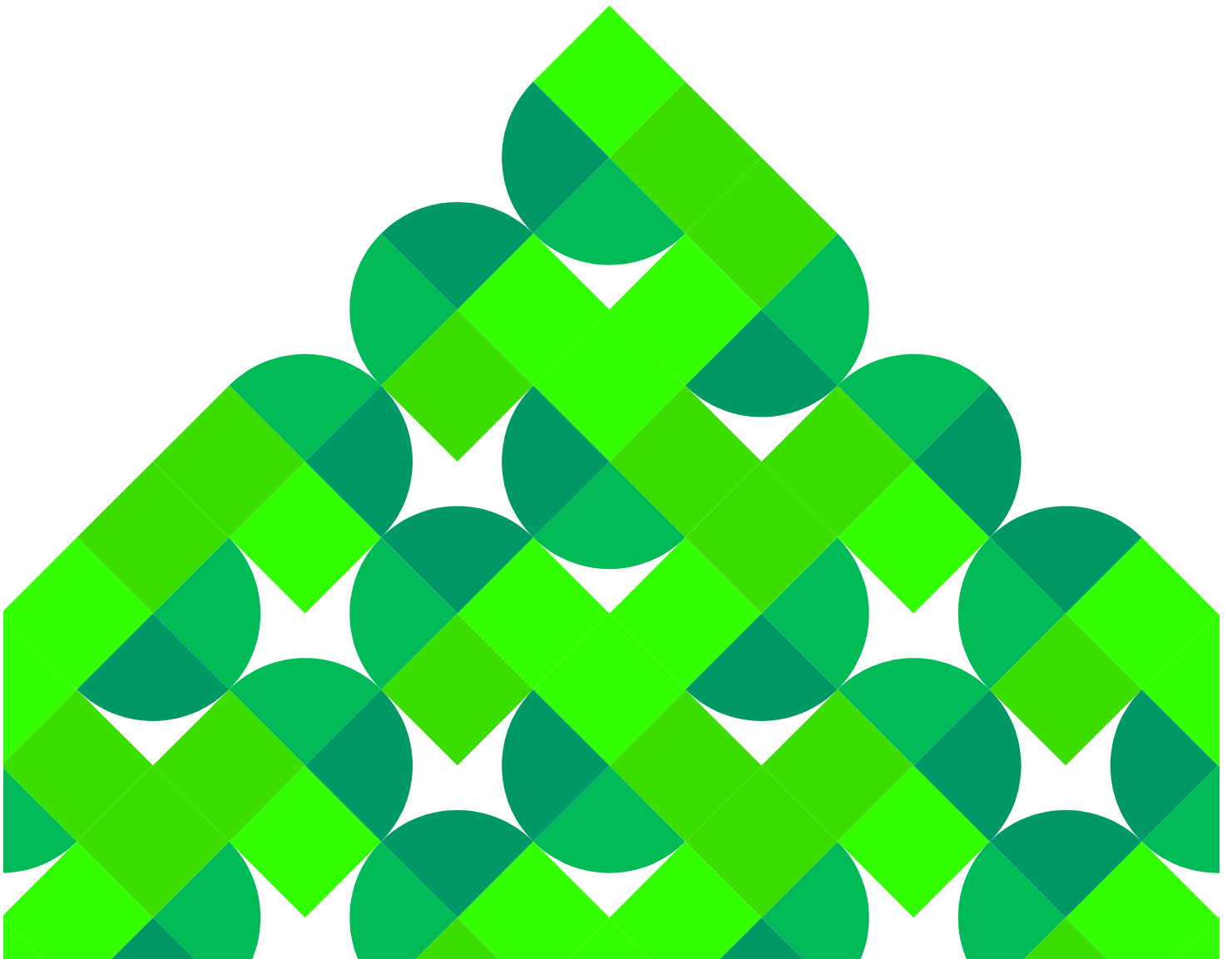


Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sammanfattning av Allmän kommentar nr 6 om jämlighet och icke-diskriminering



Myndigheten för delaktighet är en kunskapsmyndighet som arbetar inom funktionshindersområdet. Vi arbetar för att alla, oavsett funktionsförmåga, ska kunna vara fullt delaktiga i samhället.

