag ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Jämlikhetsbestämmelsen förutsätter dock inte att alla medborgare ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då man beviljar medborgarna förmåner och rättigheter enligt lag och då man ålägger dem vissa skyldigheter. Enligt motiven till paragrafen är det å andra sidan typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresses skull bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet.

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras i grundlagens 6 § 2 mom. med ett förbud mot diskriminering. Enligt bestämmelsen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på de grunder som anges i bestämmelsen eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Bestämmelsen förbjuder dock inte nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga

åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (RP 309/1993 rd s. 48).

Utifrån detta kan man förstå att lagstiftaren ser lagförslaget som en nödvändig och tillfällig positiv särbehandling för att – i en exceptionell situation med ekonomisk recession föranlett av Covid-19 – trygga den faktiska jämlikheten bland arbetslösa/permitterade personer i landskapet Åland.

Även med hänvisning till diskrimineringslagstiftning finns lagutrymme för tillåten särbehandling på basen av en förbjuden diskrimineringsgrund om det används för att rätta till förhållanden som beror på tidigare diskriminering samt om åtgärden är proportionerlig och tidsbunden. I det här fallet har som ovan dock konstaterats att förslaget inte är kopplat till – eller strider mot – någon förbjuden diskrimineringsgrund.

Om emellertid det skulle visa sig att landskapslagen om temporärt tilläggsstöd skulle vara indirekt diskriminerande, dvs ha en diskriminerande effekt på en grupp personer som kan hänföra sig till en av de förbjudna diskrimineringsgrunderna, så skulle frågan behöva undersökas på nytt.

Teoretiskt sett, så skulle detta kunna vara fallet *om* det skulle visa sig att

- en grupp som tjänar mindre än de uppskattade 2250 euro per månad som krävs för att komma upp till den förhöjda arbetslöshetsförmånen om 63,66 euro/dag kan identifieras, samt
- att gruppen har gemensamt en egenskap som kan kopplas till en förbjuden diskrimineringsgrund, tex ålder, kön, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet, eller därmed jämförbar omständighet.

...

ⁱ "Särbehandling av arbetstagare på basis av fackföreningsverksamhet ska betraktas som diskriminering, om inte behandlingen är berättigad på det sätt som föreskrivs i den föreslagna diskrimineringslagen. Förbudet mot diskriminering på grund av fackföreningsverksamhet innebär ett skydd mot både positiv och negativ organisationsfrihet. Arbetstagare får således inte obehörigen särbehandlas lika lite på grund av att de organiserat sig som på grund av att de inte organiserat sig. Exempelvis deltagande i en laglig arbetskonflikt är inte en godtagbar grund för särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 rd). Inte heller deltagande i en sådan arbetsstridsåtgärd i strid med arbetsfredsförpliktelsen som fackorganisationen ansvarar för har betraktats som en godtagbar grund för särbehandling av arbetstagarna (HD 2010:93). Förbudet mot diskriminering på grund av fackföreningsverksamhet innebär i praktiken ett skydd för i första hand fackföreningsaktiva. Bestämmelsen hindrar dock inte fackorganisationerna från att erbjuda sina medlemmar medlemsförmåner." RP 19/2014 rd sid 70