



15.8.2024

YVV/1504/2024

Att beakta likabehandling i reformen av arbets- och näringstjänsterna 2024

Sammandrag

- Ansvaret för ordnande av offentlig arbetskraftsservice överförs från statens arbets- och näringsbyråer till kommunerna och sysselsättningsområdena som kommunerna bildar från och med den 1 januari 2025. Syftet med detta brev från diskrimineringsombudsmannen till sysselsättningsområdena är att stödja genomförandet av sysselsättningsområdenas lagstadgade åtgärder för att främja likabehandling.
- Diskrimineringslagen förutsätter att myndigheter, såsom sysselsättningsområdena, ska främja likabehandling målinriktat och med aktiva åtgärder.
- Likabehandling innebär inte att alla människor som omfattas av arbetskraftsservice alltid ska behandlas på exakt samma sätt. Faktisk likabehandling förutsätter att mångfald beaktas.
- Förbudet mot diskriminering och myndigheternas skyldighet att främja likabehandling, som föreskrivs i diskrimineringslagen, förutsätter att det riktas särskild uppmärksamhet i synnerhet på sysselsättning av utsatta grupper, genomtillräckliga tjänster som tillgodoser dessa gruppers servicebehov
- Kommuner som ordnar sysselsättningstjänster ska ägna särskild uppmärksamhet åt att den praxis och de tillvägagångssätt som iakttas vid ordnandet av tjänster inte blir indirekt diskriminerande.
- I lagberedningsskedet har det inte bedömts tillräckligt vilka konsekvenser för likabehandling de ändringar som görs i finansieringen av och resursfördelningen till sysselsättningstjänsterna har. Därför ska de myndigheter som svarar för sysselsättningsområdena samt styrningen av och tillsynen över dem rikta särskild uppmärksamhet på att likabehandling av kunder och kundgrupper med svag arbetsmarknadsställning beaktas vid inriktningen av tjänsterna.

Bakgrund

Organiseringsansvaret för offentlig arbetskraftsservice överförs från statens arbets- och näringsbyråer till kommunerna och sysselsättningsområdena som kommunerna bildar från och med den 1 januari 2025. Förändringen syftar till snabbare sysselsättning av arbetslösa genom att stärka kommunernas ansvar i arbetskraftsservicen. Förutom överföringen av organiseringsansvaret innebär reformen en ändring av bland annat finansieringen av arbetskraftsservice samt styrningen och tillsynen. Förändringen innebär samtidigt att kommunerna och sysselsättningsområdena som de bildar i fortsättningen ansvarar för att sysselsättningstjänsterna genomförs jämlikt.

Syftet med detta brev från diskrimineringsombudsmannen till sysselsättningsområdena är att stödja genomförandet av sysselsättningsområdenas lagstadgade åtgärder för att främja likabehandling, inklusive myndighetens operativa likabehandlingsplanering. Brevet innehåller diskrimineringsombudsmannens centrala rekommendationer som gäller förbudet mot diskriminering och främjande av likabehandling i arbetskraftsservicen.

Ordnande av arbetskraftsservice är sammankopplat med väsentliga konsekvenser för förverkligandet av jämlika rättigheter i arbetslivet i praktiken. Verksamhetens känslighet i fråga om grundläggande fri- och rättigheter framhävs i synnerhet vad gäller utsatta eller diskriminerade människogrupper. Myndigheter, som omfattas av skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, ska planmässigt och aktivt eftersträva förverkligandet av likabehandling i sin egen verksamhet. Att enbart avstå från diskriminering är därmed inte ett tillräckligt tillvägagångssätt för myndigheter som utövar offentlig makt.

Syftet med diskrimineringslagen och dess skyldigheter för sysselsättningsområdena

Syftet med diskrimineringslagen är att förebygga diskriminering, trygga faktisk likabehandling av alla människor samt undanröja ojämlikhet som beror på diskriminering i samhället.

Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras 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. Diskriminering, som förbjuds i diskrimineringslagen, kan vara direkt eller indirekt diskriminering och också till exempel vägran att göra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning. Diskriminering som förbjuds i diskrimineringslagen förutsätter inte uppsåt, utan även förfaranden där den diskriminerande instansen inte har haft som avsikt att diskriminera någon människogrupp, kan anses utgöra diskriminering.