Myndigheten för delaktighet, 2020

Sammanfattning av

Allmän kommentar nr 6 om jämlikhet och icke-diskriminering

Nummer 2020:13

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

Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

Postadress: Myndigheten för delaktighet, Box 1210, 172 24 Sundbyberg

E-post: info@mfd.se

Telefon: 08-600 84 00

Innehåll

Varför denna allmänna kommentar?.....	4
Vad är jämlikhet och icke-diskriminering?	5
Artikel 5.....	7
Artikel 5.3 om skäliga åtgärder	10
Artikel 5.4 om särskilda åtgärder.....	12
Konventionsstaternas åtaganden och genomförande	13
Kopplingar till andra bestämmelser i konventionen	16

Varför denna allmänna kommentar?

Den allmänna kommentaren nummer 6 om artikel 5 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (hädanefter konventionen) förklarar och beskriver vad som menas med jämlikhet och icke-diskriminering i relation till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Jämlikhet och icke-diskriminering är grunden i alla fördrag om mänskliga rättigheter. Det handlar om att alla människor är lika i värdighet, värde och rättigheter.

Trots det diskrimineras fortfarande personer med funktionsnedsättning. De nekas rättigheter och jämlikhet genom diskriminerande lagar och politik samt stereotypa uppfattningar, stigmatisering och fördomar. Personer med funktionsnedsättning nekas också värdighet och integritet. Diskriminering förekommer och har förekommit i så brutala former som nekad hälso- och sjukvård, systematiska steriliseringar utan samtycke och påtvingad medicinering, elchockbehandling och frihetsberövande.

Jämlikhet och icke-diskriminering genomsyrar hela konventionen genom att alla rättighetsartiklars bestämmelser följs av formuleringen ”på jämlika villkor som andra”. Att personer med funktionsnedsättning, genom deras representativa organisationer, involveras i utvecklingen av rättsliga och politiska reformer är också mycket viktigt för att uppnå konventionen i sin helhet.

Vad är jämlikhet och icke-diskriminering?

I konventionen beskrivs jämlikhet och icke-diskriminering både som principer och rättigheter. De refereras som principer i artikel 3 och som rättigheter i artikel 5. Jämlikhet och icke-diskriminering är centrala delar i det skydd som konventionen garanterar. Begreppen används i tolkningen av övriga principer och rättigheter i konventionen.

Att främja jämlikhet och angripa diskriminering är åtaganden som konventionsstaterna ska uppfylla omedelbart, inte gradvis.

Människorättsmodellen av funktionshinder, jämlika möjligheter och inkluderande jämlikhet är centrala koncept för att förstå jämlikhet och icke-diskriminering i relation till rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Här är en förklaring av koncepten:

- **Människorättsmodellen av funktionshinder:** Det finns olika typer av modeller av funktionshinder som förklarar hur samhället ser på funktionshinder och personer med funktionsnedsättning. Det påverkar hur politik och lagar utformas.

Konventionen bygger på människorättsmodellen av funktionshinder. I modellen erkänns personer med funktionsnedsättning som rättighetsbärare. Funktionshinder ska ses som något som uppstår när människor möter miljön och omgivning. Funktionsnedsättning är ett av flera lager i en persons identitet. Funktionsnedsättning får inte användas som en legitim grund för att neka eller begränsa mänskliga rättigheter. Det betyder också att politik och lagstiftning om funktionshinder måste ta hänsyn till olikheter hos personer med funktionsnedsättning.

