



**Ekonomiska och
sociala rådet**

Distr.
GENERAL

E/C.12/GC/18
6 February 2006

Original: ENGLISH

KOMMITTÉN FÖR EKONOMISKA, SOCIALA
OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER
Trettiofemte sessionen
Genève, 7–25 november 2005
Punkt 3 på den preliminära dagordningen

RÄTTEN TILL ARBETE

Allmän kommentar nr 18

Antagen den 24 november 2005

**Artikel 6 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella
rättigheter**

I. INLEDNING OCH GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR

1. Rätten till arbete är en grundläggande rättighet som erkänns i flera internationella rättsliga instrument. Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), som föreskrivs i artikel 6, behandlar denna rättighet mer utförligt än något annat instrument. Rätten till arbete är grundläggande för att förverkliga andra mänskliga rättigheter och utgör en odelbar och naturlig del av den mänskliga värdigheten. Alla personer har rätten att kunna arbeta för att möjliggöra ett värdigt liv. Rätten till arbete bidrar samtidigt till den enskilda personens och hans/hennes familjs överlevnad och, i den mån arbetet är fritt valt eller accepterat, till hans/hennes utveckling och erkännande inom samhället.¹

2. ICESCR deklarerar rätten till arbete i allmän mening i artikeln 6 och utvecklar explicit den individuella dimensionen av rätten till arbete genom erkännandet i artikel 7 av rätten för var och en att åtnjuta rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, särskilt rätten till säkra arbetsförhållanden. Den kollektiva dimensionen av rätten till arbete behandlas i artikel 8, som formulerar allas rätt att bilda fackföreningar och att ansluta sig till en fackförening efter eget val liksom rätten för fackföreningar att fritt utöva sin verksamhet. När artikel 6 i konventionen utarbetades, bekräftade kommissionen för de mänskliga rättigheterna behovet att erkänna rätten till arbete i vid bemärkelse genom att specificera rättsliga skyldigheter, snarare än en enkel filosofisk princip.² Artikel 6 definierar rätten till arbete på ett allmänt och icke-uttömmande sätt. I artikel 6, punkt 1 erkänner konventionsstaterna ”rätten till arbete, som omfattar rätten för var och en att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete, och åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att trygga denna rätt”. I punkt 2 erkänner konventionsstaterna att ”för att till fullo trygga denna rätt” ska de vidtagna åtgärderna ”omfatta teknisk vägledning och yrkesvägledning samt program, riktlinjer och metoder som syftar till att trygga en stabil utveckling på det ekonomiska, sociala och kulturella området samt full och produktiv sysselsättning på villkor som garanterar att varje individ åtnjuter de grundläggande politiska och ekonomiska friheterna”.

3. Dessa målsättningar återspeglar Förenta nationernas syften och grundsatser så som definieras i artikel 1, punkt 3, i Förenta nationernas stadga. Det väsentliga i dessa målsättningar återspeglas även i artikel 23, punkt 1, i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Sedan antagandet av konventionen av generalförsamlingen 1966 har flera universella och regionala instrument för de mänskliga rättigheterna erkänt rätten till arbete. På universell nivå ingår rätten till arbete i artikel 8, punkt 3 (a), i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR); i artikel 5, punkt (e) (i), i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering; i artikel 11, punkt 1 (a), i konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering mot kvinnor; i artikel 32 i konventionen om barnets rättigheter och i artiklar 11, 25, 26, 40, 52 och 54 i den internationella konventionen om skydd för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar. Flera regionala instrument erkänner rätten till arbete i sin allmänna dimension, inklusive den europeiska sociala stadgan från 1961 och den reviderade europeiska sociala stadgan från 1996 (del II, artikel 1) och den afrikanska stadgan om mänskliga rättigheter och folkens rättigheter (artikel 15) och tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter inom området ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 6), och bekräftar principen att respekten för rätten till arbete innebär en skyldighet för konventionsstaterna att vidta åtgärder som syftar till att förverkliga full sysselsättning. På samma sätt har rätten till arbete

proklamerats av Förenta nationernas generalförsamling i förklaringen om sociala framsteg och utveckling, i sin resolution 2542 (XXIV) av den 11 december 1969 (artikel 6).

4. Rätten till arbete, som garanteras i ICESCR, bekräftar konventionsstaternas skyldighet att garantera de enskildas rätt till fritt valt eller accepterat arbete, inklusive rätten till att inte berövas arbetet på orättvisa grunder. Definitionen understryker faktumet att respekten för individen och hans/hennes värdighet uttrycks genom den enskilda personens frihet att välja att arbeta, samtidigt som den betonar arbetets vikt för personlig utveckling och social och ekonomisk integration. ILO:s konvention nr 122 om sysselsättningspolitik (1964) talar om ”full, produktiv och fritt vald sysselsättning” och knyter konventionsstaternas skyldigheter att skapa förutsättningar för full sysselsättning till skyldigheten att garantera frånvaron av tvångsarbete. Trots detta framstår det fulla åtnjutandet av rätten till fritt valt eller accepterat arbete som avlägset för miljontals människor i hela världen. Kommittén erkänner förekomsten av strukturella och andra hinder som härrör från internationella faktorer utanför staternas kontroll, som hindrar det fulla åtnjutandet av artikel 6 i många konventionsstater.

5. Med syftet att hjälpa konventionsstater att genomföra konventionen och rapporteringsskyldigheterna behandlar denna allmänna kommentar det normativa innehållet i artikel 6 (kapitel II), konventionsstaternas skyldigheter (kapitel III), kränkningar (kapitel IV), och genomförande på nationell nivå (kapitel V), medan skyldigheterna för andra aktörer än konventionsstaterna täcks av kapitel VI. Den allmänna kommentaren bygger på de erfarenheter som kommittén har gjort under många år i sin hantering av rapporter från konventionsstater.

