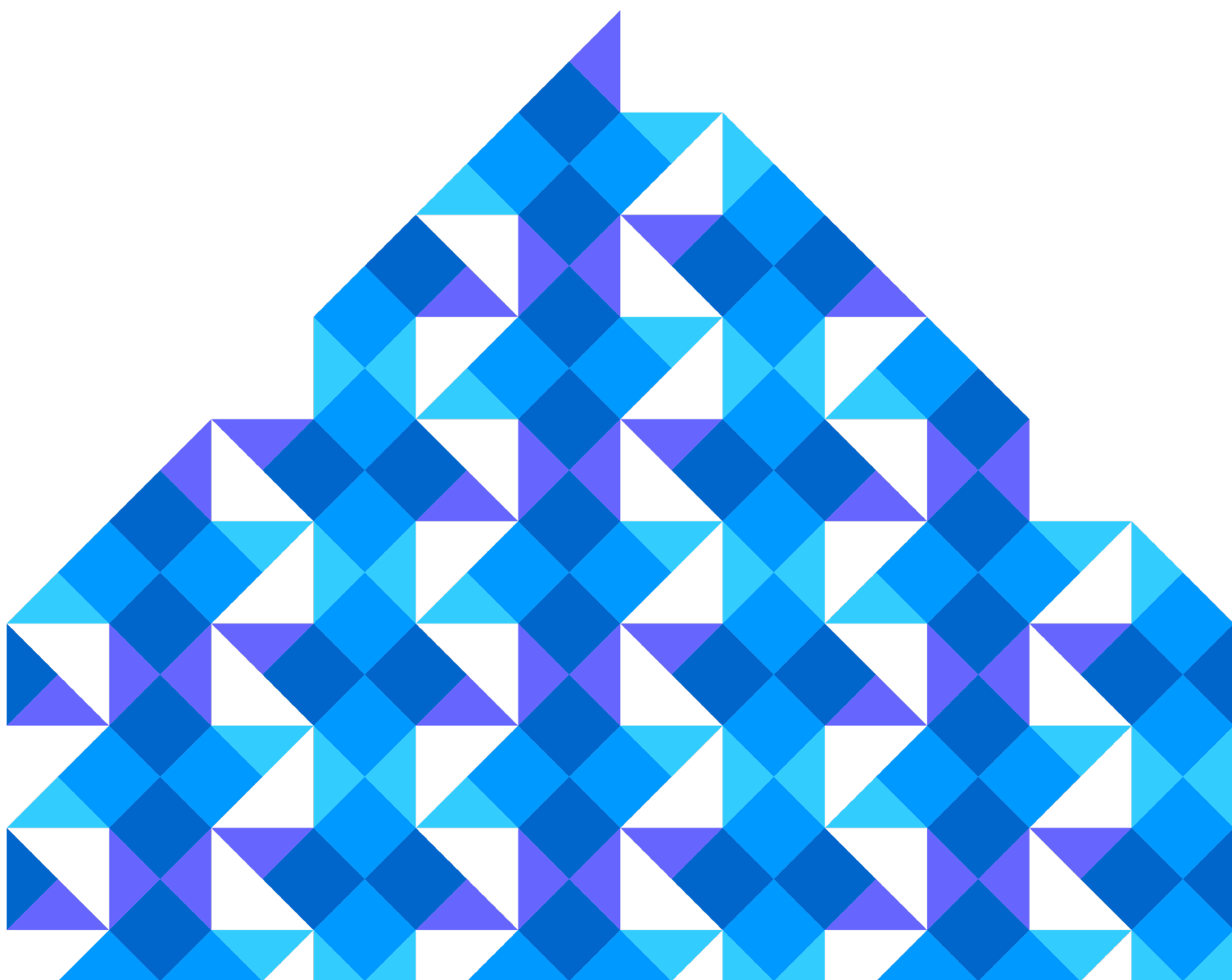


Kommittén för rättigheter för personer med
funktionsnedsättning

Sammanfattande introduktion av Allmän kommentar nr 8 om rätten till arbete och sysselsättning



Myndigheten för delaktighet arbetar med att främja, guida och stödja samhällets aktörer att genomföra sina uppdrag utifrån hela befolkningens behov och förutsättningar.