Förr var individuella eller medicinska modeller av funktionshinder ledande. Modellerna erkänner inte personer med funktionsnedsättning fullt ut som rättighetsbärare eller rättssubjekt. Istället betraktas människor utifrån sin funktionsnedsättning. Till exempel ses diskriminerande behandling, särbehandling och exkludering av personer med funktionsnedsättning som en norm i dessa modeller. Det legitimeras genom en uppfattning om att funktionshinder uppstår på grund av människors oförmågor snarare än på grund av brister i miljön. Modellerna hindrar också möjligheten att tillämpa jämlikhetsprincipen för personer med funktionsnedsättning.

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning uttrycker en oro över att konventionsstaternas lagstiftning och politik fortfarande behandlar funktionshinder inom ramen för individuella eller medicinska modeller av funktionshinder, snarare än i enlighet med den människorättsbaserade modellen av funktionshinder.

- **Jämlika möjligheter – från formell till verklig jämlikhet:** Konceptet ”jämlika möjligheter” visar på utvecklingen från en formell modell till en verklig jämlikhetsmodell. Formell jämlikhet innebär främst att bekämpa direkt diskriminering genom att behandla personer som befinner sig i en jämförbar situation på samma sätt. På så sätt kan negativa stereotyper och fördomar bekämpas.

Verklig jämlikhet går ett steg längre genom att ta hänsyn till maktrelationer och syftar till att bemöta strukturell och indirekt diskriminering genom att erkänna ”olikheternas dilemma”. Det innebär att man både måste bortse från och erkänna att människor är olika för att uppnå jämlikhet.

Jämlika möjligheter beskrivs som en princip i artikel 3 i konventionen.

Inkluderande jämlikhet: Detta är en ny jämlikhetsmodell som utvecklats inom konvention. Den omfattar modellen för verklig jämlikhet och både utvidgar och utvecklar innebörden av jämlikhet.

Inkluderande jämlikhet består av olika dimensioner som beskrivs på följande sätt:

- a) En dimension om rättvis omfördelning för att undanröja socio-ekonomiska hinder.
- b) En dimension om erkännande för att bekämpa stigmatisering, stereotyper, fördomar och våld samt för att erkänna människors värdighet och intersektionalitet.
- c) En dimension om delaktighetsbaserad. Detta för att på nytt bekräfta människors sociala natur som medlemmar i sociala grupper och för det fullständiga erkännandet av mänsklighet genom inkludering i samhället.
- d) En dimension om åtgärder för att skapa utrymme för olikhet som en del av mänsklig värdighet.

Artikel 5

Artikel 5 förbjuder diskriminering både rättsligt och i praktiken. Den omfattar alla områden som regleras och skyddas av konventionsstaternas offentliga myndigheter. När artikel 5 läses tillsammans med artikel 4¹ i konventionen framgår det tydligt att jämlikhet och icke-diskriminering också omfattar den privata sektorn.

Artikeln är uppdelad i fyra delar och beskrivs på följande sätt:

Artikel 5.1 om att vara lika inför och enligt lagen

- **Lika inför lagen:** Att vara lika inför lagen handlar om att skyddas av lagen. Det betyder att alla människor har rätt till lika behandling i både lagstiftningen och tillämpningen av lagen.
- **Lika enligt lagen:** Att vara lika enligt lagen handlar om rätten att kunna använda sig av lagen för sin egen skull. Det handlar till exempel om möjligheten att kunna ingå rättsliga förbindelser och rätten att få effektivt skydd. Att erkänna att alla personer med funktionsnedsättning är lika enligt lagen förutsätter att det inte finns några lagar som nekar, begränsar eller inskränker några rättigheter för dem. Det innebär också att funktionshinder ska integreras i all lagstiftning och politik. Konceptet ”likhet enligt lagen” är unikt för konventionen.

Att vara lika inför och enligt lagen innebär åtagande för konventionsstaterna, till exempel att:

- Inte diskriminera personer med funktionsnedsättning inom rättsväsendet.
- Ändra eller ta bort lagar, föreskrifter, sedvänjor och bruk som är diskriminerande mot personer med funktionsnedsättning.
- Ta hänsyn till både skyddet och främjandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning i alla riktlinjer och program.