II. NORMATIVT INNEHÅLL I RÄTTEN TILL ARBETE

6. Rätten till arbete är en individuell rättighet som samtidigt är en kollektiv rättighet. Den omfattar alla former av arbete, vare sig det är självständigt eller avlönat. Rätten till arbete ska inte förstås som en absolut och ovillkorlig rätt att få anställning. Artikel 6, punkt 1, innehåller en definition av rätten till arbete och punkt 2 ger exempel på skyldigheter för konventionsstaterna på ett icke-uttömmande sätt. Den inkluderar rätten för varje människa att fritt besluta om att acceptera eller välja arbete. Detta förutsätter att inte på något sätt tvingas att utföra en sysselsättning eller att förvärvsarbeta och rätten att ha tillgång till ett skyddssystem som garanterar alla arbetstagares tillgång till sysselsättning. Det förutsätter rätten att inte bli berövad sitt arbete på orättvisa grunder.

7. Arbete enligt artikel 6 i konventionen ska vara *anständigt arbete*. Det innebär arbete som respekterar de grundläggande mänskliga rättigheterna och arbetstagarnas rättigheter när det gäller villkor för arbetssäkerhet och lön. Det ger också en inkomst som gör det möjligt för arbetstagarna att försörja sig och sina familjer, så som understryks i artikel 7 i konventionen. Dessa grundläggande rättigheter innefattar även respekt för arbetstagarens fysiska och mentala integritet i utövandet av hans/hennes arbete.

8. Artiklarna 6, 7 och 8 i konventionen är beroende av varandra. Karakteriseringen av arbetet som anständigt förutsätter att det respekterar arbetstagarens grundläggande rättigheter. Även om artiklarna 7 och 8 är nära knutna till artikeln 6, kommer de att behandlas i separata allmänna kommentarer. Hänvisningar till artiklarna 7 och 8 kommer därför endast att göras när dessa rättigheters odelbarhet kräver det.

9. ILO definierar tvångsarbete som ”allt arbete eller alla tjänster som avtvingas någon under hot om påföljder och där den berörda personen inte har inte erbjudit sig frivilligt”.³ Kommittén bekräftar behovet för alla stater att avskaffa, förbjuda och motverka alla former av tvångsarbete så som uttrycks i artikel 4 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 5 i konventionen om slaveri och artikel 8 i ICCPR.

10. Hög arbetslöshet och bristen på trygga anställningar är skälet för arbetstagare att söka anställning i ekonomins informella sektor. Konventionsstater måste vidta nödvändiga åtgärder, genom lagstiftning eller på annat sätt, för att så långt som möjligt minska antalet arbetstagare utanför den formella ekonomin – arbetstagare som till följd av denna situation saknar skydd. Dessa åtgärder skulle tvinga arbetsgivarna att respektera arbetsrätten och deklarerera sina anställda och därmed göra det möjligt för dem att åtnjuta sina rättigheter, särskilt de som föreskrivs i artiklarna 6, 7 och 8 i konventionen. Dessa åtgärder måste återspegla det faktum att människor som lever i en informell ekonomi till största delen gör det för att överleva, snarare än de har valt denna situation. Dessutom ska hushålls- och jordbruksarbete regleras av den nationella lagstiftningen så att hushålls- och jordbruksarbetare åtnjuter samma skyddsnivå som andra arbetstagare.

11. ILO:s konvention nr 158 om upphörande av anställning (1982) definierar lagenligheten av uppsägning i artikel 4 och föreskriver i synnerhet att ange giltiga skäl för uppsägningen samt rätten till rättsliga och andra åtgärder vid ogrundad uppsägning.

12. Utövandet av arbete i alla dess former och på alla nivåer förutsätter följande viktiga element, som är beroende av varandra och vars genomförande beror på förhållandena i konventionsstaten:

(a) *Tillgänglighet.* Konventionsstater måste ha specialiserade tjänster för att hjälpa och stödja enskilda och göra det möjligt för dem att identifiera och hitta lediga anställningar;

(b) *Tillgång.* Arbetsmarknaden måste vara öppen för alla under konventionsstaternas jurisdiktion.⁴ Tillgången omfattar tre aspekter:

- (i) I artikel 2, punkt 2, och artikel 3 förbjuder konventionen all diskriminering av tillgången till och upprätthållandet av sysselsättning på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd, fysiska eller mentala funktionsnedsättningar, hälsostatus (inklusive HIV/AIDS), sexuell läggning eller civil, politisk, social eller annan status, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka åtnjutandet av rätten till arbete grundat på jämlikhet. Enligt artikel 2 i ILO:s konvention nr 111 ska konventionsstaterna ”deklarerera och bedriva en nationell politik som syftar till att främja lika möjligheter och likabehandling vad gäller anställning och yrkesutövning, med metoder som är lämpliga för nationella förhållanden och praxis, med syftet att avskaffa all diskriminering i detta avseende”. Många åtgärder, som de flesta strategierna och programmen för att avskaffa arbetsrelaterad diskriminering, som understryks i punkt 18 i den allmänna kommentaren nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa, kan genomföras med minsta möjliga resurser genom att anta, ändra eller

upphäva lagstiftning eller sprida information. Kommissionen påminner om att de mest utsatta och marginaliserade personerna och grupperna kan och måste skyddas genom att anta relativt kostnadsfördelaktiga målinriktade program, även i tider av allvarlig resursbrist;⁵

- (ii) Fysisk tillgång är en aspekt av tillgången till sysselsättning, så som förklaras i punkt 22 i den allmänna kommentaren nr 5 om personer med funktionsnedsättning;
- (iii) Tillgång inkluderar rätten att söka, få och ge information om möjligheterna att få tillgång till arbete genom att upprätta datanätverk över arbetsmarknaden på lokal, regional, national och internationell nivå;

(c) *Acceptans och kvalitet.* Skyddet av rätten till arbete innehåller flera komponenter, särskilt arbetstagarnas rätt till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, i synnerhet säkra arbetsförhållanden, rätten att bilda fackföreningar och rätten att fritt välja och acceptera arbete.

