



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.1.2003
KOM(2003) 16 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Mod et juridisk bindende FN-instrument
til fremme og beskyttelse af handicappedes
rettigheder og værdighed**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Mod et juridisk bindende FN-instrument til fremme og beskyttelse af handicappedes rettigheder og værdighed

RESUME

Formålet med denne meddelelse er at tilkendegive Europa-Kommissionens støtte til et juridisk bindende FN-instrument til beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder og værdighed samt at forklare, hvorfor aktiv deltagelse fra Det Europæiske Fællesskabs side i udviklingen af et sådant instrument er nødvendig.

Inden for rammerne af et ad hoc-udvalg i FN-regi nedsat i henhold til FN's resolution 56/168 er der nu begyndt at finde diskussioner sted om at "overveje forslag til en omfattende og integreret international konvention til beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder og værdighed".

Selv om der ikke skal herske tvivl om, at handicappede er omfattet af de generelle menneskerettighedsstandarder, er der en lang række beviser på, at mange faktorer hindrer handicappede i at udøve deres rettigheder. Dette er eksplicit anerkendt på internationalt plan. Respekt for lighedsprincippet, der er det grundlæggende i ethvert menneskerettighedsinstrument, kræver, at man anerkender, at handicappede er berettiget til at nyde godt af samtlige internationalt garanterede rettigheder og friheder uden forskelsbehandling på grund af handicap. Dette bør være fordelen ved et nyt juridisk bindende FN-instrument, der kompletterer de eksisterende rammer for menneskerettigheder. Temakonventioner har vist sig at styrke og komplettere de gældende menneskerettighedsinstrumenter.

Denne fokus på forskelsbehandling falder helt i tråd med Fællesskabets handicapstrategi med udgangspunkt i de handicappedes rettigheder, der indebærer, at handicappede skal have mulighed for at udøve deres rettigheder på lige fod med resten af befolkningen. Det er også i overensstemmelse med udviklingen i politikkerne, der har taget afsæt i artikel 13 i EF-traktaten, der gør det muligt for Fællesskabet at tage initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af handicap. Fællesskabet har allerede gjort brug af disse nye bestemmelser – især på beskæftigelses- og erhvervsområdet.

En aktiv deltagelse fra Fællesskabets side i de internationale bestræbelser på at udvikle effektive mekanismer til bekæmpelse af forskelsbehandling af handicappede vil være et naturligt komplement til Det Europæiske Handicapår. Det vil også sende et kraftigt signal til det internationale samfund om Fællesskabets fokus på fremme af handicappedes rettigheder.

Kommissionen vil derfor snart forelægge en henstilling til Rådet om at bemyndige Kommissionen til på vegne af Det Europæiske Fællesskab at forhandle ved kommende møder i FN's ad hoc-udvalg.

1. INDLEDNING

Inden for rammerne af et ad hoc-udvalg i FN-regi nedsat i henhold til FN's resolution 56/168 er der nu begyndt at finde diskussioner sted om at "overveje forslag til en omfattende og integreret international konvention til beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder og værdighed"¹. Kommissionen hilser denne debat på internationalt plan velkommen. Debatten falder godt i tråd med Fællesskabets politik til bekæmpelse af forskelsbehandling, der bygger på artikel 13 i EF-traktaten, og med de centrale målsætninger, der er vedtaget af medlemsstaterne for Det Europæiske Handicapår i 2003.

Formålet med denne meddelelse er at fremsætte Europa-Kommissionens synspunkt vedrørende et muligt internationalt juridisk bindende instrument.

Meddelelsen beskriver baggrunden (FN) for dette spørgsmål. Den ser nærmere på handicapproblematikken i et menneskerettighedsperspektiv og giver en beskrivelse af de potentielle fordele ved et juridisk bindende FN-instrument. Efter Kommissionens opfattelse bør det primære formål med et sådant instrument være at fremhæve anvendelsen af generelle menneskerettighedsstandarder over for handicappede samt at gøre denne anvendelse mere direkte relevant og synlig. I stedet for at indføre ny lovgivning bør instrumentet tilpasse de nuværende implementeringsstandarder for menneskerettigheder til de særlige forhold, der gælder for handicappede, og på denne måde forbedre handicappedes muligheder for at udøve deres rettigheder.

