

SV

2023

20

Särskild rapport

Stöd till personer med funktionsnedsättning

De verkliga effekterna av EU:s åtgärder är begränsade



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–IX
Inledning	01–17
EU:s politiska ram för personer med funktionsnedsättning	08
Roller och ansvarsområden	09–13
EU-finansiering och nationell finansiering till stöd för personer med funktionsnedsättning	14–17
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	18–24
Iakttagelser	25–85
Kommissionen har ingen god överblick över situationen för personer med funktionsnedsättning i EU	25–34
Definitioner och kriterier för beviljande av funktionsnedsättningsstatus i medlemsstaterna är inte jämförbara	26–29
EU:s statistiska uppgifter kan inte jämföras med uppgifter som bygger på nationella definitioner	30–34
Strategin för 2021–2030 innehåller viktiga initiativ för inkludering, men ett antal centrala frågor är fortfarande olösta	35–69
Strategin för 2021–2030 omsätter konventionens principer till särskilda mål och operativa åtgärder	37–39
Strategin för 2021–2030 tar itu med de flesta av de brister som identifierats i utvärderingen av dess föregångare, men ett antal centrala frågor förblir olösta	40–50
De granskade flaggskeppsinitiativen i strategin för 2021–2030 gör framsteg, men effekterna kan ännu inte bedömas	51–60
Att föregå med gott exempel: Som arbetsgivare visar EU-institutionerna ambitioner att främja inkludering av personer med funktionsnedsättning men med begränsade resultat	61–69

Kommissionen har endast begränsade uppgifter om hur mycket EU-finansiering som anslås till stödåtgärder för personer med funktionsnedsättning 70–85

Övervakningsramen för båda programperioderna gör det inte möjligt att bedöma om EU-finansiering bidrar till att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning 71–77

Det övergripande nödvändiga villkoret och rekommendationerna från den europeiska planeringsterminen på finansieringen av åtgärder för personer med funktionsnedsättning 2021–2027 kan ha begränsade effekter 78–85

Slutsatser och rekommendationer 86–94

Bilaga

Flaggskeppsinitiativ i strategin för 2021–2030 och status för dem

Förkortningar

Ordförklaringar

Svar från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens domstol

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Omkring en fjärdedel av de EU-medborgare som är 16 år eller äldre uppger själva att de har en funktionsnedsättning som begränsar deras dagliga aktiviteter. EU och dess medlemsstater är parter i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och har förbundit sig att främja lika deltagande av personer med funktionsnedsättning i vardagslivet. Mot bakgrund av detta har EU antagit flera strategier som syftar till att förbättra livet för personer med funktionsnedsättning genom att stödja medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för politiken för social delaktighet, sysselsättning och utbildning.

II Vid vår revision bedömde vi huruvida kommissionens åtgärder på ett ändamålsenligt sätt stödde personer med funktionsnedsättning i medlemsstaterna. Vi undersökte om de kriterier som medlemsstaterna använde för att bevilja en person status som funktionsnedsatt möjliggjorde ömsesidigt erkännande i hela EU. Vi undersökte också om kommissionen hade en god överblick över situationen för personer med funktionsnedsättning i EU, baserat på jämförbar statistik. Vi bedömde utformningen av EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030. Vi undersökte också hur fem av EU:s institutioner, i egenskap av arbetsgivare, stödde inkluderingen av personer med funktionsnedsättning i sin arbetsstyrka. Dessutom undersökte vi om EU-finansieringen för programperioderna 2014–2020 och 2021–2027 på ett ändamålsenligt sätt riktade in sig på behoven hos personer med funktionsnedsättning och om detta övervakades.

III Vi förväntar oss att vår revision kommer att bidra till halvtidsöversynen av både strategin för 2021–2030 och finansieringen för programperioden 2021–2027. Europaparlamentet har vid flera tillfällen föreslagit att vi ska genomföra en revision på detta område.

IV Vi drog slutsatsen att effekterna av EU:s åtgärder till stöd för personer med funktionsnedsättning var begränsade. På det hela taget hade de centrala jämlikhetsindikatorerna för personer med funktionsnedsättning inte förbättrats nämnvärt under de senaste åren. Vi fann också att de kriterier som användes för att bevilja en person status som funktionsnedsatt varierade mellan medlemsstaterna och var beroende av den tolkning som decentraliserade myndigheter gjorde i medlemsstaterna. Det var inte alltid möjligt att stämma av den statistik som tagits fram på grundval av detta med uppgifter på EU-nivå som baserats på undersökningar där deltagarna själva fått ange sin funktionsnedsättningsstatus. Vi upptäckte också vissa brister i EU-statistiken vad gäller täckning, frekvens och detaljnivå (granularitet). Dessa skillnader i uppgifter kan försvåra det ömsesidiga erkännandet av funktionsnedsättningsstatus i hela EU.

V EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030 fastställer EU:s mål och åtgärdsrioriteringar på flera områden, såsom tillgänglighet, medborgerliga rättigheter, livskvalitet, lika tillgång och icke-diskriminering samt främjande av rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den tar itu med de flesta av de brister som identifierats i EU:s handikappstrategi 2010–2020. Ett antal centrala frågor som åtminstone delvis faller inom kommissionens ansvarsområde är dock fortfarande olösta: kopplingen mellan strategin för 2021–2030 och EU:s finansiering är fortfarande svag, det har ännu inte gjorts någon översyn av all viktig EU-lagstiftning för att bedöma huruvida den är förenlig med konventionen, och relevant lagstiftningsarbete om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har stannat av.

VI Strategin för 2021–2030 innehåller nya initiativ som syftar till att förbättra det ömsesidiga erkännandet av funktionsnedsättningsstatus (EU-intyget om funktionsnedsättning) eller öka sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning (sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning). I strategin för 2021–2030 åtar sig kommissionen också att föregå med gott exempel när det gäller att främja inkludering av personer med funktionsnedsättning i sin arbetsstyrka och uppmanar EU-institutionerna att följa detta exempel. Men vilka effekter initiativen har haft kan ännu inte bedömas.

VII Vi fann att kommissionens övervakningsram inte var utformad för att tillhandahålla information om i vilken utsträckning EU-finansieringen bidrog till att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning under de båda programperioderna 2014–2020 och 2021–2027. De sammanhållningspolitiska programmen innehåller inte någon utgiftskategori för stöd till personer med funktionsnedsättning. Genom EU-lagstiftningen 2021–2027 infördes nya krav avseende det övergripande nödvändiga villkoret för genomförandet av FN-konventionen och processen med den europeiska planeringsterminen. Men det kan vara så att dessa krav bara har en begränsad inverkan i fråga om att förbättra inriktningen på EU:s finansiering så att den riktas mot de behov som personer med funktionsnedsättning har.

VIII Utifrån dessa slutsatser rekommenderar vi att kommissionen

- a) tar fram mer jämförbara uppgifter om situationen för personer med funktionsnedsättning, i fråga om täckning, frekvens och granularitet, som en del av underlaget för att mäta effekterna och ändamålsenligheten i EU:s politik för att säkerställa lika rättigheter för personer med funktionsnedsättning,

- b) gradvis ser över relevant EU-lagstiftning för att bedöma huruvida den är förenlig med FN-konventionen och vidtar lämpliga åtgärder för att stödja rådet i antagandet av direktivet om likabehandling,
- c) arbetar för ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus i EU, med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

IX Dessutom rekommenderar vi att EU-institutionerna mäter sina framsteg med att inkludera personer med funktionsnedsättning i sin arbetsstyrka och regelbundet rapporterar om detta för att visa hur de föregår med gott exempel.

Inledning

01 I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan kallad *konventionen*), som antogs i december 2006, definieras begreppet funktionsnedsättning ganska brett: Enligt konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bland annat ”personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra”¹. Vi kommer att använda termen ”personer med funktionsnedsättning” i hela rapporten i linje med konventionen.

02 Eurostats undersökning från 2021 visade att omkring 25 % av de personer i EU som är 16 år eller äldre själva uppger att de antingen har en allvarlig funktionsnedsättning eller viss funktionsnedsättning (se *figur 1*). Detta motsvarar omkring 87 miljoner människor, varav fler än 24 miljoner anser sig ha en eller flera allvarliga funktionsnedsättningar². Uppgifterna för 2021 omfattar inte personer med funktionsnedsättning som bor på institution (vilket uppskattningsvis motsvarar fler än 1 miljon barn och vuxna under 65 år och fler än 2 miljoner vuxna över 65 år)³.

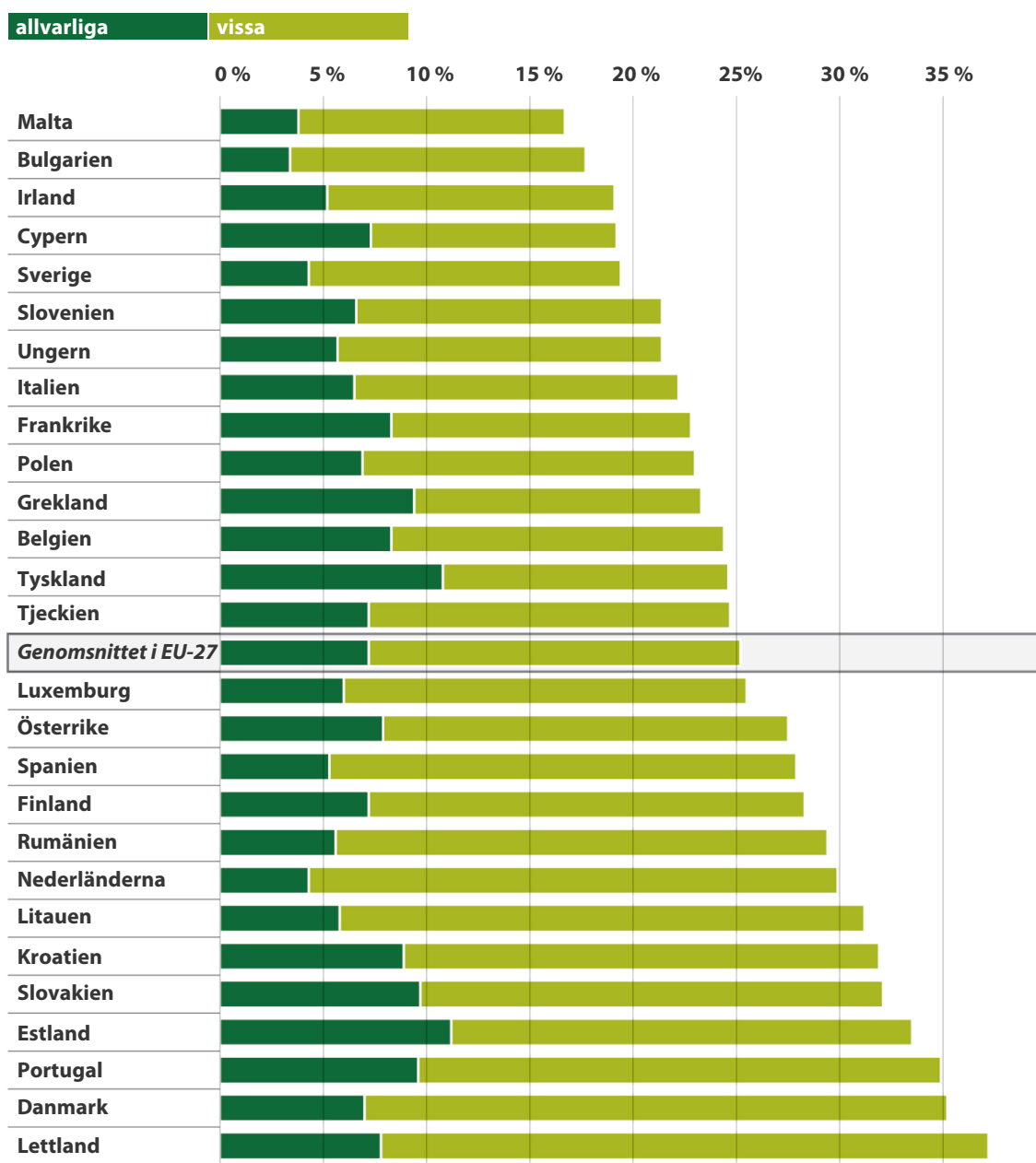
03 Undersökningen visade också på betydande skillnader mellan medlemsstaterna. Exempelvis varierade förekomsten av självupplevda långvariga begränsningar mellan 16,7 % i Malta och 37,1 % i Lettland (se *figur 1*).

¹ Artikel 1 i *konventionen*.

² Betänkande om lika rättigheter för personer med funktionsnedsättning ([2022/2026\(INI\)](#)).

³ *En jämlikhetsunion: EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030*, [COM\(2021\)101](#).

Figur 1 – Självupplevda långvariga begränsningar i vanliga aktiviteter till följd av hälsoproblem, 2021 (i procent)



Anm.: Bland befolkningen som är 16 år eller äldre. Uppgifterna omfattar inte personer som bor på institutioner. Uppgifterna för Slovakien är för 2020.