Särskilda frågor med bred tillämpning

Kvinnor och rätten till arbete

13. Artikel 3 i konventionen föreskriver att konventionsstaterna åtar sig att ”garantera lika rättigheter för män och kvinnor i åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter”. Kommittén understryker behovet av ett heltäckande skyddssystem för att bekämpa könsdiskriminering och att säkerställa lika möjligheter och likabehandling för män och kvinnor vad gäller rätten till arbete genom att garantera lika lön för arbete av lika värde.⁶ I synnerhet får inte graviditeter utgöra ett hinder för anställning och ska inte utgöra skäl för att förlora arbetet. Till sist ska tyngdpunkt läggas på sambandet mellan det faktum att kvinnor ofta har sämre tillgång till utbildning än män och vissa traditionella kulturer som äventyrar möjligheterna till sysselsättning och karriär för kvinnor.

Unga och rätten till arbete

14. Tillgång till ett första jobb utgör en möjlighet till ekonomisk självständighet och är i många fall ett sätt att undkomma fattigdom. Unga, särskilt unga kvinnor, har i allmänhet stora svårigheter att hitta en första anställning. Nationell politik som relaterar till lämplig utbildning och yrkesutbildning bör antas och genomföras för att främja och stödja tillgången till sysselsättningsmöjligheter för unga, i synnerhet unga kvinnor.

Barnarbete och rätten till arbete

15. Skyddet av barn täcks av artikel 10 i konventionen. Kommittén påminner i sin allmänna kommentar nr 14 (2000), och i synnerhet punkterna 22 och 23, om barnets rätt till hälsa och understryker behovet att skydda barn från alla former av arbete som kan störa deras utveckling eller fysiska eller mentala hälsa. Kommittén bekräftar behovet att skydda barn från ekonomiskt utnyttjande, att göra det möjligt för dem att förverkliga sin fulla utveckling och förvärva teknisk och yrkesinriktad utbildning så som anges i artikel 6, punkt 2. Kommittén påminner även om sin allmänna kommentar nr 13 (1999), i synnerhet definitionen av teknisk och yrkesinriktad utbildning (punkter 15 och 16) som en beståndsdel av den allmänna utbildningen. Flera

internationella instrument för mänskliga rättigheter som antagits efter ICESCR, som konventionen om barnets rättigheter, erkänner uttryckligen behovet att skydda barn och unga mot alla former av ekonomiskt utnyttjande eller tvångsarbete.⁷

Äldre och rätten till arbete

16. Kommittén påminner om sin allmänna kommentar nr 6 (1995) om äldre personers ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och i synnerhet behovet att förhindra diskriminering på grund av ålder i arbetslivet.⁸

Personer med funktionsnedsättning och rätten till arbete

17. Kommittén påminner om principen om icke-diskriminering när det gäller tillgång till arbete för personer med funktionsnedsättning, som uttrycks i sin allmänna kommentar nr 5 (1994) om personer med funktionsnedsättning. "Allas 'rätt till möjligheten att tjäna sitt levebröd genom fritt valt och accepterat arbete' förverkligas inte när den enda verkliga möjligheten för arbetstagare med funktionsnedsättning är att arbeta i så kallade 'skyddade verkstäder' under undermåliga förhållanden."⁹ Konventionsstater måste vidta åtgärder för personer med funktionsnedsättning att säkra och upprätthålla lämplig sysselsättning och att göra karriär inom sitt yrkesområde, genom att underlätta deras integrering eller återintegrering i samhället.¹⁰

Migrerande arbetstagare och rätten till arbete

18. Principen om icke-diskriminering som anges i artikel 2.2 i konventionen och i artikel 7 i den internationella konventionen om skydd för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar ska gälla för sysselsättningsmöjligheter för migrerande arbetstagare och deras familjer. I det här sammanhanget understryker kommittén behovet av nationella handlingsplaner för att respektera och främja dessa principer med hjälp av alla lämpliga åtgärder, både på lagstiftningsområdet och på andra områden.

III. KONVENTIONSSTATERNAS SKYLDIGHETER

Allmänna rättsliga skyldigheter

19. Konventionsstaternas huvudsakliga skyldighet är att garantera det gradvisa förverkligandet av utövandet av rätten till arbete. Konventionsstaterna måste därför så snart som möjligt anta åtgärder som syftar till att uppnå full sysselsättning. Även om konventionen föreskriver ett gradvist förverkligande och erkänner de inskränkningar som beror på begränsade tillgängliga resurser, ålägger den även konventionsstaterna vissa skyldigheter med omedelbar verkan.¹¹ Konventionsstaterna har omedelbara skyldigheter vad gäller rätten till arbete, som skyldigheten att "garantera" att den kommer att utövas "utan diskriminering av något slag" (artikel 2, punkt 2) och skyldigheten att "vidta åtgärder" (artikel 2, punkt 1) som syftar till det fulla förverkligandet av artikel 6.¹² Sådana åtgärder måste vara avsiktliga, konkreta och syfta till det fulla förverkligandet av rätten till arbete.