På baggrund af Fællesskabets erfaringer med bekæmpelse af forskelsbehandling og gennemførelsen af direktiv 2000/78/EF om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, der omfatter særlige bestemmelser for handicappede, anfører meddelelsen de retningslinjer, som det påtænkte instrument bør indeholde. Endelig er meddelelsen et signal om, at Kommissionen har til hensigt at bidrage aktivt til udviklingen af et sådant instrument og trække på Fællesskabets kompetence i forbindelse med bekæmpelse af forskelsbehandling.

2. BAGGRUND

Debatten i FN om en temakonvention om handicappedes rettigheder er ikke ny. Handicapsspørgsmål har været taget op ved flere lejligheder i FN's historie. I 1970'erne var de første instrumenter, der eksplicit anerkendte handicappedes rettigheder, følgende to erklæringer: erklæringen om psykisk udviklingshæmmedes rettigheder² og erklæringen om handicappedes rettigheder³. Selv om disse to erklæringer var de første, vigtige skridt mod en erkendelse af handicappedes rettigheder, blev de kritiseret for at tage udgangspunkt i forældede lægevidenskabelige modeller og velfærdsmodeller vedrørende handicap.

To andre instrumenter sidst i 1980'erne – principper for beskyttelse af personer med psykiske sygdomme og forbedring af sundhedsplejen for psykisk syge⁴ og standardregler for

¹ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>

² Proklameret ved generalforsamlingsresolution 2856 (XXVI) af 20.12.1971: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mental.htm

³ Proklameret ved generalforsamlingsresolution 3447 (XXX) af 9.12.1975: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/72.htm>

⁴ Generalforsamlingsresolution 46/119, 46 UN. GAOR Supp. (No. 49) at 189, UN. Doc. A/46/49 (1991)

ligestilling af handicappedes muligheder⁵ – fokuserede på lige muligheder. Alle disse instrumenter har bidraget til at tydeliggøre de handicappedes rettigheder til uafhængighed og selvbestemmelse og har forbedret forståelsen af de generelle menneskerettighedskonventioner, for så vidt som disse vedrører handicappede. Ikke desto mindre er alle disse instrumenter ikke bindende for FN's medlemslande og indeholder heller ikke bestemmelser til overvågning af handicappedes rettigheder.

Det var i denne sammenhæng, at Mexicos regering i december 2001 fremsatte FN-resolution 56/168, der opfordrede til, at man begyndte at overveje en konvention om handicappedes menneskerettigheder, og til, at der med det samme blev nedsat et ad hoc-udvalg. Formålet med dette ad hoc-udvalg var at "behandle forslag om en omfattende og integreret international konvention til beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder og værdighed". Med støtte fra det tredje udvalg (for sociale spørgsmål) blev denne resolution vedtaget på FN's generalforsamling uden stemmeafgivning.

FN's Kommission for Social Udvikling vedtog derpå en resolution den 21. februar 2002, der hilste FN-resolution 56/168 om en omfattende og integreret international konvention til fremme og beskyttelse af handicappedes rettigheder og værdighed velkommen. Denne resolution blev efterfulgt af resolution 2002/61⁶, der blev vedtaget den 26. april 2002 af FN's Menneskerettighedskommission.

Herefter afholdt ad hoc-udvalget sin første række af møder fra den 29. juli til 9. august 2002. Ad hoc-udvalget har i sine anbefalinger til FN's generalforsamling opfordret bl.a. "regionale kommissioner og mellemstatslige organisationer samt ikke-statslige organisationer (ngo'er) til at komme med forslag og mulige elementer, der skal medtages i et forslag til en konvention".

3. HANDICAPPEDES BESKYTTELSE UNDER MENNESKERETTIGHEDERNE

FN skønner, at over 500 mio. mennesker lider af handicap som følge af en psykisk, fysisk eller sansemæssig funktionsnedsættelse, og, uanset hvor i verden de bor, så er deres liv ofte begrænset af fysiske, tekniske eller sociale barrierer. Flertallet af handicappede bor i udviklingslandene, hvor de også oplever fattigdom og en mangel på basale sociale ydelser og uddannelse. Handicappede udgør ikke en homogen gruppe, og der findes en lang række forskellige handicap og tilhørende spørgsmål. Handicap kan være synlige eller skjulte, være af mere eller mindre alvorlig grad, omfatte en eller flere funktionsnedsættelser eller være kroniske eller tilbagevendende. Former for handicap omfatter mobilitet/behændighed, mentale/kognitive svigt samt høre-, tale- og synssvigt. Når handicappede lever i et miljø, der ikke giver plads til deres handicap, møder de barrierer og forhindringer, der afskærer dem fra at udøve deres rettigheder og have de samme muligheder som andre mennesker.