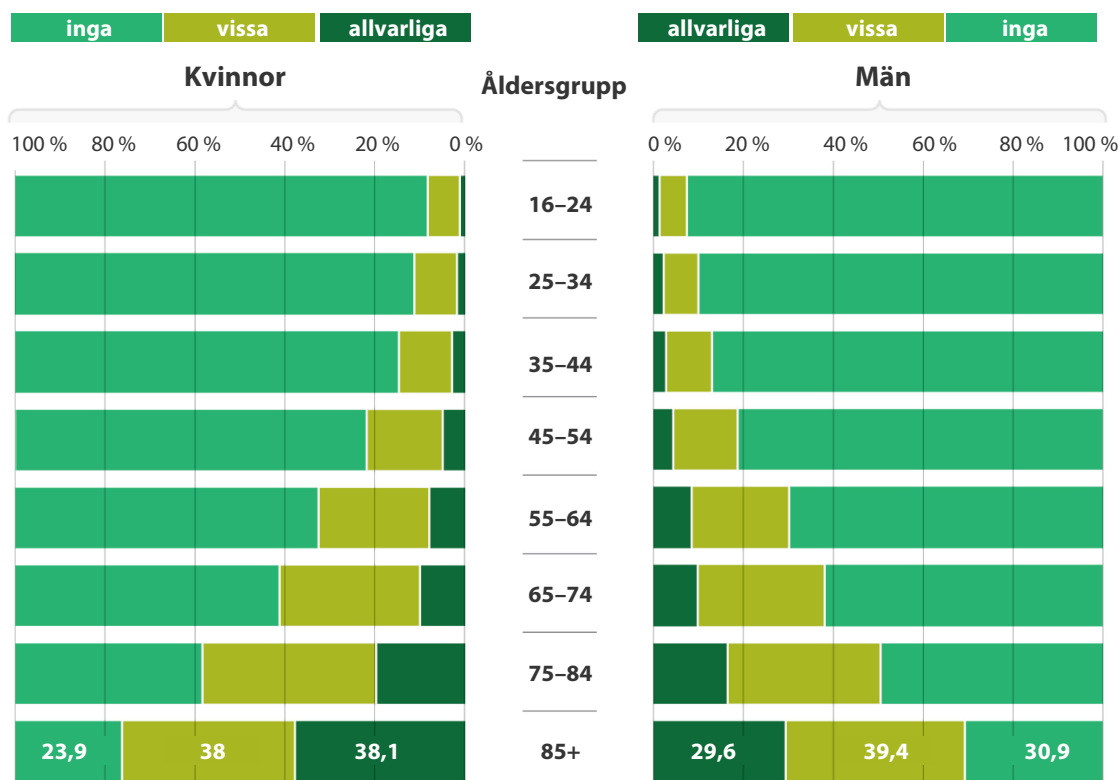
Källa: Europeiska kommissionen.

04 Eftersom EU:s befolkning blir allt äldre kommer andelen och antalet personer med funktionsnedsättning sannolikt att öka. I 2020 års rapport om demografiska förändringar⁴ uppgav kommissionen att andelen personer som är 65 år eller äldre beräknas öka från uppskattningsvis 20 % 2019 till 30 % 2070, och andelen personer

⁴ Europeiska kommissionen, *Report on the Impact of Demographic Change*.

som är 80 år eller äldre beräknas fördubblas till 13 %. Enligt samma rapport kommer denna demografiska förändring att leda till en ökning av förekomsten av funktionsnedsättningar, eftersom 49 % av dem som var 65 år eller äldre själva uppgav att de hade en funktionsnedsättning eller långvarig aktivitetsbegränsning 2018. Samma prognoser visar på en ökning av antalet personer som kan behöva långvarig vård och omsorg i EU, från 30,8 miljoner 2019 till 33,7 miljoner 2030 och 38,1 miljoner 2050⁵, vilket kommer att öka trycket på systemen för vård och omsorg i medlemsstaterna (*figur 2* och *figur 3*).

Figur 2 – Personer med självupplevda långvariga begränsningar i vanliga aktiviteter till följd av hälsoproblem, uppdelade efter kön och ålder, 2021 (i procent)



Anm.: Eventuella skillnader i förhållande till procentsumman beror på avrundning.

Källa: Europeiska kommissionen.

⁵ Kommittén för socialt skydd och Europeiska kommissionen, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, vol. 1, 2021.

Figur 3 – Svårigheter med att sköta personlig vård eller hushållssysslor bland personer som är 65 år eller äldre, 2019 (i procent)



Källa: Europeiska kommissionen.

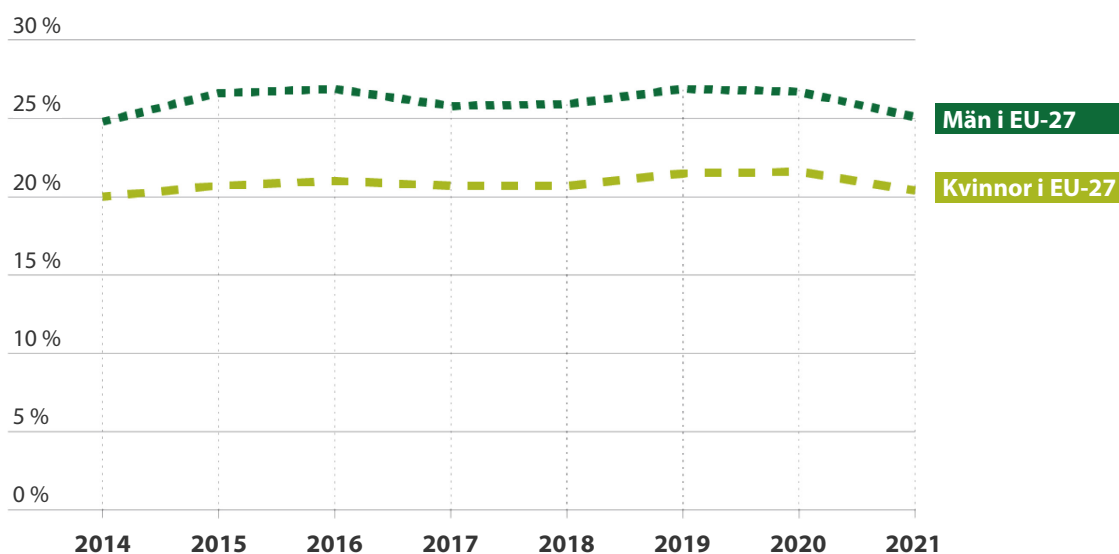
05 Personer med funktionsnedsättning stöter på betydande hinder i tillgången till utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård, idrott och kultur. De upplever också att det är svårare att delta i det politiska livet och löper större risk för att hamna i fattigdom och socialt utanförskap⁶. Under de senaste åren har inga nämnvärda förbättringar skett i EU när det gäller centrala jämlikhetsindikatorer, som sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning och risken för fattigdom (se [figur 4](#) och [figur 5](#)).

06 Av personer med funktionsnedsättning har endast 50,8 % en anställning, vilket kan jämföras med 75 % av personer utan funktionsnedsättning⁷. Utifrån Eurostats undersökningar låg sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning i EU på 23,1 procentenheter 2021, nästan samma nivå som när man började mätningarna 2014 (22,7 %). Klyftan är större för män än för kvinnor. På liknande sätt var risken större för personer med funktionsnedsättning att drabbas av fattigdom eller socialt utanförskap (29,7 %) än personer utan funktionsnedsättning (18,8 %) 2021. Denna risk har inte förändrats nämnvärt sedan 2015 (30,4 % respektive 21,1 %) och är högre för kvinnor än för män.

⁶ COM(2021) 101.

⁷ COM(2021) 101.

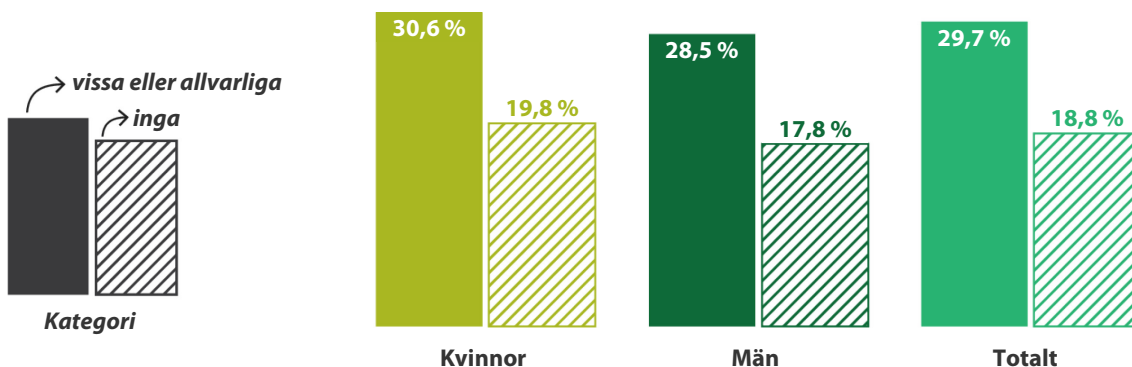
Figur 4 – Sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning enligt kön i EU, 2014–2021 (i procentenheter)



Anm.: Bland befolkningen i åldern 15–64 år.

Källa: Europeiska kommissionen.

Figur 5 – Personer i EU som löper risk för fattigdom eller socialt utanförskap uppdelade efter aktivitetsbegränsningar och kön, 2021 (i procent)



Anm.: Bland befolkningen som är 16 år eller äldre. Totalt avser det sammanlagda antalet män och kvinnor.

Källa: Europeiska kommissionen.

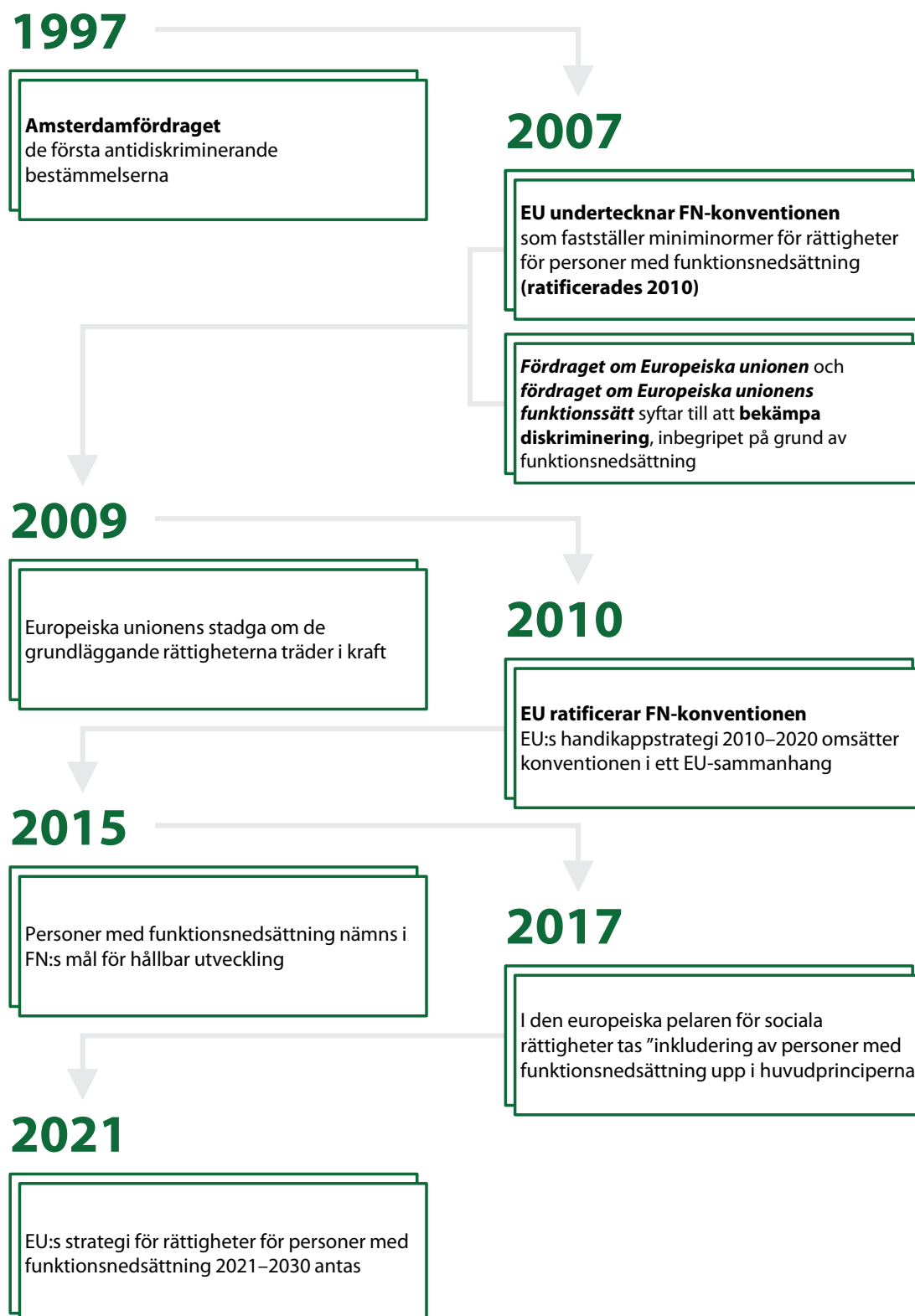
07 Covid-19-krisen förvärrade hindren för personer med funktionsnedsättning. Enligt en studie från Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound)⁸ befann sig personer med funktionsnedsättning i en betydligt sämre social och finansiell situation under pandemin än personer utan funktionsnedsättning. I studien påpekades också att personer med funktionsnedsättning ofta upplevde att deras hälso- och sjukvårdsbehov inte tillgodosågs (på grund av brist på lediga tider och kostnader) och att de ofta drabbades av social isolering, psykisk ohälsa eller försämrat välbefinnande.