20. Det faktum att realiseringen av rätten till arbete är gradvis och pågår under en viss tid ska inte tolkas som att det berövar konventionsstaternas skyldigheter på ett meningsfullt innehåll.¹³ Det innebär att konventionsstaterna har en specifik och fortgående skyldighet "att verka så snabbt och effektivt som möjligt" för det fulla förverkligandet av artikel 6.

21. På samma sätt som för andra rättigheter i konventionen, ska bakåtsträvande åtgärder i princip inte vidtas när det gäller rätten till arbete. Om avsiktliga tillbakasträvande åtgärder vidtas, åligger det konventionsstaterna att bevisa att de har införts efter övervägande av alla alternativ och att de är vederbörligen motiverade i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen inom ramen för det fulla utnyttjandet av konventionsstaternas samtliga tillgängliga resurser.¹⁴

22. Liksom alla mänskliga rättigheter, omfattar rätten till arbete tre typer eller nivåer av skyldigheter för konventionsstaterna: Skyldigheterna att *respektera*, *skydda* och *uppfylla*. Skyldigheten att *respektera* rätten till arbete kräver att konventionsstaterna avstår från direkt eller indirekt inblandning i åtnjutandet av rätten. Skyldigheten att *skydda* åligger staterna att vidta åtgärder för att förhindra att tredje part inskränker utövandet av rätten till arbete. Skyldigheten att *uppfylla* inkluderar skyldigheten att tillhandahålla, underlätta och främja denna rättighet. Detta innebär att konventionsstaterna ska anta lämpliga lagstiftande, administrativa, budgetära, rättsliga och andra åtgärder för att säkerställa dess fulla förverkligande.

Särskilda rättsliga skyldigheter

23. Konventionsstater är skyldiga att *respektera* rätten till arbete genom att bl.a. förbjuda tvångsarbete eller annat påtvingat arbete och avstå från att neka eller begränsa lika tillgång till anständigt arbete för alla människor, särskilt utsatta och marginaliserade personer och grupper inklusive fångar eller frihetsberövade,¹⁵ medlemmar av minoriteter och migrerande arbetstagare. Konventionsstaterna är särskilt bundna av skyldigheten att respektera kvinnors och ungas rätt till tillgång till anständigt arbete och därmed vidta åtgärder för att bekämpa diskriminering och främja lika tillgång och möjligheter.

24. Med tanke på konventionsstaternas skyldigheter vad gäller barnarbete enligt artikel 10 i konventionen ska konventionsstaterna vidta effektiva åtgärder, särskilt lagstiftningsåtgärder, för att förbjuda arbete av barn under 16 års ålder. Dessutom ska alla former av ekonomiskt utnyttjande och tvångsarbete av barn förbjudas.¹⁶ Konventionsstaterna måste anta effektiva åtgärder för att garantera att förbudet mot barnarbete respekteras fullt ut.¹⁷

25. Skyldigheten att *skydda* rätten till arbete inkluderar bl.a. konventionsstaternas skyldigheter att anta lagstiftning och vidta andra åtgärder som säkerställer lika tillgång till arbete och utbildning och för att garantera att privatiseringsåtgärder inte undergräver arbetstagarnas rättigheter. Särskilda åtgärder för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden får inte göra arbetet mindre stabilt eller minska det sociala skyddet för arbetstagaren. Skyldigheten att skydda rätten till arbete inkluderar konventionsstaternas ansvar att förbjuda tvångsarbete eller annat påtvingat arbete från icke-statliga aktörer.

26. Konventionsstaterna är skyldiga att *uppfylla (tillhandahålla)* rätten till arbete när enskilda eller grupper inte är kapabla att själva realisera denna rätt, av anledningar som är utanför deras kontroll, genom de medel som står till deras förfogande. Denna skyldighet omfattar bland annat skyldigheten att erkänna rätten till arbete i det nationella rättssystemet och att anta en nationell politik för rätten till arbete liksom en detaljerad plan för dess förverkligande. Rätten till arbete kräver att konventionsstaterna utarbetar och genomför en sysselsättningspolitik som syftar till att "främja ekonomisk tillväxt och utveckling, öka levnadsstandarden, möta behovet av arbetskraft och undanröja arbetslöshet och undersysselsättning".¹⁸ Det är i detta sammanhang som effektiva

åtgärder för att öka anslagen för att minska arbetslösheten, i synnerhet bland kvinnor, missgynnade och marginaliserade, ska vidtas av konventionsstaterna. Kommittén understryker behovet att etablera ett ersättningssystem vid eventuell arbetslöshet liksom skyldigheten att vidta lämpliga åtgärder för att etablera arbetsförmedlingar (allmänna eller privata) på nationell och lokal nivå.¹⁹ Dessutom innebär skyldigheten att uppfylla (tillhandahålla) rätten till arbete att konventionsstaterna genomför planer för att motverka arbetslösheten.²⁰

27. Skyldigheten att *uppfylla (underlätta)* rätten till arbete förutsätter att konventionsstaterna bl.a. vidtar positiva åtgärder för att möjliggöra och hjälpa enskilda att åtnjuta rätten till arbete och genomföra planer för teknisk och yrkesinriktad utbildning för att underlätta tillgången till sysselsättning.

28. Skyldigheten att *uppfylla (främja)* rätten till arbete förutsätter att konventionsstaterna genomför t.ex. utbildnings- och informationsprogram för att skapa medvetenhet om rätten till arbete.