Artikel 5.1 om lika skydd enligt och att dra lika nytta av lagen

- **Lika skydd enligt lagen:** Detta skydd är allmänt känt i internationella fördrag om mänskliga rättigheter. För att säkerställa lika skydd enligt lagen krävs det att nationella lagstiftare varken har kvar eller instiftar lagar och riktlinjer som är diskriminerande mot personer med funktionsnedsättning.

¹ Artikel 4 – Allmänna åtaganden

Det betyder att konventionsstaterna måste vidta konkreta åtgärder för att personer med funktionsnedsättning, på jämlika villkor som andra, ska kunna ta del av de rättigheter som den nationella lagstiftningen garanterar. Det krävs ofta ett arbete med tillgänglighet, skäliga åtgärder och individuella stöd.

- **Dra lika nytta av lagen:** För att säkerställa jämlika möjligheter för personer med funktionsnedsättning används konceptet ”att dra lika nytta av lagen”. Det innebär att konventionsstaterna måste ta bort de hinder som finns för att kunna få tillgång till det skydd som lagen erbjuder. Det gäller även möjligheten att dra lika nytta av lagar och rättssystemet för att kunna hävda sina rättigheter.

Artikel 5.2 om förbud mot diskriminering och om lika och effektivt rättsligt skydd

- **Förbud mot diskriminering:** Konventionsstaternas åtaganden att förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning omfattar personer med funktionsnedsättning, men också personer som har anknytning till dem. Det kan till exempel vara närstående som föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Diskriminering på grund av funktionsnedsättning omfattar även personer som tidigare har haft en funktionsnedsättning, riskerar att få en funktionsnedsättning och antas ha en funktionsnedsättning.
- Diskriminering kan grundas på en eller flera egenskaper, till exempel funktionsnedsättning, kön, hudfärg, religion, ålder, ekonomisk ställning med mera. Internationellt finns det inte en uttömmande lista på egenskaper som begränsar ett skydd mot diskriminering. När diskriminering grundas på flera egenskaper kan det antingen handla om flerfaldig diskriminering eller intersektionell diskriminering. Flerfaldig diskriminering innebär att en person upplever diskriminering på två eller flera grunder med följden att diskrimineringen då ytterligare försvåras eller förvärras.
- Intersektionell diskriminering betyder att en person utsätts för diskriminering där flera egenskaper spelar in och samverkar och att det inte går att särskilja dem från varandra.
- Skyldigheten att förbjuda all diskriminering innefattar alla former av diskriminering. Det finns fyra huvudsakliga former av diskriminering som har vuxit fram genom internationell praxis för mänskliga rättigheter. Dessa är direkt diskriminering, indirekt diskriminering, underlåtenhet att göra

skäliga åtgärder och trakasserier. De kan förekomma enskilt eller samtidigt. De fyra formerna av diskriminering beskrivs såhär:

- a) ”Direkt diskriminering” förekommer när en person med funktionsnedsättning behandlas mindre fördelaktigt än någon annan person i en jämförbar situation.
 - b) ”Indirekt diskriminering” innebär att lagar, riktlinjer eller praxis vid en första anblick verkar neutrala, men att de får en oproportionerlig negativ inverkan på en person med funktionsnedsättning.
 - c) ”Underlåtenhet att göra skäliga åtgärder” utgör diskriminering om åtgärder förnekas som är nödvändiga för att tillförsäkra att personer med funktionsnedsättning kan ta del av eller utöva mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på jämlikt sätt. Åtgärderna får inte innebära en oproportionerlig eller orimlig börda på den som ska genomföra den skäliga åtgärden.
 - d) ”Trakasserier” innebär ett oönskat agerande som antingen syftar till eller får effekten att en persons värdighet kränks, att det skapas en hotfull stämning eller en fientlig, nedvärderande, förnedrande och kränkande miljö.
- **Lika och effektivt rättsligt skydd:** Att garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd innebär aktiva skyldigheter för konventionsstaterna. Staterna behöver ha en särskild och heltäckande lagstiftning om antidiskriminering och för detta effektiva rättsmedel och sanktioner.