EU:s politiska ram för personer med funktionsnedsättning

08 EU:s politiska ram för personer med funktionsnedsättning har utvecklats under de senaste 15 åren och därvid har förändringar i internationella standarder beaktats (se [figur 6](#)).

⁸ Eurofound, *People with disabilities and the COVID-19 pandemic: Findings from the Living, working and COVID-19 e-survey*, 2022.

Figur 6 – EU:s politiska ram för personer med funktionsnedsättning



Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsarbetet.

Roller och ansvarsområden

09 Enligt EUF-fördraget⁹ är det medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för och utövar befogenheter inom politiken för social delaktighet, sysselsättning och utbildning. Medlemsstaterna utformar sina nationella strategier för rättigheter för personer med funktionsnedsättning i enlighet med sina egna rättsliga ramar mot diskriminering och sina skyldigheter att genomföra konventionen.

10 På det socialpolitiska området är EU:s roll att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta innebär att EU endast agerar när medlemsstaterna själva inte kan uppnå målen och att EU:s åtgärder aldrig går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i EU-fördragen.

11 Kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering ansvarar för EU:s politik för personer med funktionsnedsättning, inbegripet upprättandet, genomförandet och övervakningen av strategierna. Detta generaldirektorat utgör kontaktpunkten för genomförandet av konventionen, medan sektorsspecifika generaldirektorat genomför strategin 2021–2030 inom sina politikområden. Kommissionen övervakar också EU:s relevanta ekonomiska stöd, som främst tillhandahålls genom Europeiska socialfonden (ESF)¹⁰ 2014–2020 och Europeiska socialfonden+ (ESF+)¹¹ 2021–2027, genom att förhandla om och godkänna medlemsstaternas partnerskapsavtal och program.

12 Olika enheter inom kommissionen hanterar EU-politiska frågor som rör personer med funktionsnedsättning. Arbetsgruppen för jämställdhet består av företrädare på hög nivå från varje kommissionsavdelning och rapporterar till kommissionsledamoten med ansvar för jämlikhet. Den strävar efter att integrera jämlikhetsfrågor för alla, inbegripet personer med funktionsnedsättning, i alla strategier från utformning till genomförande. Den avdelningsövergripande gruppen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bidrar till genomförandet av konventionen inom kommissionens samtliga avdelningar och den europeiska plattformen för frågor som rör funktionsnedsättning säkerställer samordning mellan kommissionen, medlemsstaterna och det civila samhällets organisationer.

⁹ Artiklarna 4–6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

¹⁰ [Förordning \(EU\) nr 1304/2013](#).

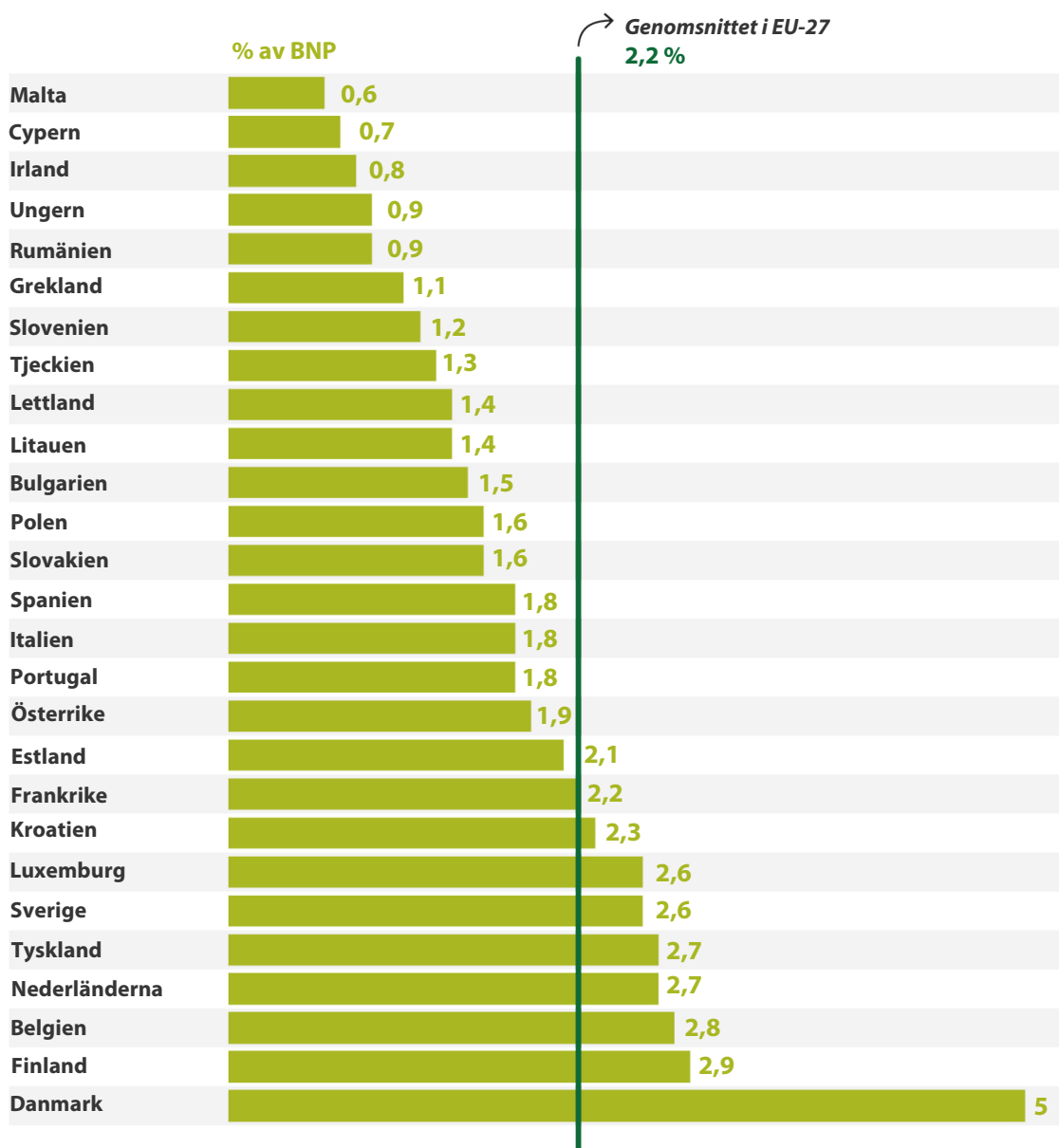
¹¹ [Förordning \(EU\) 2021/1057](#).

13 Två EU-byråer har också särskilda ansvarsområden som rör personer med funktionsnedsättning. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) tillhandahåller sakkunskap om grundläggande rättigheter. Eurofound tillhandahåller sakkunskap om tillgång till sociala tjänster och deras kvalitet för personer med funktionsnedsättning och kroniska sjukdomar, särskilt när det gäller sysselsättning.

EU-finansiering och nationell finansiering till stöd för personer med funktionsnedsättning

14 Utgifter på det socialpolitiska området utgör en stor del av medlemsstaternas budgetar. Enligt Eurostat uppgår EU-medlemsstaternas nationella utgifter på det socialpolitiska området i genomsnitt till 22 % av BNP, varav omkring en tiondel (2,2 % av BNP) anslås till "funktionsnedsättningar". Procentintervallet i denna utgiftskategori sträcker sig från 0,6 % i Malta till 5 % i Danmark (se [figur 7](#)).

Figur 7 – Offentliga utgifter för sociala förmåner
("funktionsnedsättning"), 2020 (i procent av BNP)



Källa: Europeiska kommissionen.

15 EU-finansieringen kan komplettera nationella budgetanslag i olika grad. En del av ESF+¹², EU:s viktigaste instrument för att investera i människor för programperioden 2021–2027, genomförs genom delad förvaltning tillsammans med medlemsstaterna. ESF+ är en fortsättning på ESF-programmet för åren 2014–2020¹³ som kompletteras med investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset CRII¹⁴/CRII+¹⁵ och React-EU¹⁶ med anledning av covid-19.

16 Finansieringen av ESF+-delen under delad förvaltning, där 25 % måste anslås till åtgärder för social delaktighet, kan stödja en rad olika åtgärder till förmån för personer med funktionsnedsättning i medlemsstaterna. I ESF+-förordningen ingår i synnerhet de specifika målen att "[u]ppmuntra aktiv inkludering i syfte att främja lika möjligheter, icke-diskriminering och aktivt deltagande" av personer med funktionsnedsättning på alla områden i livet samt att förbättra deras anställbarhet¹⁷.

17 Dessutom kan åtgärder som rör personer med funktionsnedsättning under programperioden 2021–2027 få stöd via en rad andra EU-finansieringskällor, däribland Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden¹⁸, faciliteten för återhämtning och resiliens¹⁹, som lanserades som ett svar på covid-19-pandemin, Erasmus+²⁰, Europeiska solidaritetskåren²¹ och programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden²².

¹² [Förordning \(EU\) 2021/1057](#).

¹³ [Förordning \(EU\) nr 1304/2013](#).

¹⁴ [Förordning \(EU\) 2020/460](#).

¹⁵ [Förordning \(EU\) 2020/558](#).

¹⁶ [Förordning \(EU\) 2020/2221](#).

¹⁷ Artikel 4 i [förordning \(EU\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Förordning \(EU\) 2021/1058](#).

¹⁹ [Förordning \(EU\) 2021/241](#).

²⁰ [Förordning \(EU\) 2021/817](#).

²¹ [Förordning \(EU\) 2021/888](#).

²² [Förordning \(EU\) 2021/692](#).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18 Vid vår revision bedömdes huruvida kommissionen vidtog åtgärder som på ett ändamålsenligt sätt stödde personer med funktionsnedsättning i medlemsstaterna. Vi undersökte följande:

- Huruvida de kriterier som medlemsstaterna använde för att bevilja funktionsnedsättningsstatus möjliggjorde ömsesidigt erkännande och, mot bakgrund av att medlemsstaternas statistiska uppgifter kan baseras på funktionsnedsättningsstatus, huruvida sådana uppgifter i kombination med statistik på EU-nivå har gett kommissionen en god överblick över situationen för personer med funktionsnedsättning i EU, på grundval av jämförbar information.
- Huruvida kommissionen hade utformat EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030 på ett korrekt sätt, med beaktande av de brister som identifierats i EU:s handikappstrategi 2010–2020, och huruvida strategin för 2021–2030 innehöll tydliga mål och identifierade åtgärder för att uppnå dem.
- Huruvida den tillgängliga EU-finansieringen, inbegripet tillfälliga stödåtgärder för programperioden 2014–2020 (CRII²³/CRII+²⁴ och React-EU²⁵), liksom de nya rättsliga kraven för programperioden 2021–2027 på ett ändamålsenligt sätt är inriktade på behoven hos personer med funktionsnedsättning och huruvida denna finansiering kan identifieras och övervakas för att bedöma hur den bidrar till att förbättra deras liv.

19 Vårt huvudsakliga revisionsobjekt var kommissionen, särskilt generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering. Vi genomförde en analys utifrån den information och de data, dokument och studier som fanns tillgängliga hos kommissionen. Vi samrådde också med andra relevanta intressenter (Eurofound, FRA och det civila samhällets organisationer på EU-nivå).

²³ [Förordning \(EU\) 2020/460](#).

²⁴ [Förordning \(EU\) 2020/558](#).

²⁵ [Förordning \(EU\) 2020/2221](#).

20 Vi fick ytterligare insikter vid de revisionsbesök som vi genomförde i fyra medlemsstater, nämligen Spanien, Nederländerna, Rumänien och Sverige. Vi grundade vårt urval på hur många deltagare med funktionsnedsättning som rapporterats ha fått ESF-stöd och den totala ESF-finansiering som tilldelats. I vart och ett av dessa länder intervjuade vi de berörda myndigheterna, de paraplyorganisationer som företräder personer med funktionsnedsättning och andra relevanta organ såsom ombudsmän eller statliga organ som hanterar frågor som rör personer med funktionsnedsättning. Vi diskuterade samtliga frågor som ingick i revisionens tre områden.

21 Med tanke på kommissionens uppmaning till EU-institutionerna att föregå med gott exempel i fråga om att anställa personer med funktionsnedsättning inkluderade vi Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska unionens domstol i revisionens inriktning och omfattning och granskade deras praxis i detta avseende.

22 Vi skickade en undersökning till var och en av dessa EU-institutioner för att samla in information om anställningssituationen för personer med funktionsnedsättning hos dem. Undersökningen innehöll frågor om personalens sysselsättningsstatistik och uppgiftskällor, organisatoriska arrangemang, vidtagna åtgärder och handlingsplaner för inkludering samt om tillgängligheten till deras bebyggda och digitala miljö. Vi har tagit med samma information för Europeiska revisionsrätten för att kunna göra en jämförelse mellan alla EU-institutioner som omfattas av samma tjänsteföreskrifter²⁶.