Myndigheten för delaktighet, 2024

Sammanfattande introduktion av Allmän kommentar nr 8 om rätten till arbete och sysselsättning

Nummer: 2024:13

Publikationen finns att ladda ner från myndighetens webbplats www.mfd.se.

Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

E-post: info@mfd.se

Telefon: 08-600 84 00

Innehåll

Sammanfattning	4
Vad är en allmän kommentar?	4
Varför denna allmänna kommentar?	5
Människorättsmodellen av funktionshinder	5
Bestämmelser i artikel 27	6
Konventionsstaternas skyldigheter	10
Förhållande till andra bestämmelser i konventionen	11

Sammanfattning

Det här dokumentet ger en introduktion till FN:s allmänna kommentar nummer 8. Denna allmänna kommentar ger i sin tur en översikt, med exempel och fördjupningar, av de bestämmelser som står i artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan kallad konventionen).

Artikel 27 i konventionen handlar om rätten till arbete och sysselsättning. Där beskrivs vad Sverige och andra stater måste göra för att rätten till arbete och sysselsättning ska förverkligas fullt ut för personer med funktionsnedsättning; där framgår vilka åtgärder som måste vidtas och vilka skyldigheter staten har.

Det är emellertid inte bara bestämmelserna i artikel 27 som behöver uppfyllas för att rätten till arbete ska förverkligas. Sverige måste också genomföra flera åtgärder som står i andra artiklar i konventionen.

Den allmänna kommentaren pekar på flera faktorer som gör att personer med funktionsnedsättning har sämre möjligheter i alla delar av arbetslivet - från att söka och få ett arbete till att göra karriär och bli befordrad till högre tjänster. Dels kan det handla om diskriminering genom exempelvis frånvaro av skäligen anpassningar, bristande tillgänglighet och trakasserier. Dels kan det också handla om att personer med funktionsnedsättning ofta är hänvisade till segregerad sysselsättning, som skyddade verkstäder.

Några av de viktigaste åtgärder och skyldigheter som tas upp för att jämlika villkor och möjligheter ska kunna säkerställas för personer med funktionsnedsättning i arbetslivet är:

- Att alla former av diskriminering i alla delar av arbetslivet måste förbjudas,
- Att det säkerställs att personer med funktionsnedsättning även i praktiken har trygga och sunda arbetsförhållanden, får lika lön för lika arbete, och kan ta del av samma förmåner och möjligheter, inklusive att kunna utöva sina fackliga och arbetsrättsliga rättigheter
- Att främja program för arbetslivsinriktad rehabilitering, såväl för att kunna hitta arbete för första gången som för att bibehålla eller återgå i arbete.

Vad är en allmän kommentar?

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan kallad konventionen) har en särskild kommitté kopplad till sig, som ansvarar för att främja och följa upp konventionen tillsammans med de länder som har anslutit sig till den. Kommittén har bland annat till uppgift att ta fram allmänna kommentarer om särskilda artiklar och rättigheter. Syftet med de allmänna kommentarerna är att förtydliga hur en specifik artikel ska tolkas och på så sätt vägleda konventionsstaterna i arbetet med att genomföra konventionen.

Varför denna allmänna kommentar?

Arbete och sysselsättning är en fundamental mänsklig rättighet som gäller alla, även personer med funktionsnedsättningar. Den är avgörande för att förverkliga andra mänskliga rättigheter och är en oskiljaktig och integrerad del av den mänskliga värdigheten. Ändå möter personer med funktionsnedsättning hinder för att få tillträde till och utöva sin rätt till arbete och sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden på lika villkor som andra.

Personer med funktionsnedsättning ställs inför hög arbetslöshet, otrygga anställningar, sämre arbetsvillkor, bristande tillgänglighet i ansökningsformulär och på arbetsplatsen, och det är också mindre sannolikt att de utses till ledande befattningar än andra. Allt detta gäller i ännu högre grad för kvinnor med funktionsnedsättning. Det är också vanligt att personer med funktionsnedsättning har låg lön jämfört med personer utan funktionsnedsättning.

Data visar också att flerfaldig diskriminering förekommer på arbetsmarknaden. Detta innebär att en person samtidigt kan utsättas för hinder och trackasier både på grund av en funktionsnedsättning och på grund av att de har en viss könstillhörighet, en viss ålder eller en annan etnisk bakgrund.