De eksisterende lovgivningsmæssige rammer

Centrale menneskerettighedsinstrumenter – herunder den universelle menneskerettighedserklæring og de internationale konventioner om civile og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder – fastslår, at alle mennesker er omfattet af menneskerettighederne, og at enhver er berettiget til at nyde godt af disse

⁵ Vedtaget på FN's generalforsamling, 48. samling, resolution 48/96, bilag, 20.12.1993: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

⁶ [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.RES.2002.61.EN?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/E.CN.4.RES.2002.61.EN?opendocument)

rettigheder uden nogen form for forskelsbehandling. Retten til alle menneskerettigheder uden forskelsbehandling tilfalder også handicappede – udfordringen er at sikre, at dette anerkendes og gennemføres fuldt ud.

Respekt for **lighedsprincippet**, der er det grundlæggende i alle menneskerettighedsinstrumenter, kræver, at man tilsikrer, at handicappede har mulighed for at udøve deres rettigheder på lige fod med andre mennesker. Selv om der er sket betydelige fremskridt i de sidste par år, forhindrer en række problemer alligevel handicappede i at deltage fuldstændigt i samfundslivet. **Det er derfor et centralt spørgsmål, om den nuværende beskyttelse, som de gældende internationale menneskerettighedsinstrumenter giver, er tilstrækkelig for handicappede.**

Politisk vilje til beskyttelse af handicappedes rettigheder

Det internationale samfund har bekræftet sit tilsagn til princippet om, at handicappede også er omfattet af menneskerettighederne. Verdenskonferencen om menneskerettigheder i Wien⁷ anfører f.eks. følgende i par. 63 af Wiener-erklæringen og -handlingsprogrammet:

”Verdenskonferencen om menneskerettigheder bekræfter på ny, at alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er universelle og således uden forbehold også omfatter handicappede. Alle mennesker er født lige og har de samme rettigheder til et liv og til velfærd, uddannelse og arbejde og til et uafhængigt liv og aktiv deltagelse overalt i samfundet. Enhver direkte forskelsbehandling eller enhver anden negativ forskelsbehandling af en handicappet person er derfor en krænkelse af vedkommendes rettigheder. Verdenskonferencen om menneskerettigheder opfordrer regeringer til, hvor dette er nødvendigt, at indføre ny eller tilpasse eksisterende lovgivning for at sikre handicappedes adgang til disse og andre rettigheder.”

Vidnesbyrd om forskelsbehandling

Selv om handicappede ifølge international menneskerettighedslovgivning er omfattet af de samme internationale menneskerettigheder som alle andre mennesker, nyder de i praksis ikke samme effektive beskyttelse af deres rettigheder. Dette problem er veldokumenteret på internationalt plan.

Den særlige rapportør for FN's Menneskerettighedskommission⁸ har i sin rapport om menneskerettigheder og handicap anført følgende:

”I de fleste lande sker menneskerettighedskrænkelser mod handicappede som ubevidst forskelsbehandling, herunder oprettelse og opretholdelse af menneskeskabte [sic] barrierer, der nægter handicappede adgang til fuldstændig deltagelse i det sociale, økonomiske og politiske liv i deres lokalsamfund. De fleste regeringer synes at have en begrænset forståelse for menneskerettigheder i forhold til handicappede og er af den opfattelse, at de kun bør undlade at indføre foranstaltninger, når disse har en negativ konsekvens for handicappede. Handicappede er derfor forsømt, hvad angår menneskerettighedspolitik og -lovgivning.”

⁷ Verdenskonferencen om menneskerettigheder – Wien – 14./25.6.1993: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

⁸ Rapport om menneskerettigheder og handicap udarbejdet af Leandro Despouy: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm>

Kontoret for den særlige rapportør for handicap under FN's Kommission for Social Udvikling⁹ arrangerede i 2000 et seminar om menneskerettigheder og handicap med det formål at udforme retningslinjer for en mere effektiv identifikation og rapportering af krænkelse og misbrug af handicappedes menneskerettigheder. Ved denne lejlighed rapporteredes der om misbrug og krænkelse af handicappedes menneskerettigheder.