23 Vi beslutade att genomföra denna revision eftersom den är mycket relevant för många EU-medborgare. Europaparlamentet har upprepade gånger uttryckt sitt intresse för denna fråga. Den valda tidpunkten för vår rapport gör att den kan beaktas för halvtidsöversynerna av både strategin för 2021–2030 och ESF+-finansieringen 2024 respektive 2026.

24 Denna revision inriktades på de båda programperioderna 2014–2020 och 2021–2027 (fram till slutet av 2022).

²⁶ Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG).

Iakttagelser

Kommissionen har ingen god överblick över situationen för personer med funktionsnedsättning i EU

25 Vi ville ta reda på om kommissionen hade en god överblick över situationen för personer med funktionsnedsättning i EU. Vi bedömde därför om statistiska uppgifter på medlemsstatsnivå och EU-nivå var jämförbara och om de kriterier som medlemsstaterna använde för att bevilja funktionsnedsättningsstatus möjliggjorde ömsesidigt erkännande.

Definitioner och kriterier för beviljande av funktionsnedsättningsstatus i medlemsstaterna är inte jämförbara

26 Samtliga 27 medlemsstater är parter i konventionen, som beskriver det övergripande begreppet funktionsnedsättning. Men definitionerna av funktionsnedsättning och metoderna för att bedöma funktionsnedsättningsstatus ser olika ut i medlemsstaterna²⁷. Det finns också betydande skillnader i fråga om vilka sociala förmåner som finns och i vilken utsträckning de erbjuds personer med funktionsnedsättning.

27 *Tabell 1* ger en översikt över de fyra medlemsstater som vi besökte. Tillvägagångssättet i Rumänien och Spanien för att utvärdera och fastställa funktionsnedsättningsstatus utgår främst från en medicinsk bedömning, medan behovsbedömningen för beviljande av stöd i Nederländerna och Sverige utgår från den ansökan som lämnas in av den enskilda personen.

²⁷ Europaparlamentet, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, november 2022, och Europeiska kommissionen, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, slutrapport, 2021.

Tabell 1 – Definition och fastställande av funktionsnedsättning i de fyra besökta medlemsstaterna

Medlemsstat	Definition	Processen för att utvärdera funktionsnedsättningsstatus
Spanien	Fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar som sannolikt hindrar ett fullt och verkligt deltagande i samhället på lika villkor som andra	Utvärderingen utgår från ett tvärvetenskapligt tillvägagångssätt som omfattar en medicinsk, psykologisk och arbetsrelaterad bedömning av funktionsnedsättningen och ett tröskelvärde på 33 % för certifierad funktionsnedsättning
Nederländerna	All funktionsnedsättning som förhindrar eller begränsar full tillgång till samhället och lika möjligheter	Statusen utvärderas efter individuella behov av stöd inom olika områden i livet
Rumänien	Oförmåga att delta i dagliga aktiviteter under normala omständigheter	Fyra grader av funktionsnedsättning* som fastställer vilka förmåner som beviljas och som till stor del utgår från en medicinsk bedömning
Sverige	Nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga	Statusen utvärderas utifrån individuella behov av stöd och beror på den enskilda personens fysiska och/eller psykiska tillstånd

* Rumänien håller på att reformera och modernisera detta system.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsarbetet.

28 I tre av de fyra medlemsstater som vi besökte fann vi även skillnader i hur funktionsnedsättningsstatusen fastställs inom en medlemsstat, så de förmåner som beviljas kan skilja sig åt mellan en medlemsstats regioner och kommuner. I Rumänien genomförs politiken på central nivå (se [ruta 1](#)).

Ruta 1

Stödet till personer med funktionsnedsättning varierar beroende på var i landet personen bor

I **Nederländerna** och **Sverige** ligger huvudansvaret för att genomföra och finansiera stöd till personer med funktionsnedsättning hos kommunerna och provinserna respektive regionerna. Det är upp till kommunerna att bedöma vilken grad av funktionsnedsättning en person har i förhållande till sin miljö. Om en person som bor i en kommun beslutar sig för att flytta till en annan kommun, måste han/hon på nytt ansöka om en bedömning av funktionsnedsättningen och före flytten återlämna eventuell stödutrustning som han/hon tagit emot. Den nya bedömningen behöver inte nödvändigtvis ta hänsyn till den tidigare situationen. Detta kan leda till att personen får olika stödtjänster och stödutrustning på grundval av den nya kommunens bedömning, även om funktionsnedsättningen är oförändrad. Vi noterar dock att ett visst samordningsarbete nyligen har gjorts mellan kommunerna, särskilt i Nederländerna, för att göra det lättare för personer med funktionsnedsättning att flytta till en annan kommun.

I **Spanien** garanterar den nationella allmänna lagen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och deras sociala delaktighet rätten till lika möjligheter och likabehandling samt rätten för personer med funktionsnedsättning att faktiskt och effektivt kunna utöva sina rättigheter på samma villkor som andra medborgare. Socialt stöd och sociala tjänster omfattas däremot av de autonoma regionernas exklusiva behörighet (regional förvaltning). Eftersom de senare har utfärdat särskilda regionala lagar och regler som går utöver den allmänna lagen ser stödnivån för personer med funktionsnedsättning olika ut i hela landet. Detta innebär att förmåner och stödtjänster för personer med funktionsnedsättning skiljer sig åt beroende på vilken autonom region personen bor i.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsarbetet.

29 Vidare erkänner medlemsstaterna inte per automatik en funktionsnedsättning som beviljats i en annan medlemsstat²⁸. Till följd av detta kan det hända att personer med funktionsnedsättning som besöker en annan medlemsstat eller flyttar för att arbeta eller studera, eller av andra skäl, inte behandlas på samma sätt som den medlemsstatens medborgare i en liknande eller till och med identisk situation. Eftersom deras funktionsnedsättning inte automatiskt erkänns av myndigheterna i en annan medlemsstat kanske de inte har lika tillgång till tjänster (t.ex. lägre avgifter för

²⁸ Europaparlamentet, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, november 2022, och Europeiska kommissionen, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, slutrapport, 2021.

museer eller transporter). Detta innebär också att personer med funktionsnedsättning kan stöta på särskilda hinder när de utövar sin rätt till fri rörlighet.

EU:s statistiska uppgifter kan inte jämföras med uppgifter som bygger på nationella definitioner

30 Eurostat tillhandahåller uppgifter inom flera centrala områden, till exempel när det gäller antalet personer med funktionsnedsättning, sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning och risken för fattigdom för personer med funktionsnedsättning. Vi fann att dessa centrala jämlikhetsindikatorer inte hade förbättrats nämnvärt i EU under de senaste åren (se punkterna **02**, **05** och **06**).

31 Uppgifter från Eurostat sammanställs genom flera regelbundna undersökningar som bygger på självuppskattningar. Vi har identifierat en del brister i denna uppgiftsinsamling:

- **Täckning:** Metoden för Eurostats undersökningar omfattar endast personer som är 15 år eller äldre eller 16 år eller äldre (beroende på vilken undersökning det rör sig om) och som bor i privathushåll och utesluter därför personer som bor på institutioner och barn under 15 eller 16 år. Insamlingen av uppgifter om barn med funktionsnedsättning påbörjades först 2021 och uppgifterna håller på att bearbetas (efter en pilotundersökning som genomfördes 2017).
- **Granularitet:** Uppgifterna skiljer endast mellan "vissa" och "allvarliga" funktionsnedsättningar, utan någon ytterligare uppdelning efter vilken typ av funktionsnedsättning det rör sig om (intellektuell, fysisk, sensorisk och psykisk).
- **Frekvens:** Hur ofta undersökningar avseende personer med funktionsnedsättning görs varierar. Till exempel genomförs undersökningen om inkomst- och levnadsvillkor varje år, medan den europeiska hälsoenkäten fram till 2019 endast genomfördes vart femte och därefter vart sjätte år. När det gäller undersökningen om inkomst- och levnadsvillkor har vissa undersökningsmoduler dessutom olika periodicitet (tre respektive sex år beroende på ämne).

32 Det är inte alltid möjligt att stämma av de uppgifter som Eurostat samlat in genom sina olika undersökningar med de specifika uppgifter som i huvudsak rör sociala förmåner och som medlemsstaterna eller deras regioner har sammanställt från olika källor eller administrativa förfaranden. Bristen på jämförbara kriterier påverkar tillgängligheten till och jämförbarheten av uppgifter om personer med funktionsnedsättning i medlemsstaterna.

33 Europeiska organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning påpekade också att det saknas tillförlitliga och jämförbara uppgifter. Europeiskt handikappforum (EDF) uppgav²⁹ att man endast kan göra en uppskattning av hur många personer som har en funktionsnedsättning i EU eftersom det inte finns några uppdelade och jämförande folkräkningsdata. Både EDF och Europeiska unionen för döva (EUD) betonade behovet av uppgifter av god kvalitet om personer med funktionsnedsättning³⁰. På samma sätt förespråkade FN i en rapport om funktionsnedsättning³¹ uppgiftsinsamling på flera områden som till exempel fattigdom, utbildning eller tillgång till hygienanläggningar där uppgifterna delas upp efter vilken typ av funktionsnedsättning det rör sig om samt ålder och kön.

34 Kommissionen åtog sig att ta fram en uppsättning indikatorer för att mäta framstegen i situationen för personer med funktionsnedsättning i hela EU med hjälp av befintliga statistiska uppgifter. Dessa indikatorer, som planeras vara färdigställda i slutet av 2023, har till syfte att mäta situationen för personer med funktionsnedsättning på olika områden i livet: sysselsättning, utbildning, socialt skydd, levnadsvillkor, hälsa och andra områden³². Under tiden använder kommissionen *ad hoc*-studier och utvärderingar som utförts av andra organ, såsom FRA eller Eurofound.

Strategin för 2021–2030 innehåller viktiga initiativ för inkludering, men ett antal centrala frågor är fortfarande olösta

35 Vi bedömde huruvida kommissionens strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030 (nedan kallad *strategin för 2021–2030*) fastställde särskilda prioriteringar och mål, beaktade resultaten av kommissionens utvärdering av EU:s handikappstrategi 2010–2020 (nedan kallad *strategin för 2010–2020*) och identifierade de stödjande EU-åtgärderna och tidsplanen. Vi analyserade också ett urval av flaggskeppsinitiativ från strategin för 2021–2030 som låg i linje med revisionens inriktning och omfattning och som hade slutförts eller planerades att slutföras senast i slutet av 2023.

²⁹ <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>

³⁰ EUD:s återkoppling på de offentliga samråden om [datainsamling – europeisk befolkningsstatistik](#).

³¹ FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, 2018*, 2019.

³² COM(2021) 101.

36 Vi bedömde särskilt huruvida kommissionen uppmuntrade ömsesidigt erkännande av personer med funktionsnedsättning i medlemsstaterna för att säkerställa ett harmoniserat genomförande av åtgärderna i strategin för 2021–2030 och underlätta den fria rörligheten för personer med funktionsnedsättning i EU. Vi granskade också hur EU-institutionerna avser att föregå med gott exempel när de interagerar med personer med funktionsnedsättning.

Strategin för 2021–2030 omsätter konventionens principer till särskilda mål och operativa åtgärder

37 I strategin för 2021–2030³³ fastställs EU:s mål och åtgärdsprioriteringar för personer med funktionsnedsättning vad gäller tillgänglighet, EU-medborgares rättigheter, livskvalitet, lika tillgång och icke-diskriminering samt främjande av rättigheter för personer med funktionsnedsättning på ett globalt plan. I den beaktas de olika typerna av funktionsnedsättningar, som omfattar långvariga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar. Strategin för 2021–2030 i sig utgör dock inte något rättsligt bindande instrument utan är ett frivilligt politiskt verktyg som är beroende av samordnade åtgärder på både nationell nivå och EU-nivå för att kunna genomföras.

38 Genom strategin för 2021–2030 omsätts konventionens principer till särskilda mål och operativa åtgärder, närmare bestämt sju flaggskeppsinitiativ (se [bilaga I](#)) och 57 andra åtgärder, varav några omfattas av EU:s lagstiftningskrav. Dessa åtgärder omfattar bland annat utarbetande av vägledning och verktyglådor om specifika frågor, översyn av andra befintliga strategier som påverkar personer med funktionsnedsättning, utvärdering av genomförandet av lagstiftning, utarbetande av studier om flera frågor, samarbete med och stöd till medlemsstater och berörda aktörer i olika frågor, inbegripet användningen av EU-medel, samt åtgärder för att övervaka att strategin för 2021–2030 genomförs på ett ändamålsenligt sätt genom en särskild ram och funktionsnedsättningsindikatorer. För omkring hälften av de identifierade åtgärderna finns en tidsplan föreslagen för deras slutförande i kommissionens övervakningsram. Resten av åtgärderna markeras antingen som kontinuerliga eller så är deras tidsfrist inte fastställd än³⁴.

39 I strategin för 2021–2030 uppmanas medlemsstaterna att vidta åtgärder på de områden där de har behörighet för att tillgodose behoven hos personer med funktionsnedsättning. Men eftersom EU endast är sekundärt behörig på detta område

³³ [COM\(2021\) 101](#).

³⁴ [Övervakningsramen för strategin för 2021–2030](#).