Syftet med den allmänna kommentaren är att beskriva vad offentliga verksamheter och privata arbetsgivare behöver göra för att skapa bättre förutsättningar i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning.

Kommentaren beskriver också vilka åtgärder svenska staten behöver vidta för att förverkliga rätten till arbete och sysselsättning, rätten till säkra och trygga anställningar och rätten till jämlika villkor för personer med funktionsnedsättning.

Människorättsmodellen av funktionshinder

I kommentaren beskriver FN-kommittén en oro över att konventionsstaternas lagstiftning och politikfortfarande avspeglar ett ableistiskt synsätt. Med begreppet ableism avses ett värdesystem som betraktar vissa typiska egenskaper för kropp och sinne som avgörande för förmågan att leva ett värdefullt liv. Ableistiska tankemönster utgår från strikta normer för utseende, funktionalitet och beteende. Enligt dessa tankesätt är funktionsnedsättning något olyckligt som leder till lidande och nackdelar.

Sådana ableistiska synsätt hindrar konventionsstaterna från att avskaffa de hinder som fortfarande finns för att förverkliga rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning. De leder exempelvis till stereotypa uppfattningar och stigman kring funktionsnedsättning. För att förverkliga de rättigheter som anges i konventionen behöver konventionsstaterna istället tillämpa människorättsmodellen av funktionshinder.

I människorättsmodellen ses funktionshinder som en social konstruktion. Där är en funktionsnedsättning en värderad aspekt av mänsklig mångfald och värdighet och en funktionsnedsättning är inte en legitim grund för att neka eller begränsa människors rättigheter. Modellen innebär också att funktionshinder är ett av flera lager i en persons identitet. Detta betyder att politiken och lagstiftningen måste ta hänsyn till mångfalden hos personer med funktionsnedsättning.

Bestämmelser i artikel 27

Artikel 27 i konventionen fastställer åtgärder som Sverige måste vidta. Därmed fastställs också principerna och normerna för rätten till arbete och sysselsättning för personer med funktionsnedsättning. Artikeln förser också konventionsstaterna med en grund för att kunna leva upp till sina åtaganden inom ramen för målen för hållbar utveckling i Agenda 2030, särskilt delmål 8.5. Detta delmål slår fast att senast 2030 uppnå full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla kvinnor och män, inklusive personer med funktionsnedsättning, samt lika lön för likvärdigt arbete.

Staterna som skrivit under konventionen (konventionsstaterna) erkänner rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra. Detta inkluderar rätten att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete på arbetsmarknaden och i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

Såväl FN-kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser att allas rätt att tjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete inte har förverkligats om det enda alternativ som i praktiken finns för personer med funktionsnedsättning är att arbeta i segregerade miljöer. Därmed bör personer med funktionsnedsättning inte segregeras i skyddade verkstäder.

Kommentaren konstaterar att segregerad sysselsättning exkluderar personer med funktionsnedsättning från fritt vald sysselsättning som är öppen, inkluderande och tillgänglig. Andra kännetecken för segregerad sysselsättning kan vara att den inte i tillräcklig utsträckning främjar övergång till den öppna arbetsmarknaden samt att den inte ger likvärdig lön.

Förbjuda diskriminering i arbetslivet på grund av funktionsnedsättning

En av de viktigaste bestämmelserna i artikel 27 i konventionen är att konventionsstaterna ska säkerställa att det inte finns någon diskriminering på grund av funktionsnedsättning i samband med arbete och sysselsättning (artikel 27.1a). Detta gäller alla frågor om yrkesverksamhet, inklusive möjligheten att söka arbete och ansöka till en tjänst.

Olika former av diskriminering kan förekomma var för sig eller tillsammans. Kommentaren konstaterar att personer med funktionsnedsättning drabbas i oproportionerligt hög grad av såväl flerfaldig diskriminering som intersektionell diskriminering, det vill säga när den baseras på mer än en grund samtidigt, som till exempel funktionsnedsättning i samband med kön eller ålder.

De former av diskriminering som beskrivs i kommentaren är direkt diskriminering, indirekt diskriminering, vägran att vidta skäliga åtgärder, trakasserier och diskriminering på grund av anknytning. Dessa beskrivs kort nedan.