Skyldigheterna enligt diskrimineringslagen begränsas emellertid inte till efterlevnad av förbudet mot diskriminering, utan diskrimineringslagen förutsätter att myndigheter, såsom sysselsättningsområdena, målinriktat och med aktiva åtgärder främjar likabehandling. Myndigheterna ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras

verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

Eftersom diskrimineringslagen tillämpas parallellt med annan lagstiftning som gäller arbetskraftsservice, får materiell lagstiftning som gäller arbetskraftsservice och ordnande av dem inte heller tillämpas på ett sätt som strider mot förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen eller skyldigheten att främja likabehandling. Särskilt viktigt är det att förbudet mot diskriminering och främjande av likabehandling beaktas i fråga om olika människogrupper redan i sysselsättningsområdenas anvisningar som gäller beslutsfattande och verksamhet.

Bedömning av konsekvenserna avseende likabehandling som förutsättning för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

Diskrimineringslagen förutsätter att myndigheterna gör en bedömning av konsekvenserna med avseende på likabehandling. Inrättande av sysselsättningsområden, organiseringen av verksamheten och tillhörande serviceformer med utkontrakteringar kan med fog anses utgöra en helhet för myndighetsverksamhet som är känslig vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, och dess konsekvenser för likabehandling ska bedömas ytterst noggrant.

Syftet med bedömning av konsekvenserna för likabehandling är att säkerställa att myndigheten ordnar sin verksamhet på ett sätt som stöder genomförandet av jämlika rättigheter för olika människogrupper och att myndigheten inte oavsiktligt skapar praxis eller tillvägagångssätt som är indirekt diskriminerande. Med en noggrant genomförd konsekvensbedömning kan man dessutom bidra till att kundernas mångfald och olika behov, som till exempel kan gälla personens minoritetsposition, beaktas i planeringen av arbetskraftsservice. När uppgifterna överförs till sysselsättningsområdena ska man även säkerställa arbetskraftsservicens funktionssäkerhet och kontinuiteten i tjänsterna.

Bedömningen ska utgå från helhetsmässig information som gäller olika befolknings- och kundgrupper. Annars kan det hända att utvecklingsmålen och åtgärderna endast gäller kundgrupper, om vilkas behov myndigheten redan har statistiska data eller forskningsdata. Därmed är det också centralt att rikta uppmärksamhet på det tillgängliga kunskapsunderlaget om de olika diskrimineringsgrunderna och bristerna i information vid bedömningen av konsekvenserna avseende likabehandling. Det är också viktigt att myndigheten som en del av bedömningen rådgör med civilsamhället, i synnerhet med icke-statliga organisationer som representerar grupper som riskerar att bli diskriminerade.

Särskild noggrannhet vid bedömningen av konsekvenserna avseende likabehandling behövs när ändringar i myndighetsverksamheten kan förutspås vara betydande i synnerhet för utsatta grupper eller grupper som riskerar att bli diskriminerade.

Utbildning av personal

Med regelbundna likabehandlingsutbildningar kan man effektivt bidra till hur myndighetens kompetens och förmåga att uppfatta faktorer som är centrala för likabehandling utvecklas. Detta påverkar å sin sida huruvida myndigheten har praktiska förutsättningar att genomföra tillräckligt omfattande bedömningar av konsekvenserna avseende likabehandling och att de genomförs i rätt tid. Dessutom ska enskilda tjänsteinnehavare i kundservicesituationer självständigt kunna identifiera situationer där de ska vidta åtgärder som främjar likabehandling eller förebygger risk för diskriminering enligt vad diskrimineringslagen förutsätter. Tjänsteinnehavaren ska till exempel ha förmågan och förståelsen om när han eller hon självständigt ska börja bedöma behovet av rimliga anpassningar för att likabehandling för en person med funktionsnedsättning ska uppnås. En sådan skyldighet att agera kan också bli aktuell även om kunden inte själv har begärt anpassningar.

Likabehandling vid ordnande och tillhandahållande av arbetskraftsservice

Diskrimineringsombudsmannen har i sitt arbete observerat att man i ordnandet av arbetskraftsservice inte alltid tillräckligt beaktar kundernas jämlika rätt att få tjänster enligt deras servicebehov. Kunder har till exempel lämnats utanför vissa tjänster på grund av deras sysselsättningsstatus eller behov av sektorsövergripande stöd. Sådana förfaranden kan vara indirekt diskriminerande.

Enligt diskrimineringslagen ska indirekt diskriminering anses förekomma när regler, kriterier eller förfaringsätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringsättet har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga. Myndigheter, som har en aktiv skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna, har en särskild skyldighet att säkerställa att deras verksamhet inte leder till ett diskriminerande resultat.