Internationella skyldigheter

29. I sin allmänna kommentar nr 3 (1990) riktar kommittén uppmärksamheten mot konventionsstaternas skyldighet att vidta åtgärder, självständigt och genom internationellt bistånd och samarbete, särskilt ekonomiskt och tekniskt, som syftar till att uppnå det fulla förverkligandet av de rättigheter som erkänns i konventionen. I enlighet med artikel 56 i FN-stadgan och särskilda bestämmelser i konventionen (artikel 2.1, 6, 22 och 23) ska konventionsstaterna erkänna den viktiga rollen för internationellt samarbete och uppfylla sitt åtagande att vidta gemensamma och separata åtgärder för att uppfylla det fullständiga förverkligandet av rätten till arbete. Konventionsstaterna ska, genom internationella överenskommelser där så är lämpligt, garantera att rätten till arbete, så som den anges i artiklarna 6, 7 och 8 i konventionen, får vederbörlig uppmärksamhet.

30. För att uppfylla sina internationella åtaganden enligt artikel 6 ska konventionsstaterna se till att främja rätten till arbete i andra länder samt i bilaterala och multilaterala förhandlingar. I förhandlingar med internationella finansinstitut ska konventionsstaterna säkerställa skyddet av rätten till arbete för sin befolkning. Konventionsstater som är medlemmar av internationella finansinstitut, särskilt Internationella valutafonden, världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, bör ägna större uppmärksamhet åt skyddet av rätten till arbete genom att påverka utlåningspolitiken, kreditavtal, strukturanpassningsprogram och internationella åtgärder från dessa institutioner. Strategierna, programmen och politiken som antagits av konventionsstaterna under strukturanpassningsprogrammen bör inte påverka deras centrala skyldigheter i förhållande till rätten till arbete och negativt påverka rätten till arbete för kvinnor, unga och missgynnade och marginaliserade individer och grupper.

Centrala skyldigheter

31. I sin allmänna kommentar nr 3 (1990) bekräftar kommittén att konventionsstaterna har en central skyldighet att garantera uppfyllandet av åtminstone minsta nödvändiga nivåer av alla rättigheterna i konventionen. I samband med artikel 6 omfattar dessa ”centrala skyldigheter” skyldigheten att garantera icke-diskriminering och lika skydd av sysselsättning. Diskriminering i arbetslivet består av ett brett spektrum av kränkningar som påverkar alla skeden i livet, från

grundläggande utbildning till pensionering, och kan ha en betydande inverkan på arbetssituationen för individer och grupper. De centrala skyldigheterna omfattar därför minst följande krav:

(a) Att garantera rätten till tillgång till sysselsättning, särskilt för missgynnade och marginaliserade personer och grupper, som gör det möjligt för dem att leva ett värdigt liv;

(b) Att undvika alla åtgärder som leder till diskriminering och ojämnt bemötande behandling inom den privata och offentliga sektorn av missgynnade och marginaliserade individer och grupper eller till att försvaga mekanismerna för skydd av dessa personer och grupper;

(c) Att anta och genomföra en nationell sysselsättningsstrategi och handlingsplan som bygger på och tar upp förhållandena för alla arbetstagare utifrån en deltagande och transparent process som inbegriper arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer. En sådan sysselsättningsstrategi och handlingsplan ska i synnerhet rikta sig mot missgynnade och marginaliserade individer och grupper och inkludera indikatorer och riktmärken som tillåter regelbunden en granskning och bedömning av rätten till arbete.

IV. KRÄNKNINGAR

32. En skillnad ska göras mellan oförmågan och oviljan hos konventionsstaterna att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6. Detta följer av artikel 6, punkt 1, som garanterar allas rätt till möjligheten att tjäna sitt levebröd genom fritt valt eller accepterat arbete och artikel 2, punkt 1, som ålägger alla konventionsstater att vidta nödvändiga åtgärder ”med alla tillgängliga resurser”. Konventionsstaternas skyldigheter ska tolkas i ljuset av dessa två artiklar. Konventionsstater som är ovilliga att använda alla tillgängliga resurser för att förverkliga rätten till arbete kränker sina skyldigheter enligt artikel 6. Begränsade resurser kan dock förklara de svårigheter en konventionsstat kan stöta på för att till fullo garantera rätten till arbete, i den mån konventionsstaten visar att den har använt alla tillgängliga resurser för att uppfylla, som en prioriterad fråga, de skyldigheter som beskrivs ovan. Kränkningar av rätten till arbete kan ske genom direkta handlingar från staterna eller statliga organ eller bristen på lämpliga åtgärder för att främja sysselsättningen. Kränkningar genom *underlåtenhet* uppstår t.ex. när konventionsstater inte reglerar enskildas eller grupperns handlingar för att förhindra dem från att hindra andras rätt till arbete. Kränkningar genom *handling* inkluderar tvångsarbete; att formellt upphäva eller återkalla lagstiftning som är nödvändig för fortsatt åtnjutande av rätten till arbete; att neka tillgång till arbete i synnerhet för enskilda eller grupper när en sådan diskriminering är grundad på lagstiftning eller praxis och att anta lagstiftning eller policy som är uppenbart oförenliga med internationella skyldigheter i förhållande till rätten till arbete.