Inclusion International, der er en ikke-statslig organisation, fremlagde en skriftlig redegørelse¹⁰ til FN's Menneskerettighedskommission, hvor følgende fremhæves:

”Handicappede bliver i praksis fortsat marginaliseret. Især personer med intellektuelle handicap har størst risiko af alle for at blive spærret inde i umenneskelige institutioner. De fratages sædvanligvis deres uddannelsesmuligheder, nægtes adgang til normale sociale forhold og til meningsfyldt og lønnet beskæftigelse, reduceres til permanent fattigdom ... deres civile og politiske rettigheder misbruges, og der sker også fysiske overgreb.”

Disse erfaringer på internationalt plan er afspejlet i erfaringerne på europæisk plan. Under de årlige Europæiske Handicapdage, som EU støtter økonomisk, har handicaporganisationer rapporteret om sager, hvor handicappede er nægtet ligebehandling som følge af deres handicap. I en rapport med titlen ”Usynlige borgere” udarbejdet i forbindelse med Den Europæiske Handicapdag i 1995 undersøgte man handicappedes status i Europa ud fra et juridisk synspunkt og beskrev med meget konkrete ord den forskelsbehandling, som handicappede dagligt møder¹¹.

Det Europæiske Handicapforum, som er den største handicaporganisation i Europa, offentliggjorde i 1999 resultaterne af en undersøgelse foretaget blandt alle de nationale medlemmers organisationer om ”vold mod og forskelsbehandling af handicappede”¹². Rapporten henviser til undersøgelser, der peger på, at handicappede er ofre for en lang række hændelser og udsættes for mange former for vold og forskelsbehandling.

Europa-Parlamentet har ved flere lejligheder fremhævet den ugunstige situation, som handicappede befinder sig i, og den forskelsbehandling, som de er udsat for overalt i Unionen¹³, og lægger stor vægt på behovet for at udvikle politikker på bl.a. uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg omtaler den alvorlige situation, som handicappede befinder sig i. Det Europæiske Regionsudvalg har endvidere henvist til den marginalisering og forskelsbehandling, som handicappede i medlemsstaterne er udsat for. Nogle kandidatlande har også konstateret disse problemer.

Europarådet har for nylig offentliggjort en rapport om ”beskyttelse af handicappede voksne og børn mod misbrug”.¹⁴ Denne rapport understreger, at ”deres fundamentale

⁹ ”Let the World Know” – seminar om menneskerettigheder og handicap, Stockholm, 5.-9.11.2000: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/stockholmnov2000.htm>

¹⁰ Menneskerettighedskommissionen, 57. samling: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/dbe1af0a89688693c12569eb00453f88?OpenDocument>

¹¹ Dokumentet beskriver sager, hvor en retsinstans i en medlemsstat pålagde et rejsebureau at betale erstatning til en gruppe af ikke-handicappede, fordi de skulle bo på samme hotel som handicappede turister. Andre typiske eksempler på forskelsbehandling omfatter handicappede, der nægtes adgang til restauranter, fordi ”de ikke har det rette image”.

¹² Det Europæiske Handicapforum – holdningsdokument 99/5 – ”Report on violence and discrimination against disabled people”: <http://www.edf-feph.org/en/publications/publi/publi.htm>

¹³ Se især ”Report on the rights of disabled people”, A40391-96 (Mary Banotti-rapporten).

¹⁴ Council of Europe Publishing – ISBN 92-871-4919-4 – Europarådet, juli 2002.

menneskerettigheder stadig kan blive krænket, herunder opfyldelsen af basale behov som f.eks. ernæring, varme, hygiejne og privatliv”.

4. EU'S HANDICAPSTRATEGI MED UDGANGSPUNKT I HANDICAPPEDES RETTIGHEDER

Den Europæiske Union har gjort store fremskridt ved at anerkende, at der er et behov for at sikre, at handicappede i praksis er fuldt ud omfattet af alle menneskerettigheder på lige fod med andre mennesker. I sin meddelelse fra 1996 om lige muligheder for handicappede¹⁵ gjorde Kommissionen det klart, at ”den tidligere tilgang, der tog udgangspunkt i lægevidenskaben, nu erstattes af en social tilgang, der lægger meget større vægt på at identificere og fjerne de forskellige barrierer for lige muligheder og fuld deltagelse i alle livets facetter for handicappede”.