Artikel 5.3 om skäligen åtgärder

Skäligen åtgärder är en del av kravet på icke-diskriminering i samband med funktionsnedsättning. Skäligen åtgärder är en skyldighet som gäller från och med nu (ex nunc). Det betyder att en person med funktionsnedsättning ska erbjudas skäligen åtgärder när hen behöver tillgång eller tillträde till rättigheter, situationer eller miljöer som är otillgängliga. Det kan exempelvis handla om att göra information och anläggningar som redan finns på plats tillgängliga för den berörda personen med funktionsnedsättning. Att anpassa läromedel, undervisning och arbete är andra exempel på skäligen åtgärder.

Konceptet består av två delar. Första delen handlar om den rättsliga skyldigheten att erbjuda skäligen åtgärder i form av en ändring eller justering. Den ska vara nödvändig och ändamålsenlig för att i ett specifikt fall säkerställa att en person med funktionsnedsättning kan ta del av eller utöva sina rättigheter. Den andra delen omfattar konceptet ”oproportionerligt eller orimlig börda”. Det handlar om att den skäligen åtgärden inte får vara oproportionerlig eller en orimlig börda för den som ska utföra den. Det finns därmed en gräns för hur långt skyldigheten sträcker sig.

Om en aktör vägrar att vidta skäligen åtgärder måste deras motivering baseras på objektiva kriterier. Aktören måste sedan analysera kriterierna. Den berörda personen med funktionsnedsättning måste också informeras om detta i god tid. Själva prövningen om skäligen åtgärder hänger samman med längden på förhållandet mellan skyldighetsbäraren och rättighetsbäraren. Det vill säga, mellan den som är skyldig att erbjuda skäligen åtgärder och den berörda personen med funktionsnedsättning.

För att genomföra skäligen åtgärder finns det vissa avgörande delar, till exempel att:

- Identifiera och undanröja hinder som påverkar möjligheten att ta del av mänskliga rättigheter, vilket sker i dialog med den berörda personen.
- Bedöma om en åtgärd är genomförbar och relevant.
- Säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte får bära kostnaderna. Om skyldighetsbäraren menar att åtgärden skulle vara oproportionerlig eller orimlig så ligger bevisbördan på denne.

Begreppet ”skälig” bör inte missuppfattas som en undantagsklausul. Konceptet ”skäliga åtgärder” bör heller inte blandas ihop med koncepten särskilda åtgärder, positiv särbehandling, processuella åtgärder eller stöd för att säkerställa rätten till ett självständigt liv som personlig assistans.

Artikel 5.4 om särskilda åtgärder

Särskilda åtgärder innebär positiva handlingar eller positiv särbehandling för att antingen skynda på eller uppnå faktisk jämlikhet för personer med funktionsnedsättning. Det görs för att ta i tu med historisk, systematisk eller systembetingad exkludering som hindrar personer med funktionsnedsättning att dra nytta av och utöva mänskliga rättigheter.

Det betyder att vissa fördelar införs eller bevaras till förmån för personer med funktionsnedsättning. Det ska inte betraktas som diskriminering.

Exempel på särskilda åtgärder är:

- Uppsökande program och stödprogram.
- Tilldelning och/eller omfördelning av resurser.
- Riktad rekrytering, anställning och befordran.
- Kvoteringsystem.

Särskilda åtgärder måste vara förenligt med de principer och rättigheter som finns i konventionen. Konventionsstaterna kan till exempel inte vidta särskilda åtgärder som innebär isolering, segregering, stereotyper, stigmatisering eller diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna måste därför samråda med och aktivt involvera representativa organisationer av personer med funktionsnedsättning gällande särskilda åtgärder.