(se punkt 09) kan kommissionen inte ställa medlemsstaterna till svars om de inte vidtar några åtgärder.

Strategin för 2021–2030 tar itu med de flesta av de brister som identifierats i utvärderingen av dess föregångare, men ett antal centrala frågor förblir olösta

40 Genom strategin för 2010–2020 omsattes några av konventionens bestämmelser i ett EU-sammanhang och genom den lades åtgärder fram för att stödja personer med funktionsnedsättning inom åtta insatsområden, nämligen tillgänglighet, delaktighet, lika rättigheter och likabehandling, sysselsättning, utbildning, socialt skydd, hälsa samt utrikespolitik³⁵. I kommissionens utvärdering³⁶ av strategin för 2010–2020 drogs slutsatsen att den avsevärt bidrog till att öka medvetenheten om frågor rörande funktionsnedsättning, främst på EU-nivå. Enligt utvärderingen hade strategin för 2010–2020

- bidragit till en förändring i riktning mot ett människorättsbaserat synsätt i linje med konventionens principer,
- påverkat integreringen av funktionsrättsfrågor i EU:s lagstiftning och politik, särskilt på områdena tillgänglighet och passagerares rättigheter (exempel på detta är **den europeiska rättsakten om tillgänglighet**³⁷, **direktivet om webbtillgänglighet**³⁸ och lagstiftningen om rättigheter för passagerare med nedsatt rörlighet³⁹),
- bidragit till att integrera funktionsrättfrågor på EU-institutionsnivå genom genomförandet av princip 17 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter⁴⁰ och den europeiska planeringsterminen,
- förbättrat deltagande av personer med funktionsnedsättning och deras representativa organisationer i EU:s beslutsfattande.

³⁵ *EU:s handikapstrategi 2010–2020: Nya åtgärder för ett hinderfritt samhälle i EU*, **COM(2010) 636**.

³⁶ *Evaluation of the European Disability Strategy 2010–2020*, **SWD(2020) 289**.

³⁷ **Direktiv (EU) 2019/882**.

³⁸ **Direktiv (EU) 2016/2102**.

³⁹ **Förordning (EU) nr 181/2011** och **förordning (EU) nr 1177/2010**.

⁴⁰ Den europeiska pelaren för sociala rättigheter, princip 17 – Inkludering av personer med funktionsnedsättning, **SWD(2017) 201**.

41 Utvärderingen visade också på flera brister. Vi analyserade dem och jämförde dem sedan med utformningen av den nya strategin för 2021–2030. Vår analys visar att de flesta av de identifierade bristerna åtgärdades av kommissionen när den utformade strategin för 2021–2030. Men det finns fortfarande ett antal centrala brister i den nuvarande strategin (se [tabell 2](#)).

Tabell 2 – Brister i strategin för 2010–2020 som identifierades i utvärderingen och hur de hanterades i strategin för 2021–2030

Strategin för 2010–2020: Identifierade brister	Utformningen av strategin för 2021–2030
Inte fullt anpassad till konventionen	I överensstämmelse med konventionen
Begränsad medvetenhet om strategin för 2010–2020 (bland medborgare och nationella beslutsfattare) och begränsat kunskapsutbyte	Föreslagna medvetandehöjande åtgärder och erfarenhetsutbyten, däribland flaggskeppsinitiativ 6 om plattformen för funktionsrättsfrågor
Begränsade framsteg när det gäller tillgänglighet	Föreslaget flaggskeppsinitiativ 1 (resurscentrumet AccessibleEU) och en uttömmande förteckning över andra åtgärder
Begränsade framsteg när det gäller avinstitutionalisering	Ett särskilt avsnitt om avinstitutionalisering som omfattar två flaggskeppsinitiativ (initiativ 3 och 4) om vägledning om självständigt boende och sociala tjänster av högsta kvalitet
Begränsad inkludering av funktionsrättsfrågor i beslutsprocessen	Använda arbetsgruppen för jämställdhet för att integrera funktionsrättsfrågor i alla politikområden
Inga särskilda hänvisningar till osynliga och intellektuella funktionsnedsättningar	Visa begränsade hänvisningar görs i strategin, men avsnittet om tillgänglighet tar inte upp osynliga funktionsnedsättningar
Inte rättsligt bindande	Tas inte upp
Lucka i lagstiftningen vad gäller skyddet mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning	Problemet behandlas, eftersom framsteg i frågan är beroende av om relevant lagstiftning antas

Strategin för 2010–2020: Identifierade brister	Utformningen av strategin för 2021–2030
Inga särskilda indikatorer för att bedöma genomförandet	Indikatorer håller för närvarande på att tas fram
Ingen koppling mellan EU-finansiering och strategin och ingen särskild budget för genomförandet av strategin	Tas inte upp (se punkterna 43–45)
Ingen översyn av befintlig relevant lagstiftning	Tas inte upp (se punkterna 46 och 47)
Otillräckliga sysselsättningsåtgärder för att åtgärda sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning	Ytterligare åtgärder genomförs, däribland flaggskeppsinitiativ 5 om sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning
Ojämn kunskap om funktionsrättsfrågor bland EU-institutionerna	Regelbundna möten och åsiktsutbyten; kommissionen antog en personalstrategi för att främja mångfald och inkludering
Ingen övervakningsram	En övervakningsram offentliggjordes i maj 2022

Källa: Revisionsrättens analys av strategierna för 2010–2020 och för 2021–2030, på grundval av utvärderingen av EU:s handikappstrategi 2010–2020, SWD(2020) 289.

42 På det hela taget utformade kommissionen strategin för 2021–2030 på ett sätt som tar itu med de flesta av de brister som identifierats för strategin för 2010–2020, men ett antal centrala frågor är fortfarande olösta. Vår analys visade också att strategin för 2021–2030 är förenlig med konventionen och omfattar nya åtgärder, däribland sju flaggskeppsinitiativ. Endast hälften av åtgärderna har dock ett slutdatum, vilket kan påverka övervakningen av deras faktiska genomförande.

Kopplingen mellan målen i strategin för 2021–2030 och EU:s finansieringsprogram är fortfarande svag

43 I strategin för 2021–2030 nämns olika EU-finansieringsprogram som medlemsstaterna kan använda till stöd för strategins genomförande under programperioden 2021–2027 (se punkt 17). Några av dessa program omfattar krav som rör genomförandet av konventionen när det gäller tillgänglighet eller icke-diskriminering av personer med funktionsnedsättning.

44 Detta gäller särskilt ESF+ och Eruf, men även Erasmus+ och programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden. React-EU (ett initiativ som utgjorde ett komplement till sammanhållningspolitiska program 2014–2020 till och med slutet av 2022) nämner endast personer med funktionsnedsättning i samband med sociala

tjänster av allmänt intresse. I faciliteten för återhämtning och resiliens, som tillhandahåller finansiering för åren 2021–2026, nämns inga sådana krav, men det anges att missgynnade grupper och sårbara personer omfattas av de åtgärder som får stöd.

45 Inte alla EU-finansieringsprogram för 2021–2027 som nämns i strategin för 2021–2030 öronmärker särskild finansiering för att uppnå strategins mål. Detta har också identifierats som en brist i strategin för 2010–2020.

Hittills har kommissionen inte sett över all relevant EU-lagstiftning för att bedöma huruvida den är förenlig med konventionen

46 I FN:s avslutande iakttagelser från 2015⁴¹ rekommenderades att EU bör genomföra en övergripande och omfattande översyn av sin lagstiftning för att fullt ut harmonisera den med konventionen. Behovet av en sådan översyn nämndes också i yttrandena från utskottet för sysselsättning och sociala frågor och utskottet för framställningar över ett nyligen framlagt förslag till resolution i Europaparlamentet⁴². I sin skuggrapport till FN⁴³ gav EDF två exempel på lagstiftning som behöver ses över, båda med koppling till transporter⁴⁴. Hittills har dock ingen grundlig översyn gjorts av EU-lagstiftningen för att se till att den är förenlig med konventionen.

47 I vår tidigare rapport konstaterade vi att säkerställande av samråd av god kvalitet var en utmaning för kommissionen⁴⁵. I november 2021 uppdaterade kommissionen sina riktlinjer för bättre lagstiftning⁴⁶ och den åtföljande verktygslådan⁴⁷ för att inkludera samråd om funktionsnedsättningsaspekter, särskilt verktyg 29 (grundläggande rättigheter) och verktyg 30 (sysselsättning, arbetsvillkor, inkomstfördelning, socialt skydd och inkludering). Båda verktygen betonar behovet att genomföra konsekvensbedömningar för att undvika negativa effekter för särskilda grupper såsom personer med funktionsnedsättning.

⁴¹ Förenta nationerna, *Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities*.

⁴² [2022/2026\(INI\)](#).

⁴³ EDF, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, februari 2022.

⁴⁴ [Förordning \(EG\) nr 1107/2006](#) och [förordning \(EU\) nr 1300/2014](#).

⁴⁵ [Översikt 02/2020](#) *Lagstiftandet i Europeiska unionen efter nästan 20 år med strategin "Bättre lagstiftning"*.

⁴⁶ Riktlinjer för bättre lagstiftning, [SWD\(2021\) 305](#).

⁴⁷ Europeiska kommissionen, *Better Regulation Toolbox*, 2023.

Två lagstiftningsärenden har stannat av, vilket hindrar utvecklingen av centrala delar i strategin 2021–2030

48 I strategin för 2021–2030 erkänner man att det finns en lucka i EU-lagstiftningen när det gäller att säkerställa likabehandling av personer med funktionsnedsättning på områdena socialt skydd, hälso- och sjukvård, utbildning och tillgång till varor och tjänster, inklusive bostäder. Det är bara på sysselsättningsområdet som direktivet om likabehandling i arbetslivet⁴⁸ utgör en rättslig grund för EU för att bekämpa diskriminering på grund av funktionsnedsättning. I strategin för 2021–2030 uppmanas medlemsstaterna mer allmänt att göra det möjligt att anta kommissionens förslag till direktiv om genomförande av principen om likabehandling på ovannämnda områden (det så kallade direktivet om likabehandling). Det är fortfarande osäkert om rådet antar denna föreslagna lagtext och ingen tidsram finns angiven.

49 När det gäller tillgänglighet var antagandet av den europeiska rättsakten om tillgänglighet⁴⁹ 2019 ett viktigt steg i riktning mot att underlätta tillgången för personer med funktionsnedsättning till produkter och tjänster genom att undanröja hinder till följd av olika bestämmelser i medlemsstaterna. Enligt rättsakten skulle medlemsstaterna införliva den i sin nationella lagstiftning senast den 28 juni 2022. 24 av 27 medlemsstater har dock mottagit en formell underrättelse om underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. De tre medlemsstater som hade anmält åtgärder, nämligen Danmark, Italien och Estland, mottog också en formell underrättelse om ofullständigt införlivande 2023⁵⁰.

50 Tillgänglighet till produkter och tjänster är en förutsättning för att delta i samhället på lika villkor som andra och därför kan eventuella förseningar i genomförandet av denna lagstiftning ha en negativ effekt på jämlikheten för personer med funktionsnedsättning. Dessutom anges det i rättsakten om tillgänglighet att medlemsstaterna själva kan besluta om den bebyggda miljön ska uppfylla tillgänglighetskraven⁵¹. Enligt EDF⁵² är detta inte tillräckligt för att säkerställa en

⁴⁸ Rådets direktiv 2000/78/EG.

⁴⁹ Direktiv (EU) 2019/882.

⁵⁰ Europeiska kommissionens *överträdelsebeslut, Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives*, 20 juli 2022.

⁵¹ Artikel 4.4 i direktiv (EU) 2019/882.

⁵² EDF, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, februari 2022.

harmoniserad strategi för tillgänglighet till den bebyggda miljön för personer med funktionsnedsättning i hela EU.

De granskade flaggskeppsinitiativen i strategin för 2021–2030 gör framsteg, men effekterna kan ännu inte bedömas

51 Vi analyserade tre flaggskeppsinitiativ som antingen redan var avslutade eller som skulle avslutas före utgången av 2023:

- Flaggskeppsinitiativ 2: Att föreslå att ett EU-intyg om funktionsnedsättning införs som skulle erkännas i alla medlemsstater (punkterna [52–56](#)).
- Flaggskeppsinitiativ 5: Att lägga fram ett paket för att förbättra resultaten på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, som kommer att hjälpa medlemsstaterna att genomföra sysselsättningsriktlinjerna genom den europeiska planeringsterminen (punkterna [57–60](#)).
- Flaggskeppsinitiativ 7: Att anta en förnyad personalstrategi inom kommissionen, inbegripet åtgärder för att främja mångfald och inkludering av personer med funktionsnedsättning, för att föregå med gott exempel (punkterna [61–69](#)).

Införandet av EU-intyget om funktionsnedsättning: ändamålsenligheten beror på omfattningen av dess tillämpning och ett ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatusen

52 I strategin för 2021–2030 föreslås att EU-intyget om funktionsnedsättning införs senast i slutet av 2023 som ett av strategins flaggskeppsinitiativ (se [bilagan](#)). Denna åtgärd har också tagits med som ett lagstiftningsförslag i kommissionens arbetsprogram för 2023. Initiativet bygger på resultaten av ett pilotprojekt som genomfördes under perioden 2016–2018 för att stödja frivilligt ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus inom fritids-, kultur-, idrotts- och transportsektorerna i de åtta medlemsstater som deltog. Ett liknande initiativ om europeiska parkeringstillstånd har fungerat väl sedan 1998⁵³.