Denne sociale tilgang til handicap søger at sikre fuld deltagelse i samfundslivet for handicappede ved at nedbryde de barrierer, der forhindrer implementeringen af lige muligheder, fuld deltagelse og respekt for forskelle. Ændringer i den måde, hvorpå samfund er organiseret, kan i betragtelig grad reducere eller endda fjerne de hindringer, som handicappede står over for. Det anføres, at ”det er nødvendigt for Det Europæiske Fællesskab at præcisere og bekræfte den generelle handicapstrategi, hvor det centrale bør være en fælles forpligtelse for alle medlemsstater til at fremme lige muligheder, at afskaffe forskelsbehandling på området og at anerkende handicappedes rettigheder”.

Denne analyse anerkender, at forholdene for handicappede og den forskelsbehandling, som de er udsat for, er socialt genererede fænomener, der ikke *i sig selv* er direkte relateret til deres funktionsnedsættelse. Mens den lægevidenskabelige tilgang ofte er karakteriseret som en metode, der påviser en persons ”handicapproblem”, lokaliserer den sociale tilgang problemet i det miljø, der ikke giver plads til handicappede. Den sociale tilgang konkluderer f.eks., at det forhold, at en døv ikke kan se tv-programmer eller deltage i konferencer, ikke skyldes vedkommendes døvhed, men derimod det faktum, at tv-programmer ikke er undertekstede, eller at konferencer ikke tilbyder tegnsprogstolkning¹⁶.

Dette er et afgørende nyt perspektiv, som har stor betydning for, hvordan politikker og lovgivningen vedrørende handicap udvikles og fortolkes, samt for det konkrete indhold. Der sættes fokus på de mange barrierer i det nuværende sociale miljø, der eksisterer for handicappede, som søger at gennemføre normale dagligdagsaktiviteter og deltage i alle aktiviteter i samfundslivet. Problemet ligger således ikke i selve funktionsnedsættelsen, men er derimod et resultat af strukturer, praksis og holdninger, som forhindrer den enkelte i at udnytte sine evner.

Efter offentliggørelsen af denne meddelelse i 1996 bekræftede Rådet for Den Europæiske Union og medlemsstaterne på ny deres tilsagn til princippet om lige muligheder¹⁷ i forbindelse med udvikling af omfattende politikker på handicapområdet og til princippet om at undgå eller udrydde enhver form for negativ forskelsbehandling udelukkende som følge af handicap.

¹⁵ KOM(96) 406 endelig udg. af 30.7.1996.

¹⁶ Den teknologiske udvikling kan bidrage til integrationen af handicappede. Det er nødvendigt at sikre, at udviklingen ikke skaber yderligere barrierer for denne integration.

¹⁷ Resolution fra møde mellem Rådet og regeringsrepræsentanter fra medlemsstaterne om lige muligheder for handicappede – 20.12.1996.

Den stigende opmærksomhed på forskelsbehandling, der skyldes handicap og en række andre faktorer, var afspejlet i det indledende arbejde til Amsterdam-traktaten. Dette medførte, at der i EF-traktaten blev indsat en generel artikel¹⁸ mod forskelsbehandling, som gør det muligt for Fællesskabet at bekæmpe forskelsbehandling f.eks. på grund af handicap. For første gang nævnes handicap eksplicit i en europæisk traktat, og behovet for at bekæmpe forskelsbehandling på denne baggrund anerkendes offentligt.

Med udgangspunkt i denne nye artikel vedtog Rådet den 27. november 2000 direktiv 2000/78/EF¹⁹ om generelle rammebestemmelser for ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Direktivet forbyder enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.²⁰ Hvad angår handicap, anerkender direktivet, at undladelse af **i rimeligt omfang at foretage tilpasninger** på arbejdspladsen kan udgøre et tilfælde af forskelsbehandling. I praksis består sådanne tilpasninger f.eks. i at indrette lokaler eller tilpasse udstyr og arbejdsmønstre m.v. således, at handicappede får lettere adgang til beskæftigelse.