Direkt diskriminering uppstår när personer med funktionsnedsättning behandlas ogynnsamt utifrån skäl som hänger samman med deras funktionsnedsättning. Ett exempel är en arbetsgivare inom offentlig sektor som väljer att inte anställa en person med funktionsnedsättning på grund av ett antagande om att personen med funktionsnedsättning inte kommer att kunna utföra arbetsuppgifterna.

Indirekt diskriminering uppstår när tillämpningen av lagar, politik eller praxis som verkar neutrala påverkar personer med funktionsnedsättning negativt. Om till exempel det enda sättet att komma in i en byggnad för en anställningsintervju är att använda en trappa så hamnar kandidater som använder rullstol i en ojämlik situation. Förbudet mot indirekt diskriminering medför en fortlöpande skyldighet att skapa tillgänglighet genom universell utformning i alla sammanhang.

En annan typ av diskriminering är vägran att vidta skäliga anpassningsåtgärder. Det sker när nödvändiga och lämpliga individanpassade ändringar, justeringar och stöd inte genomförs. Att de ska vara skäliga betyder att de inte ska innebära en oproportionerlig och omotiverad börda för den som bekostar eller organiserar anpassningarna. Skäliga åtgärder är anpassningar som behövs för lika åtnjutande eller utövande av en mänsklig rättighet eller grundläggande frihet. I den svenska diskrimineringslagen finns bestämmelser om skälig anpassning i samband med diskrimineringsformen bristande tillgänglighet.

Exempel på skäliga åtgärder kan vara att göra information tillgänglig, att modifiera utrustning eller digitala verktyg, se till att det finns en tolk på möten, omorganisera aktiviteter, planera om arbete eller tillhandahålla ett personligt biträde eller annan stödpersonal.

För att omfattas av skäliga åtgärder måste de nödvändiga ändringarna förhandlas med den enskilda personen.

Skyldigheten att tillhandahålla skäliga åtgärder gäller från och med att en begäran om sådana åtgärder har tagits emot eller behovet blivit uppenbart. Skyldigheter om skäliga åtgärder skiljer sig från skyldigheterna om tillgänglighet som följer av förbudet mot indirekt diskriminering. Båda syftar till att garantera tillgänglighet,

men skyldigheten att tillhandahålla tillgänglighet genom universell utformning eller hjälpmedel är en skyldighet som är inbyggd i system och processer utan hänsyn till behoven hos en viss person med funktionsnedsättning. Skyldigheten att vidta skäliga åtgärder gäller från och med att en person med funktionsnedsättning vill utöva sina rättigheter eller vill delta i en situation eller ett sammanhang där tillgängligheten har brister.

Trakasserier är ett agerande som kränker någons värdighet. Det kan handla om kommentarer, nedsättande skämt, gester, utfrysning eller våld eller hot om våld. Det kan också handla om uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet eller integritet.

I den svenska diskrimineringslagen är trackaserier och sexuella trackaserier två olika diskrimineringsformer. I Sverige finns det särskilda krav på arbetsgivare eller utbildningsanordnare att agera när någon blir utsatt för trackaserier eller kränkande behandling på arbetsplatsen, i skolan eller på högskolan.

Diskriminering genom anknytning kan uppstå när familjemedlemmar eller annan person som står i relation till en person med funktionsnedsättning, direkt eller indirekt, diskrimineras på grund av just relationen med den som har en funktionsnedsättning. Det kan till exempel handla om en förälder som inte får ett arbete på grund av att det finns ett barn i familjen som har en funktionsnedsättning och arbetsgivaren är rädd att barnets funktionsnedsättning ska ta för mycket tid och energi från föräldern. Denna diskrimineringsform finns dock inte i den svenska diskrimineringslagstiftningen.

I den svenska diskrimineringslagen (2008/567) finns, förutom ovanstående diskrimineringsformer, diskrimineringsformen instruktioner att diskriminera. Exempel på detta är när någon ger en order eller instruerar någon som är i beroendeställning, till exempel en anställd, att diskriminera någon annan. Det kan också handla om att ge en instruktion att diskriminera till en person eller ett företag som har åtagit sig ett uppdrag, exempelvis en arbetsförmedlare eller ett bemanningsföretag.