Kränkningar av skyldigheten att respektera

33. Kränkningar av skyldigheten att respektera rätten till arbete inkluderar lagar, strategier och åtgärder som strider mot de normer som fastställs i artikel 6 i konventionen. I synnerhet all diskriminering av tillgången till arbetsmarknaden eller till medel och rättigheter för att få anställning på grund av ras, hudfärg, kön, språk, ålder, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, förmögenhet, börd eller andra situationer som syftar till att hindra det lika åtnjutandet eller utövandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter utgör

en kränkning av konventionen. Principen om icke-diskriminering som nämns i artikel 2, punkt 2, i konventionen är direkt tillämplig och varken föremål för gradvist genomförande eller beroende av tillgängliga resurser. Den är direkt tillämplig på alla aspekter av rätten till arbete. Konventionsstaternas underlåtenhet att ta hänsyn till sina rättsliga skyldigheter beträffande rätten till arbete när de tecknar bilaterala eller multilaterala avtal med andra stater, internationella organisationer och andra organ utgör en kränkning av skyldigheten att respektera rätten till arbete.

34. På samma sätt som med andra rättigheter i konventionen är sannolikheten stor att bakåtsträvande åtgärder i samband med rätten till arbete inte är tillåtna. Sådana bakåtsträvande åtgärder inkluderar bl.a. nekande av tillgången till arbete, i synnerhet för enskilda eller grupper där en sådan diskriminering är grundad på lagstiftning eller praxis, upphävandet eller indragning av lagstiftning som är nödvändig för utövandet av rätten till arbete eller antagandet av lagar eller policy som är uppenbart oförenlig med internationella skyldigheter i förhållande till rätten till arbete. Ett exempel är tvångsarbete eller upphävandet av lagstiftning som skyddar de anställda mot olaglig uppsägning. Sådana åtgärder skulle innebära en kränkning av konventionsstaternas skyldigheter att respektera rätten till arbete.

Kränkningar av skyldigheten att skydda

35. Kränkningar av skyldigheten att skydda följer av konventionsstaternas underlåtenhet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda personer inom deras jurisdiktion från kränkningar av rätten till arbete från tredje part. De inkluderar försummelser som underlåtenhet att reglera handlingar från enskilda, grupper eller företag för att hindra dem att kränka andras rätt till arbete eller underlåtenhet att skydda arbetstagare mot olagliga uppsägningar.

Kränkningar av skyldigheten att uppfylla

36. Kränkningar av skyldigheten att uppfylla uppstår genom konventionsstaternas underlåtenhet att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera förverkligandet av rätten till arbete. Exempel inkluderar underlåtenhet att anpassa eller genomföra en nationell sysselsättningspolitik som syftar till säkerställa rätten till arbete för alla; otillräckliga utgifter eller snedfördelning av offentliga medel som resulterar i icke-åtnjutande av rätten till arbete för enskilda eller grupper, särskilt för utsatta eller marginaliserade personer; underlåtenhet att övervaka förverkligandet av rätten till arbete på nationell nivå, t.ex. genom att identifiera indikatorer och riktmärken för rätten till arbete; och underlåtenhet att genomföra tekniska och yrkesinriktade utbildningsprogram.

V. GENOMFÖRANDE PÅ NATIONELL NIVÅ

37. I enlighet med artikel 2, punkt 1, i konventionen ska konventionsstaterna använda ”alla lämpliga medel, i synnerhet antagandet av lagstiftningsåtgärder” för att genomföra skyldigheterna enligt konventionen. Alla konventionsstater har ett bedömningsutrymme för att bedöma vilka åtgärder som är mest lämpliga för att möta de särskilda förhållandena. Konventionen innebär dock en tydlig skyldighet för alla konventionsstater att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att alla skyddas mot arbetslöshet och otrygghet i arbetslivet och kan åtnjuta av rätten till arbete så snart som möjligt.

Lagstiftning, strategier och riktlinjer

38. Konventionsstater ska överväga att anta särskilda lagstiftningsåtgärder för att genomföra rätten till arbete. Dessa åtgärder bör (a) fastställa nationella mekanismer för att övervaka genomförandet av sysselsättningsstrategier och nationella handlingsplaner och (b) innehåller bestämmelser om mätbara mål och en tidsplan för genomförandet. De ska även tillhandahålla (c) medel för att säkerställa överensstämmelsen med de riktmärken som fastställts på nationell nivå och (d) deltagandet av civilsamhället, inklusive experter för arbetsfrågor, den privata sektorn och internationella organisationer. I övervakningen av framstegen för förverkligandet av rätten till arbete ska konventionsstaterna identifiera de faktorer och svårigheter som påverkar fullgörandet av deras skyldigheter.

39. Kollektivavtal är ett verktyg som är av grundläggande vikt för att formulera en sysselsättningspolitik.

40. Föreanta nationernas organ och program bör, på konventionsstaternas begäran, bidra till att ta fram och granska relevant lagstiftning. ILO har till exempel en stor expertis och ackumulerad kunskap om lagstiftning på sysselsättningsområdet.

41. Konventionsstater ska anta en nationell strategi som bygger på människorättsprinciper och syftar till att successivt garantera full sysselsättning åt alla. En sådan nationell strategi ställer även krav på att identifiera konventionsstaternas tillgängliga resurser för att uppnå sina mål liksom de mest kostnadseffektiva sätten att använda dem.

42. Formuleringen och genomförandet av en nationell sysselsättningsstrategi ska innebära full respekt för principen om ansvarsskyldighet, transparens och deltagande av berörda grupper. Enskildas och grupper rätt att delta i beslutsfattandet bör vara en integrerad del av all politik, alla program och strategier som syftar till att fullgöra konventionsstaternas skyldigheter enligt artikel 6. Främjandet av sysselsättning kräver även ett effektivt deltagande av samhället och, mer specifikt, av organisationer för att skydda och främja arbetstagarnas och fackföreningarnas rätt och i definitionen av prioriteringar, beslutsfattande, planering, genomförande och utvärdering av strategin för att främja sysselsättningen.