⁵³ Rådets rekommendation [98/376/EG](#) om parkeringstillstånd för personer med funktionshinder, i dess ändrade lydelse enligt [rådets rekommendation](#) av den 3 mars 2008.

53 I maj 2021 offentliggjorde kommissionen en studie⁵⁴ som överlag bedömde genomförandet av pilotprojektet som positivt. I studien pekade man dock på ett antal brister, till exempel

- att medlemsstaternas och tjänsteleverantörernas deltagande var frivilligt,
- att det stod medlemsstaterna fritt att besluta vilka av de fyra sektorerna som förmånerna skulle omfatta och att endast kultur och fritid täcktes in av alla åtta medlemsstaterna,
- att inget centraliserat övervakningssystem inrättades för den faktiska användningen av tillståndet, så analysen byggde till stor del på information som samlats in från undersökningar,
- att en persons rätt till tillståndet skilde sig åt mellan medlemsstaterna, eftersom det stod dem fritt att fastställa sina egna kriterier.

54 I november 2022 offentliggjorde Europaparlamentet en studie⁵⁵ som beskriver den nuvarande situationen när det gäller ömsesidigt erkännande av personers funktionsnedsättningsstatus och som innehåller några av de relevanta framställningar som riktats till Europaparlamentet. I den undersöks också hur man eventuellt kan gå vidare i riktning mot ömsesidigt erkännande genom åtgärder såsom utarbetandet av en gemensam grundläggande standard för bedömning av funktionsnedsättningar (se punkterna [26–29](#)).

55 Kommissionen planerar att utarbeta en konsekvensbedömning senast sommaren 2023 som beskriver de olika alternativen för genomförandet av EU-intyget om funktionsnedsättning, däribland en rättsakt. På grundval av denna bedömning planerar kommissionen att lägga fram ett formellt lagstiftningsförslag.

56 Vi anser att genomförandet av detta intyg är ett steg mot ömsesidigt erkännande av personer med funktionsnedsättning som kan underlätta deras fria rörlighet inom EU. Intygets ändamålsenlighet kommer dock att bero på det angivna tillämpningsområdet, och den kan hämmas av potentiellt olika bedömningar av de kriterier för funktionsnedsättning som de olika medlemsstaterna väljer ut med tanke på deras behörighet på detta område.

⁵⁴ Europeiska kommissionen, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, slutrapport, 2021.

⁵⁵ Europaparlamentet, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, november 2022.

Sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning: ett steg i rätt riktning, men det är för tidigt att se effekterna

57 Sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning i EU har legat på ungefär samma nivå sedan 2014, det år då mätningarna inleddes (se punkt 05). I september 2022 lanserade kommissionen sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning⁵⁶, ett av flaggskeppsinitiativen i strategin för 2021–2030, för att åtgärda denna situation. När det tillkännagavs konstaterade man att sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning måste bli högre och sysselsättningsklyftan måste bli mindre för att EU:s överordnade mål från den europeiska pelaren för sociala rättigheter ska nås. EU:s relevanta överordnade mål, som ska uppnås senast 2030, är att minska antalet personer som löper risk för fattigdom eller socialt utanförskap med minst 15 miljoner, att minst 78 % av alla personer i åldern 20–64 år ska vara i sysselsättning och att minst 60 % av alla vuxna ska delta i utbildningsåtgärder varje år.

58 Det föreslagna paketet omfattar sex åtgärdsområden (alla med specifika resultat), nämligen

- att stärka kapaciteten hos offentliga arbetsförmedlingar och integrationstjänster,
- att främja anställningsutsikter genom positiva åtgärder och genom att bekämpa stereotyper,
- att säkerställa rimliga anpassningar för att tillgodose behoven hos personer med funktionsnedsättning på arbetsplatsen,
- att behålla personer med funktionsnedsättning i arbete,
- att säkerställa yrkesinriktad rehabilitering vid sjukdom eller olycksfall,
- att utforska kvalitetsjobb inom skyddad anställning och vägar till den öppna arbetsmarknaden.

59 I slutet av februari 2023 hade kommissionen dock endast antagit den verktygslåda som skulle stärka offentliga arbetsförmedlingar för att förbättra arbetsmarknadsresultaten för personer med funktionsnedsättning. Kommissionen förväntar sig att andra resultat ska kunna färdigställas under 2023. Kommissionen

⁵⁶ Kommissionens avdelningar – dokument på plattformen för frågor som rör funktionsnedsättning, *Package to improve labour market outcomes of persons with disabilities (Disability Employment Package – "employment package")*.

begär också att medlemsstaterna i strategin för 2021–2030 fastställer mål för att minska sysselsättningsklyftan mellan personer med och utan funktionsnedsättning.

60 Vi anser att sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning är ett steg i rätt riktning som potentiellt skulle kunna bidra till att åtgärda den bestående sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning. Fram till dess att andra resultat har uppnåtts och börjat tillämpas i praktiken kan paketets potentiella effekter på sysselsättningsklyftan emellertid inte bedömas.

Att föregå med gott exempel: Som arbetsgivare visar EU-institutionerna ambitioner att främja inkludering av personer med funktionsnedsättning men med begränsade resultat

61 I strategin för 2021–2030 uttryckte kommissionen ett åtagande att föregå med gott exempel när det gäller jämlikhet för personer med funktionsnedsättning och uppmanade andra EU-institutioner att ta efter. Kommissionen inkluderade därför flaggskeppsinitiativet i en ny personalstrategi, som antogs i april 2022⁵⁷.

62 Personalen vid EU-institutionerna kommer från unionens alla 27 medlemsstater och deras anställningsvillkor regleras av tjänsteföreskrifterna för EU-tjänstemän och övriga anställda⁵⁸. Dessutom kan EU-institutionerna inrätta sina egna system för erkännande av funktionsnedsättning.

63 För att få ytterligare information om de åtgärder som kommissionen och några av de andra EU-institutionerna vidtar för att främja jämlikheten för personer med funktionsnedsättning bad vi dessa institutioner att fylla i ett frågeformulär om olika områden för potentiella åtgärder (se punkt 22).

64 På grundval av de inkomna svaren vidtar alla de EU-institutioner som vi granskade fortlöpande åtgärder för att säkerställa att deras byggnader är tillgängliga för allmänheten och för anställda med funktionsnedsättning. För nya byggnader beaktar institutionerna tillgängligheten i planeringsskedet. Tillgänglighetsproblem är vanligare i äldre byggnader, till exempel byggnader i Bryssel som var förenliga med relevant belgisk lagstiftning när de förvärvades, men som nu kräver mer arbete för att leva upp till EU:s standarder för tillgänglighet. När det gäller digital tillgänglighet vidtar samtliga fem granskade EU-institutionerna åtgärder för att göra sin digitala miljö mer tillgänglig genom handlingsplaner eller många andra initiativ.

⁵⁷ *Communication to the Commission – A new Human Resources Strategy for the Commission, C(2022) 2229.*

⁵⁸ **Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG).**

65 Tre av de fem granskade institutionerna (rådet, kommissionen och revisionsrätten) uppgav att bristen på uppgifter om anställda med funktionsnedsättning var ett av de största hindren för att säkerställa goda arbetsvillkor för personalen. Enligt de regler som gäller för anställning vid EU:s institutioner får personalavdelningarna inte någon information om en anställds funktionsnedsättning om inte den berörda arbetstagaren frivilligt ger denna information till dem. Dessutom omfattas alla uppgifter som lämnas av dataskyddsbestämmelser.

66 Vi fann att EU-institutionerna kunde samla in uppgifter om hur många förfrågningar som gjorts avseende rimliga anpassningar för att tillgodose behoven hos personer med funktionsnedsättning. Dessa förfrågningar ger dock inte en fullständig överblick över hur många personer med funktionsnedsättning som arbetar för institutionerna, eftersom inte alla personer med funktionsnedsättning kräver rimliga anpassningar. Rimliga behovsanpassningar kan också begäras vid tillfälliga hälsoproblem. För att lösa detta problem hade två av de fem granskade institutionerna (rådet och kommissionen) redan genomfört frivilliga personalundersökningar och två andra (parlamentet och revisionsrätten) planerade att göra det inom en snar framtid. Kommissionen gjorde en undersökning bland den egna personalen och personalen vid genomförandeorganen och Europeiska utrikestjänsten och mottog ungefär 10 000 svar (vilket motsvarar en svarsfrekvens på 22 %). Av de svarande ansåg 4,4 % sig ha en funktionsnedsättning och 6,4 % uppgav att de vårdade en närstående med funktionsnedsättning.⁵⁹

67 De granskade EU-institutionerna anställde totalt omkring 4 000 praktikanter 2022, men det är inte känt hur många praktikanter som hade en funktionsnedsättning. Vår analys visade också att tre av de fem granskade institutionerna hade ett åtgärdsprogram för positiv särbehandling (åtgärder riktade till särskilda grupper för att minimera de nackdelar de möter i konkurrensen med andra sökande) och en annan institution övervägde att införa ett sådant program (se [tabell 3](#)). Men vi fann också att dessa åtgärdsprogram för positiv särbehandling främst riktade sig till praktikanter. Praktikanter med funktionsnedsättning får också delta i praktikprogram som är öppna för alla. Endast en institution (parlamentet) genomför för närvarande ett åtgärdsprogram för positiv särbehandling för kontraktsanställda.

⁵⁹ Europeiska kommissionen, *Survey on diversity, inclusion and respect at the workplace, report of the results* (undersökningen genomfördes i mars 2021).

Tabell 3 – Åtgärdsprogram för positiv särbehandling och tillhörande mål i de fem EU-institutionerna

Institution	Praktikanter med funktionsnedsättning (per år)	Kontraktanställda med funktionsnedsättning
Europaparlamentet	Cirka 30 (cirka 15 praktikanter två gånger per år)	Under 2022 fanns finansiering tillgänglig för sju personer med funktionsnedsättning (sex personer rekryterades)
Europeiska unionens råd	Sex (tre praktikanter två gånger per år)	Handlingsplan under behandling
Europeiska kommissionen	Ingen handlingsplan	Ingen handlingsplan
Europeiska unionens domstol	Handlingsplan under behandling	Ingen handlingsplan
Europeiska revisionsrätten	Minst en praktikant per år	Ingen handlingsplan

Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsarbetet.

68 EU-institutionerna rekryterar fast anställd personal på grundval av om de klarat olika uttagningsprov som anordnas av Europeiska rekryteringsbyrån (Epsa). Epsa tillhandahåller rimliga behovsanpassningar för sökande med funktionsnedsättning när de begär det, på grundval av ett läkarintyg eller ett specialistutlåtande. De sökande som godkänns förs upp på reservlistor för fasta tjänster. Epsa övervakar dock inte huruvida godkända sökande med funktionsnedsättning faktiskt anställs av EU-institutionerna, eftersom rekryteringsfasen inte ingår i Epsas mandat.

69 Europaparlamentets budgetkontrollutskott ställde frågor till EU:s institutioner och organ om deras rekrytering av personer med funktionsnedsättning, vilket visade på behovet av rapportering⁶⁰. I undersökningen gav EU-institutionerna oss inte jämförbara uppgifter om anställningssituationen för personer med funktionsnedsättning. De jämför inte sina interna siffror med jämförbara uppgifter på EU-nivå.

⁶⁰ Se till exempel fråga 22 i frågeformuläret om ansvarsfrihet till Europeiska unionens domstol, *2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice*.

Kommissionen har endast begränsade uppgifter om hur mycket EU-finansiering som anslås till stödåtgärder för personer med funktionsnedsättning

70 När det gäller tillgänglig EU-finansiering, inklusive tillfälliga stödåtgärder (CRII/CRII+ och React-EU), bedömde vi

- om övervakning gjorde det möjligt att fastställa hur EU-finansiering bidrar till att förbättra livet för personer med funktionsnedsättning,
- om EU-finansiering för personer med funktionsnedsättning kunde identifieras och
- om det övergripande nödvändiga villkoret för genomförandet av konventionen och rekommendationerna från den europeiska planeringsterminen bidrog till bättre inriktning på behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Övervakningsramen för båda programperioderna gör det inte möjligt att bedöma om EU-finansiering bidrar till att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning

71 Kommissionen har ingen information om den faktiska finansiering som tilldelats särskilda åtgärder till förmån för personer med funktionsnedsättning, eftersom det inte finns någon motsvarande utgiftskategori. Vi fann att detta var fallet både för ESF och för EU:s stödåtgärder (CRII/CRII+ och React-EU) och att det inte kommer att ändras för programperioden 2021–2027.

72 I EU-lagstiftningen föreskrivs en gemensam outputindikator som hänvisar till ”personer med funktionsnedsättning”⁶¹. Medlemsstaterna måste årligen rapportera om denna indikator. För programperioden 2014–2020 var medlemsstaterna inte skyldiga att fastställa mål för det antal deltagare med funktionsnedsättning som de avsåg att nå. De kommer inte heller att vara skyldiga att göra det under programperioden 2021–2027.