Skydda rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, på jämlika villkor med andra

Staterna ska också skydda rätten för personer med funktionsnedsättning till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor på lika villkor som andra (artikel 27.1b). Detta innefattar lika möjligheter och lika ersättning för arbete av lika värde, trygga och sunda arbetsförhållanden och att arbetstagare med funktionsnedsättning kan ta del av samma förmåner och rättigheter som arbetstagare utan funktionsnedsättning.

Säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan utöva sina arbetsrättsliga och fackliga rättigheter

Även fackliga rättigheter, föreningsfrihet och strejkrätten beskrivs som avgörande medel för att införa, bibehålla och försvara rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor (artikel 27.1c). Dessutom bör fackföreningar spela en viktig roll för att försvara rätten för personer med funktionsnedsättning att arbeta, inbegripet personer med funktionsnedsättning som fortfarande arbetar inom segregerad sysselsättning. Vidare är konventionsstaterna skyldiga att respektera och skydda det arbetet som bedrivs av människorättsaktivister och andra medlemmar i civilsamhället, i synnerhet fackföreningar, som hjälper personer med funktionsnedsättning och andra marginaliserade personer och grupper i förverkligandet av rätten till arbete.

Fler bestämmelser

- Ytterligare bestämmelser från artikel 27 som är nödvändiga för att förverkliga rätten till arbete och sysselsättning för personer med funktionsnedsättning:
- Göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att få faktisk tillgång till arbets- och yrkesvägledning, arbetsförmedling, yrkesutbildning och vidareutbildning, som är allmänt tillgängliga. (artikel 27.1d)
- Främja möjligheter till anställning och befordran för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden och hjälp med att finna, erhålla, bibehålla och återgå till en anställning. (artikel 27.1e)
- Främja möjligheterna till egenföretagande, företagande, utveckling av kooperativ samt till att starta eget företag. (artikel 27.1f)
- Anställa personer med funktionsnedsättning i den offentliga sektorn. (artikel 27.1g)
- Främja anställning av personer med funktionsnedsättning inom den privata sektorn genom ändamålsenliga riktlinjer och åtgärder, vilka kan omfatta program för positiv särbehandling, stimulansåtgärder och andra åtgärder. (artikel 27.1h)
- Säkerställa att skälig anpassning på arbetsplatsen erbjuds personer med funktionsnedsättning. (artikel 27.1i)
- Främja att personer med funktionsnedsättning tillägnar sig arbetserfarenhet på den öppna arbetsmarknaden. (artikel 27.1j)
- Främja program avseende yrkesinriktad och yrkesmässig rehabilitering, bibehållande i arbete och återinträde i arbete för personer med funktionsnedsättning. (artikel 27.1k)

Förbud mot slaveri och tvångsarbete

Kommentaren tar också upp förbudet mot slaveri, trälldom och tvångsarbete eller annat påtvingat arbete, som är centralt i den internationella människorättslagstiftningen. (artikel 27.2) Personer med funktionsnedsättning, inklusive barn, löper större risk att uppleva slaveri eller trälldom, till exempel

segregerad sysselsättning, bortförande och tvångsarbete. Dessa situationer omfattar även skuldslaveri, människohandel, tiggeri och arbete i så kallade sweatshops, det vill säga arbetsplatser med mycket låga löner, hårt, och ibland farligt, arbete samt dålig arbetsmiljö och sämre villkor. Konventionsstaterna ska utforma heltäckande åtgärder för att förebygga och utreda alla fall av slaveri, trälldom och tvångsarbete. Dessa åtgärder bör bland annat innefatta medvetandegörande program, informationskampanjer, bestämmelser i lagstiftning och åtgärder för rättslig prövning.

Konventionsstaternas skyldigheter

Konventionen medför tre typer av skyldigheter för konventionsstaterna:

- Att respektera, vilket innebär att konventionsstaten ska avhålla sig från varje handling eller förfarande som är oförenligt med konventionen. I detta sammanhang innebär skyldigheten att respektera att staten varken direkt eller indirekt får inskränka rätten till arbete. Till exempel är det inte tillåtet att neka eller begränsa lika tillgång till anständigt arbete för alla personer med funktionsnedsättning eller att med hänsyn till funktionsnedsättning undanta arbetsgivare från att minst betala den avtalade lägstalönen. I bedömningen av om arbete kan värderas lika får inte stereotypa uppfattningar om till exempel kön eller personer med funktionsnedsättning förekomma. Sådana stereotyper skulle kunna undervärdera arbete som främst utförs av kvinnor med funktionsnedsättning.
- Att skydda, som innebär att staten ska ta hänsyn till skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i alla riktlinjer och program och vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att avskaffa diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Diskriminering får inte förekomma varken från offentliga, från privata eller kooperativa arbetsgivare eller från fackföreningar.
- Att uppfylla, som innebär att staten ska genomföra eller främja forskning och utveckling av universellt utformade produkter och tjänster och hjälpmedel och annan ny teknik. Skyldigheten att uppfylla innehåller i sin tur tre ytterligare skyldigheter; att underlätta, att tillhandahålla och att främja. Att underlätta innebär att staten ska vidta åtgärder för att öka tillgången till exempelvis yrkesutbildning, inklusive särskilda stöd under utbildningen, för personer med funktionsnedsättning.

För att förverkliga skyldigheten att tillhandahålla ska staten införa en nationell politik och en handlingsplan för att genomföra denna. När det gäller att främja rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa lämpliga utbildnings-, informations-, och medvetandegörandekampanjer. Dessa kampanjer bör också innehålla ett jämställdhetsperspektiv.

Förhållande till andra bestämmelser i konventionen

Kommentaren redogör också för kopplingen mellan rätten till arbete och sysselsättning och rättigheterna i andra artiklar i konventionen. Detta är viktigt eftersom rättigheterna är ömsesidigt beroende av varandra och alltid ska läsas som en helhet. Rätten till arbete och sysselsättning kan bara förverkligas fullt ut om andra rättigheter också är implementerade. På samma sätt är arbete väsentligt för att även andra rättigheter ska kunna förverkligas. Några exempel på detta är:

I artikel sex i konventionen erkänns att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är utsatta för flerfaldig diskriminering. Konventionsstaterna ska därför vidta särskilda åtgärder för att säkerställa kvinnors och flickors rättigheter. Exempel på hinder för kvinnors fulla deltagande i arbetslivet som tas upp i kommentaren är sexuella trakasserier, ojämlik lön, bristande möjligheter att söka upprättelse för diskriminerande attityder, samt fysiska och digitala hinder. Kvinnor med funktionsnedsättning löper också stor risk att utnyttjas i den informella ekonomin, i oavlönat arbete eller i slaveri, vilket i sin tur förvärrar ojämlikheten inom områden som pensionsförmåner, en trygg ålderdom, arbetsmiljö, vila, fritid och betald semester samt föräldraledighet. Det behövs åtgärder för att säkerställa att rätten till arbete och jämlika förmåner för kvinnor med funktionsnedsättning inte förhindras eller försvåras på grund av fördomar och attityder, trakasserier eller stigma.

I artikel sju i konventionen lyfts barns och ungdomars rättigheter. När det gäller arbete och sysselsättning konstateras att miljontals barn och ungdomar i världen, både med och utan funktionsnedsättning, arbetar i familjens hushåll eller andra obetalda jobb utan tillräcklig vila eller utbildning. Barn och ungdomar med funktionsnedsättning löper också större risk att utsättas för farligt barnarbete jämfört med barn utan funktionsnedsättning.

Enligt artikel åtta krävs medvetandegörande och kunskapshöjande kampanjer som riktas till allmänheten och den privata sektorn för att bekämpa stereotypa uppfattningar, fördomar och skadliga sedvänjor inom alla livets områden. Detta innefattar kampanjer för att motverka stereotypa uppfattningar om personer med funktionsnedsättning i arbetslivet.

I konventionens Artikel 9 slås fast att tillgänglighet är en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning fullt ut och på jämlika villkor ska kunna delta i samhället. I praktiken kan personer med funktionsnedsättning inte åtnjuta sin rätt till arbete och sysselsättning om det saknas tillgängliga fysiska miljöer, till exempel kollektivtrafik och byggnader, tillgängliga digitala miljöer, som ansökningssystem och andra IT-baserade verktyg och plattformar, samt tillgänglig utbildning.

Sammanfattning av översättning till svenska av "General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment": framtagen av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning år 2022.

Myndigheten för delaktighet

Box 47082, 100 74 Stockholm

08-600 84 00

info@mfd.se

www.mfd.se

Nummer: 2024:13