43. För att skapa gynnsamma villkor för utövandet av rätten till arbete måste konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att både den privata och offentliga sektorn återspeglar en medvetenhet om rätten till arbete i sin verksamhet.

44. Den nationella sysselsättningsstrategin måste ta särskild hänsyn till behovet av att avskaffa diskriminering vad gäller tillgång till sysselsättning. Den måste garantera lika tillgång till ekonomiska resurser och till teknisk och yrkesinriktad utbildning, särskilt för kvinnor, missgynnade och marginaliserade personer och grupper, och ska respektera och skydda egenföretagande och avlönat arbete som gör att arbetstagarna och deras familjer kan åtnjuta en lämplig levnadsstandard så som anges i artikel 7 (a) (ii) i konventionen.²¹

45. Konventionsstater ska utveckla och upprätthålla mekanismer för att övervaka framstegen mot förverkligandet av rätten till fritt vald och accepterad sysselsättning, att identifiera faktorer och svårigheter som påverkar graden av överensstämmelse med deras skyldigheter att underlätta

antagandet av korrigerande lagstiftande och administrativa åtgärder, inklusive åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1 och 23 i konventionen.

Indikatorer och riktmärken

46. En nationell sysselsättningsstrategi måste definiera indikatorer på rätten till arbete. Indikatorerna ska vara utformade för att effektivt övervaka konventionsstaternas överensstämmelse med skyldigheterna enligt artikel 6 på nationell nivå, och bör baseras på ILO:s indikatorer såsom arbetslöshetsnivå, undersysselsättning och förhållandet mellan formellt och informellt arbete. Indikatorer som utvecklats av ILO, som används som underlag till arbetsmarknadsstatistik, kan vara användbara vid utarbetandet av en nationell sysselsättningsplan.²²

47. Efter att ha identifierat lämpliga indikatorer på rätten till arbete uppmanas konventionsstaterna att fastställa lämpliga nationella riktmärken för varje indikator. Under den periodiska rapporteringen kommer kommittén att delta i ett undersökningsförfarande med konventionsstaterna. Undersökningen involverar en gemensam bedömning från konventionsstaten och kommittén av de indikatorer och riktmärken som sedan ligger till grund för de mål som ska uppnås under nästa rapportperiod. Under de följande fem åren ska konventionsstaten använda dessa nationella riktmärken för att övervaka sitt genomförande av rätten till arbete. Därefter, i en efterföljande rapportering, ska konventionsstaten och kommittén bedöma om riktmärkena har uppnåtts och skälen för eventuella svårigheter som kan ha uppstått. Dessutom, när riktmärkena fastställs och rapporterna utarbetas ska konventionsstaterna använda den omfattande informationen och rådgivningen från specialiserade organ om datainsamling och kategorisering.

Rättsmedel och ansvarsutkrävande

48. Alla personer eller grupper som är offer för en kränkning av rätten till arbete ska ha tillgång till effektiva rättsliga eller andra lämpliga åtgärder på nationell nivå. Fackföreningar och människorättskommissioner på nationell nivå ska spela en viktig roll för att försvara rätten till arbete. Alla offer för sådana kränkningar har rätt till lämplig gottgörelse som kan ske i form av ersättning, kompensation, skadestånd eller garantier om icke-upprepning.

49. Införandet av internationella instrument som fastställer rätten till arbete i den inhemska rättsordningen, i synnerhet de relevanta ILO-konventionerna, ska stärka effektiviteten av de åtgärder som vidtagits för att garantera rätten till arbete och uppmuntras. Införandet av internationella instrument som erkänner rätten till arbete i den inhemska rättsordningen eller erkännandet av deras direkta tillämplighet ökar i hög grad omfattningen och effektiviteten av åtgärder och uppmuntras under alla omständigheter. Domstolarna skulle då få befogenhet att handlägga kränkningar av de centrala delarna i rätten till arbete genom att direkt tillämpa skyldigheter enligt konventionen.

50. Domare och andra brottsbekämpande myndigheter uppmanas att ägna större uppmärksamhet åt kränkningar av rätten till arbete i utövandet av sina funktioner.

51. Konventionsstater bör respektera och skydda arbetet från människorättsaktivister och andra medlemmar i civilsamhället, i synnerhet fackföreningar, som hjälper utsatta och marginaliserade personer och grupper i förverkligandet av rätten till arbete.

VI. SKYLDIGHETER FÖR ANDRA AKTÖRER ÄN KONVENTIONSSTATER

52. Även om endast konventionsstater är anslutna till konventionen och således är ytterst ansvariga för överensstämmelsen med denna, har alla medlemmar av samhället – enskilda, lokala gemenskaper, fackföreningar, civilsamhället och organisationer inom den privata sektorn – ett ansvar för förverkligandet av rätten till arbete. Konventionsstaterna ska tillhandahålla en miljö för att underlätta fullgörandet av dessa skyldigheter. Privata företag – nationella och multinationella – spelar, även om de inte är bundna av konventionen, en särskild roll för jobbskapande, anställningspolicy och icke-diskriminerande tillgång till arbete. De bör leda sin verksamhet på grundval av lagstiftning, administrativa åtgärder, uppförandekoder och andra lämpliga åtgärder som främjar respekten för rätten till arbete och som överkommits mellan staten och civilsamhället. Sådana åtgärder bör erkänna arbetsnormer som utarbetats av ILO och syftar till att öka medvetenheten och ansvaret för företag i samband med förverkligandet av rätten till arbete.