⁶¹ Förordning (EU) nr 1304/2013 och förordning (EU) nr 2021/1057.

73 Indikatorn gör det möjligt att uppskatta hur många personer med funktionsnedsättning som fick EU-stöd. Den gör det dock inte möjligt för kommissionen att fastställa hur mycket EU-finansiering som anslogs till personer med funktionsnedsättning. Ingen gemensam resultatindikator angavs i förhållande till denna målgrupp. Följaktligen kommer övervakningssystemet inte att tillhandahålla nödvändig information om huruvida medlemsstaterna har ansträngt sig tillräckligt väl för att nå personer med funktionsnedsättning.

74 Under programperioden 2014–2020 anslogs totalt 100 miljarder euro till medlemsstaterna inom ramen för ESF via de tematiska målen 8 (Att främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet), 9 (Att Främja social delaktighet och bekämpa fattigdom och all diskriminering) och 10 (Att Investera i utbildning för färdigheter och livslångt lärande). Åtgärder till stöd för personer med funktionsnedsättning kunde ha finansierats inom alla de tre tematiska målen, men det finns inga särskilda uppgifter om finansieringen av sådana åtgärder.

75 Det finns mer information om hur många personer med funktionsnedsättning som fick stöd från ESF under programperioden 2014–2020. Enligt den gemensamma outputindikatorn ”deltagare med funktionsnedsättning” hade ESF-åtgärderna nått sammanlagt 3,6 miljoner deltagare i hela EU i slutet av 2021⁶². [Ruta 2](#) innehåller mer detaljerad information om de fyra medlemsstater som vi besökte.

⁶² *Europeiska struktur- och investeringsfonderna – Sammanfattande rapport 2022 om programmen på grundval av de årliga genomföranderapporterna för 2014–2020, COM(2023) 39.*

Ruta 2

ESF-program som berör personer med funktionsnedsättning i de medlemsstater som vi besökte (ett exempel per medlemsstat)

Nederländerna: Aktiv inkludering för att öka sysselsättningsmöjligheterna, i syfte att motverka ungdomsarbetslösheten och öka anställbarheten för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, inklusive personer med funktionsnedsättning. Deltagare med funktionsnedsättning: 225 126.

Spanien: Integrationsvägar för att hjälpa personer med funktionsnedsättning att komma in på arbetsmarknaden samt subventionerade socialförsäkringsavgifter för personer med funktionsnedsättning via skraddarsydd arbetsförmedlingar. Deltagare med funktionsnedsättning (det operativa programmet Social delaktighet): 421 063.

Sverige: Inkludering på utbildningsområdet och på arbetsmarknaden och tillägnande av färdigheter och kvalifikationer för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, inbegripet personer med funktionsnedsättning. Deltagare med funktionsnedsättning: 50 287.

Rumänien: Åtgärder för personer med funktionsnedsättning, inbegripet avinstitutionalisering, tillhandahållande av hjälpmedel, utbildning och sysselsättning. Deltagare med funktionsnedsättning (det operativa programmet Mänskligt kapital): 13 670.

Källa: Revisionsrätten, baserat på revisionsarbetet och plattformen för öppna data <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (från februari 2023).

76 Som svar på covid-19-pandemin som bröt ut i mars 2020 införde kommissionen åtgärder för att öka flexibiliteten i finansieringen (CRII, följt av CRII+)⁶³ och tillhandahöll ytterligare tilläggsfinansiering till programmen 2014–2020 (React-EU)⁶⁴ genom NextGenerationEU⁶⁵. I kommissionens interna riktlinjer för medlemsstaterna om hur nödfinansieringen skulle användas hänvisar man till personer med funktionsnedsättning som exempel på insatser som kan finansieras. Men trots att personer med funktionsnedsättning påverkades oproportionerligt mycket av pandemin (se exempel i [ruta 3](#)) görs endast hänvisningar till dem som en av de sårbara/missgynnade grupperna.

⁶³ [Förordning \(EU\) 2020/460](#).

⁶⁴ [Förordning \(EU\) 2020/2221](#).

⁶⁵ [Förordning \(EU\) 2020/2094](#).

Ruta 3

Exempel på problem för personer med funktionsnedsättning under covid-19-pandemin i de medlemsstater som vi besökte

I **Nederländerna** hade beslutet att inte ge besökare tillträde till vårdhem och vårdinrättningar samt dagscentrum för vuxna och barn med funktionsnedsättning den allra största negativa effekten på personer med funktionsnedsättning.

I **Spanien** begränsade pandemin många sociala tjänster samt utbildnings- och arbetsförmedlingstjänster för personer med funktionsnedsättning, och man tog inte alltid hänsyn till dem i planeringen av åtgärder för att bekämpa pandemin.

I **Sverige** genomfördes inte någon nationell nedstängning under pandemin, men lokala nedstängningar infördes i vissa län och/eller kommuner. Detta begränsade ibland tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster och dagliga aktiviteter för personer med funktionsnedsättning.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsarbetet.

77 Kommissionen bedömde covid-19-pandemins inverkan på personer med funktionsnedsättning senare under pandemin (2021) inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Kommissionens sammanfattande rapport⁶⁶ uppmärksammade ett antal problem, nämligen

- de oproportionerligt många dödsfall som drabbade denna grupp jämfört med personer utan funktionsnedsättning, även om det fanns mycket få uppdelade uppgifter om dödsfall på grund av covid-19 bland personer med funktionsnedsättning,
- isoleringen och segregeringen av personer med funktionsnedsättning på institutioner till följd av covid-19-restriktioner på grund av besöksförbud och aktiviteter som ställdes in, vilket även drabbade personer med funktionsnedsättning som levde ute i samhället,
- den begränsade tillgången till hälso- och sjukvård, habilitering och rehabilitering på grund av att många "icke-väsentliga" tjänster stängdes ner,
- det tillfälliga upphävandet eller begränsningen av sociala tjänster och stöd i många fall,

⁶⁶ Europeiska kommissionen, *COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps*, 2021.

- o onlineundervisning som sannolikt medförde särskilda utmaningar för barn med funktionsnedsättning.

Det övergripande nödvändiga villkoret och rekommendationerna från den europeiska planeringsterminen på finansieringen av åtgärder för personer med funktionsnedsättning 2021–2027 kan ha begränsade effekter

Det övergripande nödvändiga villkoret riskerar att ha begränsade effekter

78 Liksom för programperioden 2014–2020 innehåller förordningen om gemensamma bestämmelser för programperioden 2021–2027⁶⁷ villkor som måste uppfyllas för EU:s medfinansierade program. De är mer kända som nödvändiga villkor och kan vara övergripande (tillämpliga på alla specifika mål) eller tematiska. Ett av de övergripande nödvändiga villkoren avser genomförandet och tillämpningen av konventionen och kopplar samman den relevanta EU-finansieringen och konventionen.

79 Det särskilda övergripande nödvändiga villkoret kräver att medlemsstaterna har nationella ramar för att säkerställa genomförandet av konventionen, som omfattar följande:

- o Mål med mätbara mål, datainsamling och övervakningsmekanismer.
- o Arrangemang för att säkerställa att politik, lagstiftning och standarder avseende tillgänglighet verkligen kommer till uttryck i förberedelserna och genomförandet av programmen.
- o Rutiner för rapportering till övervakningskommittén om insatser som stöds av EU-fonderna och som inte överensstämmer med konventionen och klagomål avseende konventionen som lämnats in i överensstämmelse med rutinerna enligt artikel 69.7 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

⁶⁷ Förordning (EU) 2021/1060.

80 Detta övergripande nödvändiga villkor måste uppfyllas konsekvent under programperioden 2021–2027, annars kommer kommissionen inte att återbetala utgifterna för det särskilda målet i fråga. Detta är ett framsteg jämfört med programperioden 2014–2020⁶⁸, när det relevanta förhandsvillkoret endast krävde tillräcklig administrativ kapacitet för att genomföra och tillämpa konventionen och kommissionen endast kontrollerade att förhandsvillkoren var uppfyllda i början av programperioden.

81 Vi noterade dock att kommissionens bedömning av efterlevnaden av det övergripande nödvändiga villkoret begränsades till en kontroll av huruvida de nationella strategierna eller handlingsplanerna innehåller mätbara mål. Kommissionen är inte rättsligt skyldig att följa upp om målen verkligen uppnås. Det innebär att detta övergripande nödvändiga villkor är ett administrativt krav för att erhålla EU-finansiering snarare än ett verktyg för att säkerställa att finansieringen riktas bättre.

Rekommendationerna för den europeiska planeringsterminen har endast ett begränsat fokus på personer med funktionsnedsättning

82 Enligt bestämmelserna för programperioden 2021–2027⁶⁹ ska medlemsstaterna prioritera de utmaningar som identifierats genom den europeiska planeringsterminen och anslå lämpliga resurser för att ta itu med dessa utmaningar. Detta krav är dock av begränsad betydelse när det gäller finansieringen av åtgärder för att stödja personer med funktionsnedsättning i EU.

83 Vår analys visade att i *Europeiska planeringsterminen 2022: meddelande om vårpaketet* nämndes endast personer med funktionsnedsättning två gånger – en gång i samband med grupper som påverkats oproportionerligt mycket av covid-19-pandemin och en gång i samband med ökat deltagande på arbetsmarknaden. Ingen av de landsspecifika rekommendationer för 2020 eller 2022 som formulerades genom den europeiska planeringsterminen hänvisade uttryckligen till personer med funktionsnedsättning, trots covid-19-pandemins oproportionerliga inverkan på denna grupp. De landsspecifika rekommendationerna för 2020 hänvisade inte till missgynnade grupper (som kan omfatta personer med funktionsnedsättning). Endast fyra medlemsstater fick en rekommendation om missgynnade grupper via de landsspecifika rekommendationerna för 2022. Samtidigt fick 26 av 27 medlemsstater en identisk rekommendation om sårbara grupper i samband med höjningar av energipriserna.

⁶⁸ [Förordning \(EU\) nr 1303/2013](#).

⁶⁹ [Förordning \(EU\) 2021/1057](#).

84 Vår analys visade också att hänvisningarna till personer med funktionsnedsättning i landsrapporterna tenderade att vara mycket brett formulerade och allmänt hållna, till exempel när det gäller sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning eller risken för fattigdom och behovet av åtgärder. De nationella reformprogrammen i de fyra medlemsstater som besöktes hänvisade till planerade åtgärder för att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning, men i varierande grad.

Hänvisningarna till personer med funktionsnedsättning i partnerskapsavtalen och förslagen till program för de fyra besökta medlemsstaterna låg i stort sett i linje med de problem som identifierades under den europeiska planeringsterminen. Därför hänvisade kommissionen i sina synpunkter på partnerskapsavtalen och programmen för 2021–2027 huvudsakligen till införandet av övergripande principer om icke-diskriminering och tillgänglighet.

85 Den enda av de fyra medlemsstater som vi besökte under revisionen som hade infört en särskild prioritering för personer med funktionsnedsättning under programperioden 2021–2027 var Rumänien. De åtgärder som anges i utkastet till programmet för inkludering 2021–2027 är i hög grad inriktade på att förbättra tjänsterna för personer med funktionsnedsättning samt på stödteknik, beslutstjänster och sysselsättningsåtgärder. I Sverige är det nationella ESF+-programmet inriktat på arbetssökande som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, däribland personer med funktionsnedsättning. Både Nederländerna och Spanien kommer att fortsätta att genomföra stödåtgärder för personer med funktionsnedsättning liknande dem från programperioden 2014–2020.

Slutsatser och rekommendationer

86 Överlag drar vi slutsatsen att effekterna av EU:s åtgärder för situationen för personer med funktionsnedsättning i medlemsstaterna i praktiken har varit begränsade. Under de senaste åren har inga nämnvärda förbättringar skett i EU när det gäller sysselsättningsklyftan för personer med funktionsnedsättning och risken för denna grupp att hamna i fattigdom, två centrala jämlikhetsindikatorer på EU-nivå.

87 När det gäller tillgängliga uppgifter om personer med funktionsnedsättning identifierade vi skillnader i bedömningskriterierna för funktionsnedsättningsstatus mellan medlemsstater (och regioner) som ett centralt problem som gör att kommissionen inte får en god överblick (se punkt [26](#)).

88 Bedömningen av funktionsnedsättning beror på hur centrala eller decentraliserade myndigheter i medlemsstaterna tolkar och tillämpar kriterierna. På EU-nivå bygger de enda jämförbara uppgifterna om situationen för personer med funktionsnedsättning på undersökningar där deltagarna själva anger sin funktionsnedsättningsstatus. Vi identifierade brister i dessa undersökningar när det gäller granularitet, täckning och frekvens. Därför är det inte alltid möjligt att stämma av dessa uppgifter med de administrativa uppgifter som medlemsstaterna sammanställer, vilket försvårar jämförelser mellan EU-länderna. Dessa skillnader i uppgifter kan försvåra det ömsesidiga erkännandet av funktionsnedsättningsstatus i hela EU. Till följd av detta kan personer med funktionsnedsättning som reser till en annan medlemsstat, eller som flyttar dit för att arbeta eller studera eller av andra skäl, drabbas av en större administrativ börda än medborgare i den medlemsstaten. Kommissionen har därför fastställt EU:s politik på detta område för att skydda rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Jämförbar information av hög kvalitet från medlemsstaterna är avgörande för att kunna övervaka en EU-politik som säkerställer lika rättigheter för personer med funktionsnedsättning (se punkterna [26–34](#)). Vi rekommenderar därför följande:

Rekommendation 1 – Ta fram mer jämförbara uppgifter för hela EU

Kommissionen bör ta fram mer jämförbara uppgifter om situationen för personer med funktionsnedsättning, i fråga om täckning, granularitet och frekvens, som en del av underlaget för att mäta effekterna och ändamålsenligheten i EU:s politik för att säkerställa lika rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Måldatum för genomförande: Före utgången av 2025.