Förbudet mot diskriminering och myndigheternas skyldighet att främja likabehandling, som föreskrivs i diskrimineringslagen, förutsätter att särskild uppmärksamhet riktas i synnerhet på sysselsättning av utsatta grupper, så att tillräckliga tjänster som tillgodoser gruppernas servicebehov. Denna skyldighet finns även i lagen om ordnande av arbetskraftsservice, där främjande av likabehandling föreskrivs som en central princip som styr ordnandet och tillhandahållandet av tjänster. När offentlig arbetskraftsservice ordnas, produceras och utvecklas, när det informeras om offentlig arbetskraftsservice och när personer hänvisas till offentlig arbetskraftsservice ska likabehandling och jämställdhet på arbetsmarknaden främjas. När offentlig arbetskraftsservice ordnas ska det dessutom särskilt främjas att personer i svag ställning på arbetsmarknaden får arbete. Enligt regeringens proposition om reformen av arbets- och näringsstjänsterna hör till exempel invandrare, personer med funktionsnedsättning, partiellt arbetsföra, äldre, unga och personer som varit arbetslösa länge till grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

Den lagstiftning som gäller arbetskraftsservice ger den som tillämpar lagen ett mycket stort utrymme att bedöma hur tjänsterna ska ordnas, vilket betonar sysselsättningsområdenas ansvar för att likabehandlingen av kunderna förverkligas. Därför vill diskrimineringsombudsmannen fästa sysselsättningsområdenas uppmärksamhet på att man i beslutsfattande som gäller ordnande och tillhandahållande av tjänster samt också i annan verksamhet alltid ska beakta de skyldigheter som beror på diskrimineringslagen, såsom förbudet mot diskriminering och myndigheternas skyldighet att främja likabehandling.

Vid ordnandet och tillhandahållandet av tjänster är det viktigt att ta hänsyn till att likabehandling inte innebär att alla människor som omfattas av arbetskraftsservice alltid ska behandlas på exakt samma sätt. Faktisk likabehandling förutsätter att mångfald beaktas så att man i det praktiska kundarbetet kan beakta de individuella behoven som människor med olika bakgrund har. Då kan deras rättigheter till arbetskraftsservice förverkligas jämlikt i praktiken.

Det är centralt för sysselsättningsområden att identifiera de människogrupper som utpräglat behöver myndigheternas stöd för att ha jämlika möjligheter att komma in i arbetslivet. Med tanke på jämlikt serviceutbud kan detta innebära att tjänster riktas till personer som behöver dem allra mest och att ordnandet av tjänster i första hand utgår från kundernas servicebehov. Även offentlig upphandling bör genomföras som ändamålsenliga och tillräckligt stora helheter eller till exempel som gemensamma upphandlingar, så att man kan bemöta mångfaldiga kundgruppers olika behov med serviceutbudet.

Tryggande av faktisk likabehandling kan också förutsätta positiv särbehandling. I positiv särbehandling är det fråga om särskilda åtgärder som är nödvändiga för att trygga faktisk likabehandling och som förbättrar positionen och omständigheterna för personer som hör till en viss grupp. Myndigheten kan till och med omfattas av skyldigheten att börja utnyttja positiv särbehandling, om förverkligandet av likabehandling inte kan garanteras på annat sätt.

Sysselsättningsområdena ska säkerställa förverkligandet av likabehandling och icke-diskriminering också när andra samarbetsinstanser deltar i att producera tjänster, till exempel i arbetskraftsutbildningar. Som myndigheter har sysselsättningsområdena det yttersta ansvaret för att kunder i arbetskraftsservicen inte blir diskriminerade till exempel på grund av en diskriminerande anvisning eller befallning av en arbetsgivare som deltar i att genomföra arbetskraftsutbildning.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar vidare att jämsides med reformen av arbetskraftsservice genomförs även reformen av integrationsfrämjande tjänster. Det är ytterst viktigt att sysselsättningsområdena och kommunernas integrationsfrämjande tjänster har ett nära och smidigt samarbete, i synnerhet som invandrarens skyldigheter i integrationsprocessen betonas starkt i reformen av lagen om främjande av integration. När samtidigt även de ersättningar som allokeras till kommunerna för mottagning av personer som får internationellt skydd kraftigt skärs ner, finns risken att tjänster för personer som behöver sektorsövergripande stöd äventyras eller försämras. Då ökar även riskerna för utslagning från arbetslivet och i övrigt från delaktigheten i samhället.

Samarbete med välfärdsområdena

När arbetskraftsservicen överförs till kommunerna och sysselsättningsområdena som bildas av kommunerna ska man säkerställa att samarbetet och samordningen av tjänster mellan kommunerna och välfärdsområdena sker så smidigt som möjligt. Ansvaret för att främja likabehandling och för icke-diskriminering hör odelbart till både kommunerna och välfärdsområdena, såsom även till andra myndighetsinstanser som svarar för tjänsterna. Samarbete är särskilt viktigt i tjänster för sektorsövergripande stöd, men också i övrigt ska man se till att de uppgifter som gäller skötsel av sysselsättningen och som överförs från kommunerna till välfärdsområdena, de uppgifter som stannar i kommunerna samt den helhet för arbetskraftsservice som överförs till kommunerna i praktiken kan samordnas på ett kundorienterat sätt, så att kundernas faktiska likabehandling kan främjas genom tjänsterna.

Konsekvenserna för likabehandling som beror på finansieringen av arbetskraftsservicen ska följas upp

Reformen av arbetskraftsservicen innebär en central förändring av finansieringen av tjänster och resursfördelningen. Före reformen har arbetskraftsservice finansierats med ett anslag som avsätts i statsbudgeten för produktion och anskaffning av tjänster. Även om ordnandet av tjänster i stor omfattning är behovsprövat både före och efter reformen, har finansieringen genom det anslag som har anvisats för tjänsterna garanterat en viss miniminivå för dem. Eftersom finansieringen av sysselsättningsområdet i fortsättningen inte är öronmärkt, betonas det ansvar som de instanser som beslutar om allokeringen av finansiering i sysselsättningsområdena i praktiken har för vilka slags konsekvenser besluten har för likabehandlingen av olika människogrupper. Det är viktigt att vara medveten om att diskriminering i myndighetsverksamhet inte kan berättigas med att förverkligandet av jämlika rättigheter skulle medföra merkostnader.

I reformen skapas en så kallad sporrande finansieringsmodell, enligt vilken enbart styrning till tjänster i fortsättningen inte påverkar kommunens finansieringsansvar för utkomstskyddet för arbetslösa, utan kommunens finansieringsansvar upphör först när arbetslöshetsperioden upphör. Kommunens ansvar för finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa börjar också tidigare än i nuläget och ökar stegvis. I praktiken uppmantras kommunerna till att ordna arbetskraftsservice på ett sätt som leder till att så många arbetslösa arbetssökande som möjligt ska få arbete. Även om målet i sig är välkommet, kan finansieringsmodellen ha negativa konsekvenser för personer med svag ställning på arbetsmarknaden, såsom långtidsarbetslösa, långtidssjuka och invandrare, och deras ställning som kunder inom arbetskraftsservicen. Om tjänster riktas främst till kunder vars sysselsättning leder till större besparingar, finns risken att grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden hamnar utanför tjänsterna.

Därför ska kommuner ägna särskild uppmärksamhet åt att den praxis och de tillvägagångssätt som iakttas vid ordnandet av tjänster inte blir indirekt diskriminerande. Därmed ska kommunerna noggrant bedöma vilka slags direkta och indirekta konsekvenser riktandet av tjänsterna har för olika människogrupper och att sättet att rikta tjänster tryggar förverkligandet av likabehandling i praktiken.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det i regeringens proposition om reformen av arbetskraftservice inte i lagberedningsskedet har bedömts tillräckligt vilka likabehandlingskonsekvenser de ändringar som görs i finansieringen av och resursfördelningen till sysselsättningstjänsterna har. Därför ska de myndigheter som svarar för sysselsättningsområdena samt styrningen av och tillsynen över dem, rikta särskild uppmärksamhet mot att kundernas likabehandling och kundgrupper med svag arbetsmarknadsställning beaktas vid inriktningen av tjänsterna.

Tillgänglighet samt skyldigheten att göra rimliga anpassningar

Sysselsättningsområdena ska säkerställa att tillgänglighet beaktas såväl i uträttande av ärenden som i genomförandet av tjänster. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har i sin avgörandepraxis konstaterat att försummelse av tillgänglighet kan innebära diskriminering enligt diskrimineringslagen.

Tillgänglighet ska bedömas både med tanke på personer med rörelsenedsättning och personer med synskada. Till exempel möjliggör informationsskyltar, ledstråk och elektroniska dörrar i kundlokaler samt servicediskarnas lämplighet för personer som använder rullstol att alla kan uträtta ärenden i lokalerna jämlikt. Tillgänglighetskartläggningar ger omfattande information om tillgänglighetsbrister som ska åtgärdas.

Dessutom ska sysselsättningsområdets kommunikation genomföras på ett tillgängligt sätt från början. Detta gäller till exempel webbplatser, blanketter, anvisningar och videor. I planeringen och genomförandet av kontaktkanaler för kunder ska även personer med talsvårigheter, hörselskada och synskada samt teckenspråkiga döva personer beaktas.

Sysselsättningsområdena ska också vara medvetna om att myndigheten enligt 15 § i diskrimineringslagen vid behov ska göra sådana rimliga anpassningar som en person med funktionsnedsättning individuellt behöver. Med anpassningarna tryggas likabehandling för personer med funktionsnedsättning i enskilda situationer när en person med funktionsnedsättning inte kan uträtta ärenden jämlikt eller få tjänster utan anpassningar. Skyldigheten att göra rimliga anpassningar ska emellertid särskiljas från tillgänglighet, som skiljer sig från rimliga anpassningar så att skyldigheten att förverkliga tillgänglighet föreligger oberoende av ett konkret anpassningsbehov för en enskild person med funktionsnedsättning.

Anpassningsskyldigheten kan gälla till exempel uträttande av ärenden, beslutsfattande, tjänsternas innehåll eller sättet att genomföra dem samt all praktisk verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen

har i sina ställningstaganden särskilt riktat uppmärksamhet mot anpassning av uträttandet av ärenden och i enskilda fall ansett att en kund har blivit diskriminerad, när den myndighet som svarar för ordnandet av sysselsättningstjänster inte har gått med på att ordna ett möte på distans efter att kunden har underrättat myndigheten om att han eller hon på grund av sin funktionsnedsättning inte kan anlända fysiskt till myndighetens verksamhetsställe vid begärd tidpunkt.

Likabehandlingsplanering

Likabehandlingsplanering ingår i myndighetens skyldighet att främja likabehandling som föreskrivs i diskrimineringslagen. Syftet med skyldigheten är att säkerställa att myndigheten förbinder sig till ett målmedvetet och planmässigt arbete för att främja likabehandling, och även dokumenterar detta arbete. Då blir arbetet för att främja likabehandling synligt, uppföljningsbart och uttalat.

Som en del av sin målinriktade och planmässiga skyldighet att främja likabehandling ska myndigheter

- i sin verksamhet arbeta för att avlägsna hinder för likabehandling och förändra omständigheterna
- etablera förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkerställer främjande av likabehandling
- också ta hänsyn till omständigheter som inte beror på myndigheten och som försvårar förverkligandet av likabehandling inom dess verksamhetsområde.

För att likabehandlingsplanen ska uppfylla sitt syfte på bästa möjliga sätt, ska processen för att utarbeta den planeras noggrant. Dessutom ska man säkerställa att planen utgår från ett tillräckligt kunskapsunderlag.

Att göra upp och genomföra en effektiv likabehandlingsplan:

- Bedömning av likabehandling. Som stöd för likabehandlingsplanen skaffas information om förverkligandet av likabehandling i nuläget. Information kan skaffas med hjälp av enkäter, statistik eller till exempel med hjälp av diskussionsmöten.
- Personalen inkluderas i planeringen.
- Man kommunicerar effektivt om planen och implementerar den effektivt.
- Man ser till att planen följs upp och uppdateras.

Mer råd och verktyg för att ta fram en effektiv likabehandlingsplan finns till exempel på webbplatsen likabehandling.fi.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen är en myndighet som utför laglighetskontroll. Diskrimineringsombudsmannens uppgift är att ingripa i diskriminering som förbjuds i diskrimineringslagen och i synnerhet att främja faktiskt förverkligande av likabehandling. Ombudsmannen övervakar även att myndigheternas skyldighet att främja likabehandling iakttas samt utarbetandet av likabehandlingsplaner och deras kvalitet.

Diskrimineringsombudsmannen har som mål att utveckla myndigheternas förståelse för vilken betydelse det har att man förbinder sig till skyldigheten att främja likabehandling. Så kan man mest effektivt skapa förutsättningar för en myndighetsverksamhet som bättre tar hänsyn till likabehandling.