53. Rollen för Förenta nationernas organ och program, och i ILO:s nyckelfunktion för att skydda och genomföra rätten till arbete på internationell, regional och nationell nivå, är av särskild betydelse. Regionala institutioner och instrument, där de finns, spelar också en viktig roll för att garantera rätten till arbete. När konventionsstaterna formulerar och genomför sina nationella sysselsättningsstrategier, bör de utnyttja den tekniska hjälp och det samarbete som erbjuds av ILO. Vid utarbetandet av rapporter ska konventionsstaterna använda de omfattande informations- och rådgivningstjänsterna som tillhandahålls av ILO för datainsamling och kategorisering liksom utvecklingen av indikatorer och riktmärken. I enlighet med artiklarna 22 och 23 i konventionen ska ILO och andra FN-fackorgan, Världsbanken och regionala utvecklingsbanker, Internationella valutafonden, Världshandelsorganisationen och andra relevanta FN-organ effektivt samarbeta med konventionsstaterna i genomförandet av rätten till arbete på nationell nivå, med tanke på de egna mandatet. Internationella finansinstitut bör ägna större uppmärksamhet åt skyddet av rätten till arbete i sin utlåningspolitik och sina kreditavtal. I enlighet med punkt 9 i den allmänna kommentaren nr 2 (1990), ska särskilda ansträngningar göras för att säkerställa att rätten till arbete är skyddad i alla strukturanpassningsprogram. När kommittén undersöker rapporterna från konventionsstaterna och deras förmåga att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6, kommer kommittén att överväga effekterna av det stöd som ges av andra aktörer än konventionsstater.

54. Fackföreningar spelar en avgörande roll för att garantera respekten för rätten till arbete på lokal och nationell nivå och för att hjälpa konventionsstaterna att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6. Fackföreningarnas roll är grundläggande och kommer att behandlas av kommittén vid bedömningen av rapporterna från konventionsstaterna.

Noter

¹ Se inledningen till ILO:s konvention nr 168, 1988: ”... vikten av arbete och produktiv sysselsättning i ett samhälle beror inte bara på de resurser som de skapar för samhället, utan även på de inkomster, den sociala roll och den självkänsla de ger arbetstagarna.”

² Kommission för de mänskliga rättigheterna, elfte sessionen, punkt 31 på dagordningen, A/3525 (1957).

³ ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete eller annat påtvingat arbete, 1930, artikel 2, punkt 1; se även punkt 2. ILO:s konvention nr 105 om avskaffandet av tvångsarbete, 1957.

⁴ Endast vissa av dessa ämnen behandlas i artiklarna 2.2 och 3 i konventionen. De andra härrör från kommitténs praxis eller från lagstiftning eller rättspraxis i allt fler konventionsstater.

⁵ Se allmän kommentar nr 3 (1990), karaktären på konventionsstaternas skyldigheter, punkt 12.

⁶ Se allmän kommentar nr 16 (2005), artikel 3: Lika rättigheter för män och kvinnor i åtnjutandet av alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, punkter 23–25.

⁷ Se konventionen om barnets rättigheter, 1989, artikel 32, punkt 1, som återspeglas i den andra inledande punkten i tilläggsprotokollet till konventionen om barnets rättigheter om handel med barn, barnprostitution och barnpornograf. Se även artikel 3, punkt 1, i protokollet om tvångsarbete.

⁸ Se allmän kommentar nr 6 (1995) om ESK-rättigheter för äldre personer, punkt 22 (och punkt 24 om pension).

⁹ Se allmän kommentar nr 5 (1994) om personer med funktionsnedsättning, inklusive andra referenser i punkterna 20–24.

¹⁰ Se ILO:s konvention nr 159 om yrkesinriktad rehabilitering och arbete (personer med funktionsnedsättning), 1983. Se artikel 1, punkt 2, om tillgång till arbete. Se även standardregler om lika möjligheter för personer med funktionsnedsättning, som proklamerades av generalförsamlingen i resolutionen 48/96 av den 20 december 1993.

¹¹ Se allmän kommentar nr 3 (1990), karaktären på konventionsstaternas skyldigheter, punkt 1.

¹² Ibid., punkt 2.

¹³ Ibid., punkt 9.

¹⁴ Ibid., punkt 9.

¹⁵ Om det erbjuds på frivillig basis. För frågor som rör fångars arbete, se även regler om minimistandarder för behandlingen av fångar och artikel 2 i ILO:s konvention (nr 29) om tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.

¹⁶ Se konvention om barnets rättigheter, artikel 31, punkt 1.

¹⁷ Se ILO:s konvention om de värsta formerna av barnarbete, artikel 2, punkt 7, och kommitténs allmänna kommentar nr 13 om rätten till utbildning.

¹⁸ Se ILO:s konvention nr 122 om sysselsättningspolitik, 1964, artikel 1, punkt 1.

¹⁹ Se ILO:s konvention nr 88 om organiseringen av arbetsförmedling, 1948.

²⁰ Se ILO:s konvention nr 88 och på liknande sätt ILO:s konvention 2 om arbetslöshet, 1919. Se även ILO:s konvention nr 168 om främjande av arbetstillfällen och skydd mot arbetslöshet, 1988.

²¹ Se allmän kommentar nr 12 (1999) om rätten till tillräckligt med mat, punkt 26.

²² Se ILO:s konvention nr 160 om arbetsmarknadsstatistik, i synnerhet artiklarna 1 och 2.