Forpligtelsen til tilpasning har til hensigt at fjerne barrierer for handicappedes deltagelse i beskæftigelse. Dette betyder, at arbejdsgivere skal tage hensigtsmæssige foranstaltninger, der gør det muligt for handicappede at få adgang til, deltage i eller avancere i beskæftigelse eller modtage uddannelse, medmindre sådanne foranstaltninger påfører arbejdsgiveren en uforholdsmæssig stor byrde. I stedet for at have til formål at opnå samme resultater for handicappede som for ikke-handicappede har forpligtelsen ganske enkelt til formål at sikre, at handicappede har samme mulighed for at opnå disse resultater²¹.

Charteret om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret af Det Europæiske Råd i Nice den 7. december 2000 af formændene for Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen, omfatter et forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grund af handicap (artikel 21). Charteret anerkender også ”retten for mennesker med handicap til at nyde godt af foranstaltninger, der skal sikre deres autonomi, deres sociale og erhvervsmæssige integration og deres deltagelse i samfundslivet” (artikel 26) som en grundlæggende rettighed.

Denne tilgang med at gøre det muligt for handicappede fuldt ud og på lige fod med andre at udøve deres rettigheder er tiltrådt af Rådet for Den Europæiske Union i dets afgørelse om at gøre år 2003 til Det Europæiske Handicapår.²² Året vil give EU en enestående chance for at fremme lige rettigheder og fuld deltagelse i samfundet for handicappede. Det vil øge kendskabet til og synligheden af handicapsspørgsmål²³. Det forventes at virke som katalysator for nye politiske incitamentter til at sikre lige rettigheder for handicappede på både europæisk og internationalt plan, som vil fortsætte længe efter afslutningen på handicapåret.

¹⁸ Artikel 13: Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet, kan Rådet med enstemighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

¹⁹ EFT L 303, 2.12.2000, s. 16.

²⁰ Forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse er beskrevet i andre direktiver.

²¹ ”The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective” af Richard Whittle – European Law Review – juni 2002.

²² Rådets afgørelse nr. 2001/903/EF af 3.12.2001.

²³ Til at understøtte denne indsats vil resultaterne af ad hoc-modulet vedrørende beskæftigelse af handicappede i Den Europæiske Unions arbejdsstyrkeundersøgelse (Labour Force Survey) i 2002 blive offentliggjort af EUROSTAT sidst i 2003.

Kommissionen er af den opfattelse, at denne vægt på handicappedes rettigheder bør afspejles i udviklingen af internationale menneskerettighedsstandarder for handicappede, hvilket på sin side vil bidrage til at styrke sammenhængen mellem EU's indsats på europæisk og internationalt plan.

I denne henseende henleder Kommissionen opmærksomheden på det danske formandskabs erklæring på vegne af EU på FN's tredje udvalgs møde den 3. oktober 2002²⁴, hvor EU hilste den stærkere fokus på handicappedes rettigheder velkommen og anerkendte fordelene ved et internationalt juridisk bindende instrument til fremme og beskyttelse af handicappedes rettigheder.

5. FORDELE VED ET JURIDISK BINDEnde FN-INSTRUMENT

Der er under FN-pagten blevet udformet og implementeret seks særlige konventioner om menneskerettigheder:

- Konventionen om civile og politiske rettigheder
- Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
- Konventionen mod tortur
- Konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder
- Konventionen om barnets rettigheder
- Konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination

I en undersøgelse rekvireret af FN's Menneskerettighedskommission har to anerkendte eksperter²⁵ i handicap og menneskerettigheder forsøgt at tydeliggøre relevansen af disse seks konventioner i forbindelse med handicap. De gennemgik ligeledes, hvordan systemet virker i praksis med hensyn til handicap, ved at se på, hvordan stater rapporterer til de organer, der overvåger menneskerettigheder og handicap, og hvordan disse nuværende organer reagerer. Samtidig med at den er et positivt skridt mod at betragte handicap som et spørgsmål om menneskerettigheder, efterlyser undersøgelsen en temakonvention som "en hjælp til at integrere handicapproblematikken i FN's menneskerettighedsinstrumenter".

FN begyndte op gennem 1970'erne og 1980'erne at anerkende, at visse befolkninger var særligt udsatte for krænkelse af menneskerettigheder. For at give dem beskyttelse under international lovgivning tiltrådte FN juridisk bindende temainstrumenter som f.eks. konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, konventionen om barnets rettigheder og konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Disse konventioner beskytter ved lov disse befolkningsgruppers sociale, politiske og kulturelle forhold. De har vist sig at komplettere og styrke de gældende menneskerettighedsinstrumenter, og der er ingen grund til, at et juridisk bindende instrument for handicappede ikke skulle gøre det samme.

Det burde anerkendes og respekteres eksplicit på internationalt plan, at handicappede er berettiget til at nyde godt af samtlige internationalt garanterede rettigheder og friheder uden forskelsbehandling på grund af handicap. Dette vil ikke kun give mening med kravet om almengyldighed af menneskerettigheder, men også understrege det faktum, at handicappede

²⁴ http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?iInformationID=23164

²⁵ Prof. Gerard Quinn og Theresa Degener, "Human Rights and Disability – the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability", februar 2002, FN's Menneskerettighedskommission: <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/disability.doc>

er fuldgyldige medlemmer af samfundet og ligestillet med hensyn til værdighed og er omfattet af de samme menneskerettigheder og friheder som andre uden forskelsbehandling.

Et vigtigt redskab til sikring af lighed er **princippet om ikke-forskelsbehandling**. Lige adgang til menneskerettigheder kan garanteres ved at sikre, at handicappede ikke udsættes for forskelsbehandling på grund af deres handicap. Det juridisk bindende instrument bør beskytte handicappede mod forskelsbehandling med hensyn til menneskerettigheder.

Ikke-forskelsbehandling af handicappede og handicappedes beskyttelse under samtlige menneskerettigheder på lige fod med andre er på nuværende tidspunkt det dominerende og afgørende tema med hensyn til at ændre den måde, hvorpå omverden opfatter handicap og handicappede. Ikke-forskelsbehandling er væsentlig for princippet om lighed. Det dækker både direkte og indirekte forskelsbehandling.

Begrebet indirekte forskelsbehandling er særdeles vigtigt i denne sammenhæng. Indirekte forskelsbehandling skønnes at finde sted, når en tilsyneladende neutral bestemmelse, et neutralt kriterium eller en neutral praksis stiller nogle folk i en dårligere situation end andre. Anerkendelsen af indirekte forskelsbehandling som en form for forskelsbehandling anses generelt at afspejle en mere praktisk orienteret fortolkning af begrebet lighed. Som begrebet faktisk lighed drejer begrebet indirekte forskelsbehandling sig hovedsagelig om resultatet af en form for behandling. Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling på grund af handicap giver således plads til overvejelser om individuelle eller miljømæssige forskelle, som i en bestemt situation medfører, at individuelle personer tilhørende en beskyttet gruppe nægtes lige muligheder.²⁶

FN's juridisk bindende instrument vil bidrage til at tilpasse anvendelsen af menneskerettigheder til handicappede. Det vil hovedsagelig ikke skabe nye rettigheder, men vil søge at tydeliggøre og synliggøre de eksisterende menneskerettigheder. Det kan være med til at starte en positiv reformudvikling, hvor en sådan på nuværende tidspunkt mangler, og yderligere understøtte positive tendenser andre steder. Det kan bidrage til udviklingen af en vidensbase og indsigt, som kan være med til at øge opmærksomheden på handicapproblematikken i andre sammenhænge. Det kan skabe et omdrejningspunkt for handicapbevægelsen og hjælpe den med at påvirke politikker og lovgivning. Det kan ligeledes søge at fastlægge institutionelle rammer for overvågning af handicappedes menneskerettigheder rundt omkring i verden. Kort sagt bør det fastlægge konkrete standarder for regeringers handlemåde, i henhold til hvilke stater garanterer handicappede effektiv beskyttelse under menneskerettighederne på lige fod med andre og forpligter sig til at fremlægge national lovgivning og politikker i overensstemmelse med gældende menneskerettighedsstandarder.

På baggrund af ovenstående er det vigtigt og formålstjenligt at udvikle et nyt juridisk bindende FN-instrument, som forklarer relevansen for og anvendelsen af generelle menneskerettighedsstandarder for handicappede. Det vil være et tydeligt signal fra og til det internationale samfund og virke som politisk katalysator og et uddannelsesmæssigt værktøj til at ændre den måde, hvorpå handicappede nyder beskyttelse i henhold til deres rettigheder.

²⁶ "The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination" – Lisa Waddington & Aart Hendriks International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations.

6. RETNINGSLINJER FOR ET FREMTIDIGT JURIDISK BINDENDE INSTRUMENT

Kommissionen efterlyser et **effektivt og realistisk** juridisk bindende instrument til fremme og beskyttelse af handicappedes rettigheder og værdighed. Dette instrument bør følge nedenstående overordnede principper:

- bekræftelse i lovgivningen af princippet om, at handicappede har de samme grundlæggende rettigheder som alle andre
- bekræftelse i lovgivningen af de kerneværdier, der står på spil, nemlig: lighed, værdighed, frihed og solidaritet
- sikring af effektiv beskyttelse af handicappede under menneskerettighederne på lige fod med andre gennem bekæmpelse af forskelsbehandling af enhver art på grund af handicap, herunder fremme af ligebehandling og accept af menneskers forskelligheder

Instrumentet bør henvise til og identificere samtlige menneskerettigheder, herunder politiske og grundlæggende rettigheder såvel som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. I overensstemmelse med ovennævnte fremgangsmåde med hensyn til menneskerettigheder bør instrumentet understrege, at stater skal tage skridt til at sikre, at handicappede rent faktisk er i stand til at udøve deres rettigheder. Etableringen af en solid overvågningsmekanisme og specifikationen af bestemmelser for håndhævelse er afgørende for indførelsen af dette nye internationale instrument.

Kommissionen er af den mening, at de nuværende mekanismer, der er etableret af konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination, konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og konventionen om barnets rettigheder, kan give et nyttigt fingerpeg om, hvordan dette spørgsmål kan løses i forbindelse med handicapsspørgsmål.

Med hensyn til forskelsbehandling er det nødvendigt at tage højde for handicappedes forskelligheder og deres fælles erfaring med forskelsbehandling. Det er desuden værd at bemærke, at oplevelsen af forskelsbehandling på grund af handicap har nogle fælles træk med oplevelsen af forskelsbehandling af andre årsager, og at især handicappede kan være ofre for forskellige former for forskelsbehandling (på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder eller seksuel orientering).

Handicappedes deltagelse i beslutninger, der vedrører dem selv, er et grundlæggende princip, som skal afspejles i international lovgivning og politikker. Alle interessenter og først og fremmest handicap- og menneskerettighedsorganisationer samt deres repræsentanter bør inddrages fuldt ud i udviklingen af et juridisk bindende FN-instrument. Kommissionen byder resolutionen om ”anerkendelse og deltagelse af ikke-statslige organisationer” i ad hoc-udvalgets åbningsmøde velkommen, som blev fremlagt af det danske EU-formandskab, og anbefaler, at disse arbejdsmetoder fortsætter i fremtidige møder. Kommissionen mener, at inddragelsen af ikke-statslige organisationer i processen bl.a. skal omfatte inddragelse af de handicappede selv.

7. KONKLUSIONER

Set i lyset af ovenstående og uden at foregribe en indholdsmæssig diskussion er kernen i den nuværende debat, hvordan man kan sikre, at handicappede ikke udsættes for forskelsbehandling under udøvelsen af den brede vifte af menneskerettigheder, der står til deres rådighed.

I henhold til artikel 13 i EF-traktaten kan Fællesskabet bekæmpe forskelsbehandling, hvad enten det finder sted på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering, på de områder, der ligger inden for Fællesskabets kompetence, og Fællesskabet har allerede benyttet disse nye bestemmelser, især på beskæftigelses- og erhvervsområdet. Kommissionen finder det vigtigt, at Det Europæiske Fællesskab bekræfter sin overordnede handicapstrategi på internationalt plan, i hvilken kernen er en fælles forpligtelse for alle medlemsstater til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af handicap.

Det er derfor Kommissionens hensigt at spille en aktiv rolle på vegne af Det Europæiske Fællesskab i udviklingen af et fremtidigt juridisk bindende FN-instrument til fremme og beskyttelse af handicappedes rettigheder og værdighed. Kommissionen vil ligeledes søge at sikre overensstemmelse mellem indsatsen på europæisk og internationalt plan vedrørende handicappede.

Kommissionen vil derfor snart forelægge en henstilling til Rådet om at bemyndige Kommissionen til på vegne af Det Europæiske Fællesskab at forhandle ved kommende møder i FN's ad hoc-udvalg, som er nedsat for at "overveje forslagene om en omfattende og integreret international konvention til beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder og værdighed", og nedsætte et særligt udvalg til at hjælpe til med at løfte opgaven.