Särskilda åtgärder för underrepresenterade eller marginaliserade grupper förekommer också i andra fördrag om mänskliga rättigheter.

Konventionsstaternas åtaganden och genomförande

Genom att ha godkänt konventionen har konventionsstaterna åtagit sig att skydda, respektera och uppfylla den rätt till icke-diskriminering och jämlikhet som alla personer med funktionsnedsättning har. Konventionsstaterna måste avstå från alla åtgärder som diskriminerar personer med funktionsnedsättning. Det kan till exempel handla om att ändra lagar, bestämmelser, sedvänjor och bruk som rör: tvångsinstitutionalisering, tvångsbehandling, lagar som inskränker rätten till rättskapacitet, otillgängliga bostäder, segregerad utbildning eller diskriminerande vallagar.

För att personer med funktionsnedsättning faktiskt ska kunna få rätten till jämlikhet och icke-diskriminering krävs det att konventionsstaterna vidtar åtgärder, till exempel:

- Öka alla människors medvetenhet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, innebörden av diskriminering och vilka rättsmedel som finns.
- Säkerställa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot överträdelse av rätten till jämlikhet samt adekvata rättsmedel.
- Erbjud rättshjälp för att säkerställa tillgång till rättvisa för den klagande i rättstvister som rör diskriminering.
- Identifiera de områden eller undergrupper av personer med funktionsnedsättning där särskilda åtgärder krävs för att påskynda eller uppnå jämlikhet för alla. Det omfattar personer som utsätts för intersektionell diskriminering. Konventionsstaterna är skyldiga att vidta särskilda åtgärder för dessa grupper.
- Säkerställa samråd med och aktiv involvering av organisationer av personer med funktionsnedsättning som företräder mångfalden i samhället.
- Samla in och analysera lämplig data och forskning för att kunna identifiera ojämlikhet och diskriminerande beteenden. Därefter analysera vidtagna åtgärder för att främja jämlikhet.
- Bedriva lämplig forskning om diskriminering på grund av funktionsnedsättning, där personer med funktionsnedsättning integreras i forskningsprogrammen.

Konventionsstaterna bör bland annat vidta följande åtgärder för att säkerställa genomförandet av artikel 5 i konventionen:

- Utarbeta och införa lagar mot diskriminering som omfattar funktionsnedsättning brett.
- Säkerställa att lagstiftning om icke-diskriminering omfattar både privata och offentliga miljöer och som täcker områden som utbildning, sysselsättning och produkter och tjänster. Det ska också inkludera diskriminering på grund av funktionsnedsättning.
- Främja fullständig inkludering i ordinarie sysselsättnings- och yrkesutbildningstjänster.
- Utforma och genomföra kunskaps- och kapacitetsbyggande program för att säkerställa att hela konventionen följs.
- Övervaka antalet fall av diskriminering som åberopats på grund av funktionsnedsättning i förhållande till det totala antalet åberopade diskrimineringsfall.
- Se till att det finns tillgängliga och effektiva processer inom rättssystemet för upprättelse och säkerställa att personer med funktionsnedsättning som har diskriminerats har tillgång och tillträde till det på jämlika villkor som andra.
- I nära samråd med bland annat organisationer av personer med funktionsnedsättning utarbeta en jämlikhetspolitik och jämlikhetsstrategi som är inkluderande och tillgänglig för alla personer med funktionsnedsättning.
- Att i alla delar av samhället öka kunskaperna om rätten till icke-diskriminering och jämlikhet för alla personer med funktionsnedsättning och de praktiska följderna.
- Vidta särskilda åtgärder för att skapa inkluderande jämlikhet och lämpliga åtgärder för att övervaka inkluderande jämlikhet på ett regelbundet och heltäckande sätt. I det senare ingår att samla in och analysera data om situationen för personer med funktionsnedsättning.
- Säkerställa att nationella mekanismer för övervakning enligt konventionens artikel 33 till exempel involverar representativa organisationer av personer med funktionsnedsättning och får tillräckliga resurser för att ta itu med diskriminering av personer med funktionsnedsättning.
- Konventionsstater som tar emot ett stort antal asylsökande, flyktingar eller migranter bör införa formella rättsligt bindande förfaranden för att

säkerställa att mottagningsanläggningar och annat är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Kopplingar till andra bestämmelser i konventionen

Alla mänskliga rättigheter hänger samman och är ömsesidigt beroende av varandra för att fullständigt kunna uppfyllas. Jämlikhet och icke-diskriminering är grundläggande i alla fördrag om mänskliga rättigheter. Det framgår tydligt i konventionen då rättighetsartiklarna innehåller formuleringen ”på jämlika villkor som andra”.

Det är därför viktigt att läsa artikel 5 ihop med de andra rättighetsartiklarna och se på konventionen i sin helhet. Här följer några exempel på hur artikeln har betydelse för tolkningen av andra artiklar i konventionen.

- **Artikel 6 om kvinnor med funktionsnedsättning och artikel 7 om barn med funktionsnedsättning:** Kvinnor och barn med funktionsnedsättning upplever ofta både flerfaldig och intersektionell diskriminering. Artikel 6 och 7 är därför särskilt viktiga i arbetet med icke-diskriminering och jämlikhet.
- **Artikel 8 om medvetandegörande om situationen för personer med funktionsnedsättning:** Medvetandegörande åtgärder hänger tydligt ihop med jämlikhet och icke-diskriminering. Det går inte att bekämpa diskriminering utan att samtidigt öka medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inom alla offentliga nivåer och alla samhällssektorer.
- **Artikel 9 om tillgänglighet:** Tillgänglighet är en förutsättning och ett medel för att skapa faktisk jämlikhet för alla personer med funktionsnedsättning. Byggd miljö, kollektivtrafik och informations- och kommunikationstjänster måste finnas att tillgå och vara användbara för personer med funktionsnedsättning på jämlika villkor.
- **Artikel 14 om frihet och personlig säkerhet, 15 om rätt att inte utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 16 om rätt att inte utsättas för utnyttjande, våld eller övergrepp och 17 om skydd för den personliga integriteten:** Personer med funktionsnedsättning kan utsättas oproportionerligt mycket för våld, övergrepp och annan grym och förnedrande bestraffning. Konventionsstaterna måste därför göra lämpliga åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning mot och förhindra alla former av utnyttjande,

våld och övergrepp. Artikel 14, 15, 16 och 17 ger personer med funktionsnedsättning ett tydligt skydd att behandlas som andra.

- **Artikel 19 om ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen:** Artikel 19 bekräftar icke-diskriminering och jämlik rätt för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna måste vidta effektiva och lämpliga åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett självständigt liv och vara inkluderade i samhällsgemenskapen. Det innefattar bland annat avinstitutionalisering, rätten att inte behöva bo i särskilda boendeformer och att få stöd och tjänster för att kunna leva ett självständigt liv i samhällsgemenskapen.
- **Artikel 29 om deltagande i det politiska och offentliga livet:** Utestängning från valprocesser och andra former av deltagande i det politiska livet är vanligt förekommande exempel på diskriminering som personer med funktionsnedsättning utsätts för. Det är därför viktigt att stödja och samarbeta med organisationer av personer med funktionsnedsättning i processen för politisk delaktighet.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sammanfattning av Allmän kommentar nr 6 om jämlikhet och icke-diskriminering

Sammanfattning av översättning till svenska av ”General comment No.6 (2018) on equality and non-discrimination”: framtagen av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning år 2018.

Myndigheten för delaktighet
Box 1210, 172 24 Sundbyberg
08-600 84 00
info@mfd.se
www.mfd.se
Nummer: 2020:13