89 År 2010 lanserade kommissionen EU:s handikappstrategi 2010–2020 som syftar till att förbättra den sociala delaktigheten och välbefinnandet för personer med funktionsnedsättning och göra det möjligt för dem att fullt ut utöva sina rättigheter. Genom denna strategi omsattes några av bestämmelserna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i ett EU-sammanhang, vilket ledde till att åtgärder lades fram för att stödja personer med funktionsnedsättning inom åtta insatsområden, nämligen tillgänglighet, delaktighet, lika rättigheter och likabehandling, sysselsättning, utbildning, socialt skydd, hälsa samt utrikespolitik (se punkt [40](#)).

90 EU:s handikappstrategi 2021–2030 tar itu med de flesta bristerna i den tidigare strategin. Vi fann att den var förenlig med konventionen och att den införlivade nya åtgärder, däribland sju flaggskeppsinitiativ. Endast för hälften av åtgärderna anges dock ett slutdatum, vilket kan påverka övervakningen av det faktiska genomförandet. Dessutom är några centrala problem, som åtminstone delvis faller inom kommissionens ansvarsområde, fortfarande inte lösta. Kopplingen mellan strategin för 2021–2030 och EU:s finansiering är fortfarande svag, och kommissionen har ännu inte sett över all relevant EU-lagstiftning för att bedöma huruvida den är förenlig med konventionen. Det faktum att arbetet med direktivet om likabehandling stannat av och att införlivandet av den europeiska rättsakten om tillgänglighet gått långsamt i medlemsstaterna hämmar framstegen i genomförandet av viktiga delar av strategin för 2021–2030 (se punkterna [41–50](#)). Vi rekommenderar därför följande:

Rekommendation 2 – Gör framsteg i översynen och antagandet av relevant EU-lagstiftning för att säkerställa att den är förenlig med konventionen

Kommissionen bör

- a) gradvis se över den EU-lagstiftning som är relevant för strategin för 2021–2030 för att bedöma huruvida den är förenlig med konventionen,
- b) vidta lämpliga åtgärder för att stödja rådet i antagandet av direktivet om likabehandling.

Måldatum för genomförande: Före utgången av 2030 (vid avslutandet av den nuvarande strategin) för översynen av relevant EU-lagstiftning i förhållande till konventionen och före utgången av 2024 för åtgärder i samband med antagandet av direktivet om likabehandling.

91 I arbetet med att åtgärda sysselsättningsklyftan tillkännagavs ett antal åtgärder inom ramen för sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning i strategin för 2021–2030, men effekterna kan ännu inte bedömas. Som ett steg mot ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus i hela EU föreslås det i strategin 2021–2030 att ett EU-intyg om funktionsnedsättning införs. Hur ändamålsenligt det blir beror dock på dess angivna tillämpningsområde. Ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus skulle bidra till fri rörlighet utan hinder för personer med funktionsnedsättning i hela EU (se punkterna [52–60](#)). Vi rekommenderar därför följande:

Rekommendation 3 – Arbeta för ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus

Kommissionen bör samarbeta med medlemsstaterna för ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus i EU (för kortare vistelser i EU:s medlemsstater), med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Måldatum för genomförande: Före utgången av 2025.

92 Kommissionen har gjort ett ambitiöst åtagande att föregå med gott exempel när det gäller tillgänglighet och anställning av personer med funktionsnedsättning. Den har uppmanat andra EU-institutioner att göra liknande insatser. Hittills har dock de uppgifter som finns tillgängliga inte gjort det möjligt att bedöma om EU-institutionerna har uppnått sina ambitioner när det gäller att inkludera personer med funktionsnedsättning i sin arbetsstyrka (se punkterna [61–69](#)). Vi rekommenderar därför följande:

Rekommendation 4 – Mäta och rapportera framsteg när det gäller att anställa personer med funktionsnedsättning vid EU-institutionerna

EU-institutionerna bör föregå med gott exempel och

- a) mäta framstegen när det gäller att inkludera personer med funktionsnedsättning i sin arbetsstyrka,
- b) rapportera regelbundet (helst vartannat år), och härvid beakta dataskyddsregler fullt ut, genom att jämföra sina egna uppgifter med jämförbar information på EU-nivå, och där så är möjligt även på medlemsstatsnivå.

Måldatum för genomförande: Före utgången av 2025.

93 Varken EU:s finansieringsram för 2014–2020 eller den för 2021–2027 innehåller någon särskild utgiftskategori för stöd till personer med funktionsnedsättning. Detta innebär också att kommissionens övervakningsram inte är utformad för att tillhandahålla information om i vilken utsträckning EU-finansieringen bidrar till att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning. Samtidigt föreskriver EU-lagstiftningen en gemensam outputindikator för deltagare med funktionsnedsättning för de båda perioderna som omfattas av denna revision. Det finns dock ingen gemensam resultatindikator som illustrerar hur EU-finansieringen har förbättrat situationen för personer med funktionsnedsättning (se punkterna [71–77](#)).

94 Vid programplaneringen av sammanhållningspolitiken 2021–2027 måste medlemsstaterna uppfylla sådana krav som det övergripande nödvändiga villkoret om att genomföra konventionen och rekommendationerna från den europeiska planeringsterminen. Vi fann att effekterna av de båda verktygen för att bättre inrikta EU-finansieringen på de behov som personer med funktionsnedsättning har i de besökta medlemsstaterna kan vara begränsade på grund av ett otillräckligt fokus på dem (se punkterna [78–85](#)).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Annemie Turtelboom som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 28 juni 2023.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilaga

Flaggskeppsinitiativ i strategin för 2021–2030 och status för dem

	Flaggskeppsinitiativ	Tidsplan	Status
1	Att inrätta ett europeiskt resurscentrum – AccessibleEU – för att öka samstämmigheten i tillgänglighetspolitiken och underlätta tillgången till relevant kunskap.	2022	Kommissionen har ingått ett avtal avseende AccessibleEU-centrumet, som har påbörjat det förberedande arbetet och hållit i flera presentationer och evenemang. Kommissionen samråder också om ett utkast till standardiseringsmandat för att utarbeta standarder för produkter och tjänster för genomförandet av den europeiska rättsakten om tillgänglighet.
2	Att föreslå att ett EU-intyg om funktionsnedsättning inrättas som ska erkännas i alla medlemsstater.	2023	Kommissionen har inlett diskussioner om denna fråga med medlemsstaterna och det civila samhällets organisationer. Denna åtgärd har tagits med som ett lagstiftningsförslag i kommissionens arbetsprogram för 2023.
3	Att utfärda riktlinjer till medlemsstaterna som rekommenderar förbättringar när det gäller självständigt boende och inkludering av personer med funktionsnedsättning i samhället.	2023	Kommissionen utför förberedande arbete, inbegripet samråd med medlemsstaterna och relevanta organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning.
4	Att utfärda en europeisk kvalitetsram för sociala tjänster av högsta kvalitet för personer med funktionsnedsättning.	2024	Ska inledas.

	Flaggskeppsinitiativ	Tidsplan	Status
5	Att lägga fram ett paket för att förbättra resultaten på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, som ska hjälpa medlemsstaterna att genomföra sysselsättningsriktlinjerna genom den europeiska planeringsterminen.	2022	Slutfört. Sysselsättningspaketet för personer med funktionsnedsättning har offentliggjorts.
6	Att inrätta plattformen för frågor som rör funktionsnedsättning, med deltagande av de nationella kontaktpunkterna, organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning och kommissionen, för att stödja genomförandet av strategin för 2021–2030 samt nationella strategier för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.	2021	Slutfört. Plattformen för frågor som rör funktionsnedsättning inrättades i oktober 2021 och hade sitt första möte den 15 december 2021.
7	Att anta kommissionens förnyade personalstrategi, inklusive åtgärder för att främja mångfald och inkludering av personer med funktionsnedsättning.	2022	Slutfört. Strategin offentliggjordes i maj 2022.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens övervakningsram.

Förkortningar

CRII/CRII+: investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset.

EDF: Europeiskt handikappforum.

Epsa: Europeiska rekryteringsbyrån.

ESF: Europeiska socialfonden.

ESF+: Europeiska socialfonden+.

Eurofound: Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor.

FRA: Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

React-EU: återhämtningsstöd för sammanhållning och till Europas regioner.

Ordförklaringar

den europeiska pelaren för sociala rättigheter: ram för att ge EU:s medborgare nya och mer ändamålsenliga sociala rättigheter.

den europeiska planeringsterminen: årlig cykel som utgör en ram för samordning av EU-medlemsstaternas ekonomiska politik och övervakning av framsteg.

Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor: EU-byrå som tillhandahåller information, rådgivning och sakkunskap i sociala frågor, sysselsättningsfrågor och arbetsrelaterade frågor.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter: EU-byrå som skyddar de rättigheter, värden och friheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning: år 2007 undertecknade EU konventionen, som trädde i kraft i januari 2011; konventionen är ett internationellt rättsligt bindande instrument som fastställer miniminormer för rättigheter för personer med funktionsnedsättning; 22 av 27 EU-medlemsstater har också ratificerat det fakultativa protokollet till konventionen, genom vilket en individuell klagomålsmekanism inrättas; unionen har som sådan inte ratificerat det.

habilitering: process för att hjälpa personer med funktionsnedsättning att förvärva eller förbättra färdigheter och funktioner för vardagslivet.

landsspecifika rekommendationer: årlig vägledning som kommissionen utfärdar till enskilda medlemsstater, som en del av den europeiska planeringsterminen, om deras makroekonomiska politik, budgetpolitik och strukturpolitik.

mål för hållbar utveckling: år 2015 antog FN sin Agenda 2030 för hållbar utveckling, som därefter ratificerades av EU:s alla medlemsstater; i målen för hållbar utveckling nämns uttryckligen personer med funktionsnedsättning (mål 4 om utbildning, mål 8 om tillväxt och sysselsättning, mål 10 om jämlikhet, mål 11 om tillgängliga städer och samhällen och mål 17 om uppgiftsinsamling); andra mål avser personer i utsatta situationer, ett begrepp som omfattar personer med funktionsnedsättning.

operativt program: ramen för genomförande av EU-finansierade sammanhållningsprojekt under en fastställd period som återspeglar de prioriteringar och mål som fastställs i partnerskapsöverenskommelser mellan kommissionen och enskilda medlemsstater.

outputindikator: mätbar variabel som ger information för bedömning av ett projekts produkter eller resultat.

resultatindikator: värden som används för att mäta resultaten av projekt som får stöd eller av de operativa programmen.

Svar från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens domstol

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2023-20>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2023-20>

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelbrottsnivå, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Stef Blok med stöd av Johan Adriaan Lok (kanslichef) och Laurence Swajkajzer (attaché), Pietro Puricella och Maria Eulàlia Reverté I Casas (förstachefer), Aleksandra Klis-Lemieszonek (uppgiftsansvarig), Luis de la Fuente Layos (biträdande uppgiftsansvarig) och Marjeta Leskovar och Nils Odins (revisorer). Iulia-Mihaela Vlădoianu gav språkligt stöd. Olga Ioannidou, revisionsrättens ombud för mångfald och inkludering, gav stöd i frågor som rörde jämlikhet och inkludering.



Från vänster: Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Swajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté I Casas, Pietro Puricella och Marjeta Leskovar.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2023

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-0674-1	ISSN 1977-5830	doi: 10.2865/004466	QJ-AB-23-020-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0252-1	ISSN 1977-5830	doi: 10.2865/72179	QJ-AB-23-020-SV-N

Omkring en fjärdedel av EU:s medborgare uppger själva att de har en funktionsnedsättning. Som en hjälp för medlemsstaterna att tillhandahålla stöd har EU antagit strategier för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vi bedömde om kommissionen hade vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att stödja personer med funktionsnedsättning. Effekterna av EU:s åtgärder på detta område var begränsade och centrala indikatorer hade inte förbättrats nämnvärt. Kriterierna för funktionsnedsättning skiljer sig åt mellan medlemsstaterna, och de statistiska uppgifterna är inte jämförbara, vilket försvårar ömsesidigt erkännande. I strategin för 2021–2030 fastställs mål, men en del frågor förblir olösta och det befintliga övervakningssystemet visar inte hur EU-finansieringen hjälper till att förbättra livet för personer med funktionsnedsättning. Vi rekommenderar att kommissionen tar fram mer jämförbara uppgifter, arbetar för ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus och ser över EU-lagstiftningen för att bedöma huruvida den är förenlig med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vi rekommenderar också att EU-institutionerna mäter sina framsteg med att inkludera personer med funktionsnedsättning i sin arbetsstyrka.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors