

11. november 2009

**Samlenotat
om
forslag til Rådets afgørelse om tiltrædelse på Det Europæiske
Fællesskabs vegne af De Forenede Nationers konvention om
rettigheder for mennesker med handicap. KOM(2008) 530.**

1. Resumé

Man kan fra dansk side indtage en positiv holdning til, at EU tiltræder FN's Handicapkonvention, herunder at der i henseende til konventionens art. 27, stk.1, tages forbehold, således at princippet om ikke-diskrimination ikke finder anvendelse på beskæftigelse af mennesker med handicap i de væbnede styrker.

2. Baggrund

Konventionen om rettigheder for personer med handicap blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 13. december 2006. På rådsmødet (ECOFIN) den 27. marts 2007 blev vedtaget en afgørelse om bemyndigelse af Fællesskabet til at undertegne konventionen, idet Rådet samtidig vedtog en erklæring til afgørelsen, hvoraf det fremgår, at Rådet vil tage spørgsmålet om undertegnelse af den til konventionen hørende valgfri protokol om klageadgang op igen, så snart som muligt.

Europa-Kommissionen undertegnede på vegne af Fællesskabet konventionen den 30. marts 2007. Danmark undertegnede samme dato, og Folketinget vedtog den 28. maj 2009 beslutningsforslag B 194 om Danmarks ratifikation af FN's Handicapkonvention. Danmark deponerede ratifikationsinstrumentet den 24. juli 2009, og konventionen finder anvendelse i Danmark fra den 24. august samme år. Danmark har i lighed med en række andre medlemsstater ikke undertegnet den til konventionen hørende valgfri protokol om klageadgang.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktatens artikel 13, artikel 26, artikel 47, stk. 2, artikel 55, artikel 71, stk. 1, artikel 80, stk. 2, artikel 89, artikel 93, artikel 95 og artikel 285, sammenholdt med artikel 300, stk. 2, første afsnit, andet punktum, og artikel 300, stk. 3, første afsnit.

I henhold til artikel 300, stk. 2, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed. I dette tilfælde er enstemmighed påkrævet i henhold til artikel 13 i Traktaten. I henhold til artikel 300, stk. 3, i Traktaten indgår Rådet aftaler efter høring af Europa-Parlamentet.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, eftersom FN-konventionen og den tilhørende valgfrie protokol berører kompetenceområder af blandet karakter. Eftersom det drejer sig om både

Fællesskabets og medlemsstaternes kompetenceområder, er det nødvendigt, at Fællesskabet og medlemsstaterne tiltræder konventionen i fællesskab. Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Regeringen kan tilslutte sig denne vurdering.

5. Formål og indhold

Med forslaget godkender Fællesskabet konventionen og bemyndiger formanden for Rådet til at udpege den eller de personer, som på Fællesskabets vegne kan deponere ratifikationsinstrumentet i FN. Der tages forbehold for konventionens art. 27, stk.1, om forbud mod diskrimination over for mennesker med handicap i beskæftigelse. Dette forbehold udspringer af det forhold, at art. 3, stk. 4, i direktiv 2000/78 om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv indeholder en undtagelse, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte, at direktivet ikke finder anvendelse på tjeneste i de væbnede styrker.

Kommissionen foreslås som kontaktpunkt for forhold, der vedrører gennemførelsen af konventionen.

På grundlag af et forslag fra Kommissionen træffer Rådet afgørelse om udpegelsen eller oprettelsen af rammer, herunder en eller flere uafhængige funktioner, med henblik på at fremme, beskytte og overvåge konventionens gennemførelse i forbindelse med forhold, som hører ind under Fællesskabets kompetence.

Kommissionen bemyndiges til at udvælge og udpege en ekspert i Komitéen for Handicappedes Rettigheder.

Medlemsstaterne skal til Kommissionen afgive beretninger om forhold, der hører ind under Fællesskabets kompetence, hvorefter disse beretninger skal sammenholdes og fremsendes til Komitéen for Handicappedes Rettigheder i overensstemmelse med FN-konventionens artikel 35, stk. 1, og artikel 35, stk. 2.

I forhold, der hører ind under Fællesskabets kompetence, repræsenterer Kommissionen Fællesskabet på møder i de organer, der oprettes i henhold til FN-konventionen.

Rådet kan beslutte på Fællesskabets vegne at fremsætte et ændringsforslag til FN-konventionen og at opsigte FN-konventionen.

Som bilag til forslaget er optrykt en erklæring til FN, hvori er anført de kompetencer, medlemsstaterne har overdraget til Fællesskabet på de områder, der er omfattet af konventionen.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har den 24. april 2009 vedtaget at godkende Fællesskabets indgåelse af konventionen.

Herudover opfordrer Parlamentet indtrængende alle medlemsstater til snarest at ratificere konventionen fuldt ud og gennemføre dens bestemmelser samt etablere den nødvendige materielle infrastruktur.

Endvidere opfordres medlemslandene til at tilslutte sig og/eller ratificere den valgfrie protokol for at give mennesker med handicap, hvis rettigheder er blevet krænket, enhver mulighed for at bekæmpe krænkelsen og til at sikre, at de beskyttes mod alle former for forskelsbehandling.

Parlamentet udtaler støtte til de medlemsstater, som har indledt proceduren med progressiv gennemførelse af konventionen og den valgfrie protokol og opfordrer indtrængende de andre medlemsstater til også at gøre dette.

Yderligere opfordres Fællesskabet og medlemsstaterne til at indarbejde alle konventionens bestemmelser i EU-lovgivningen, til at sørge for de foranstaltninger og finansielle midler, der er nødvendige for deres anvendelse inden for specifikke frister, og til at fastsætte kvantitative målsætninger herfor. Medlemsstaterne tilskyndes ligeledes til at udveksle informationer og bedste praksis om gennemførelsen.

Medlemsstaterne opfordres til at anvende ligestillingsaspektet i afgørelser om politikker og foranstaltninger vedrørende kvinder og mænd og piger og drenge og i gennemførelsen heraf på alle områder, især med hensyn til integration på arbejdspladsen, uddannelse og ikke-forskelsbehandling.

Medlemsstaterne opfordres til at forelægge retsakter til beskyttelse af handicappede kvinders og pigers rettigheder i tilfælde af seksuelle overgreb og psykisk og fysisk vold i al offentlighed og inden for hjemmets fire vægge og at støtte rekreation for handicappede kvinder og piger, som har været udsat for vold af denne art.

Medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner opfordres til at sikre fri adgang til og udbredelse af informationer til Unionens borgere og organisationer for mennesker med handicap om deres rettigheder i henhold til konventionen og den valgfrie protokol på en måde, der er tilgængelig for Unionens borgere.

Der understreges betydningen af, at Kommissionen udstyres med alle nødvendige finansielle og menneskelige ressourcer, så den kan fungere som et kontaktpunkt i forhold, som henhører under Fællesskabets kompetence i forbindelse med gennemførelsen af konventionen; opfordres til, at der etableres en procedure, der kan give et passende overblik over alle de europæiske og nationale politikker, der har indvirkning på konventionens gennemførelse; kræves, at Kommissionen regelmæssigt aflægger beretning for Parlamentet og Rådet om, hvor langt man er nået med gennemførelsen.

Endelig opfordres Fællesskabet og medlemsstaterne til at fremme en velkoordineret social dialog mellem de interesserede parter og aktivt inddrage organisationer for handicappede i overvågningen af gennemførelsen af konventionen i henhold til artikel 4 og 33, stk. 2, i konventionen.

7. Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor

Med Danmarks ratifikation den 24. juli 2009 af FN's handicapkonvention fulgte en folkeretlig forpligtelse til at indrette sin lovgivning og sin administrative praksis således, at konventionens krav opfyldes.

Konventionen indeholder visse bestemmelser, som har en sådan karakter, at de skal være gennemført ved lov forud for ratifikationen. Der sigtes herved til en række grundlæggende borgerlige og politiske rettigheder samt enkelte andre bestemmelser, hvis ordlyd nødvendiggør dette. For så vidt angår alle de berørte tilfælde, er der i Danmark allerede vedtaget relevant lovgivning.

Det er herudover karakteristisk for konventionen, at den indeholder en række overordnede målsætninger og en række bestemmelser om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som skal gennemføres ved foranstaltninger i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed i de enkelte deltagerstater. Dette betyder, at der ikke i konventionen er krav om, at sådanne foranstaltninger skal være gennemført på et bestemt tidspunkt.

Det forhold, at Fællesskabet også tiltræder konventionen, ændrer ikke ved denne vurdering. Tiltrædelsen indebærer i første række, at også Fællesskabets institutioner bliver forpligtede til at overholde konventionens bestemmelser.

Hertil kommer, at medlemsstaternes myndigheder vil være forpligtet til at overholde konventionens bestemmelser, når de gennemfører EU-retten.

Kompetencefordelingen

For så vidt angår kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, fremgår det af konventionens artikel 44, stk. 1, at en regional samarbejdsorganisation – som f.eks. Fællesskabet – i forbindelse med indgåelse af konventionen skal erklære, i hvilket omfang den har kompetence i forhold, der hører under konventionen. Endvidere skal der gives meddelelse om væsentlige ændringer hertil. Artikel 44, stk. 1, er en standardklausul, der genfindes i en lang række blandede aftaler.

Kompetenceerklæringen i medfør af artikel 44, stk. 1, som er indeholdt i konventionens bilag 2, er udformet i overensstemmelse med almindelig praksis. I erklæringen anføres således de kompetencer, som Fællesskabet har på områder, der er omfattet af konventionen.

Derefter er opregnet en række retsakter, som Fællesskabet allerede har vedtaget på området. I overensstemmelse med almindelig praksis fremgår det endvidere af sidste afsnit i kompetenceerklæringen, at udstrækningen og udøvelsen af Fællesskabets kompetence udvikler sig.

På de områder, som er angivet i kompetenceerklæringens 3. afsnit, har Fællesskabet som udgangspunkt ikke enekompetence. Fællesskabet vil imidlertid have enekompetence, hvis handicapkonventionens bestemmelser påvirker interne fællesskabsretlige regler.

Den fælles tiltrædelse/ratifikation af aftalen ændrer ikke i sig selv ved kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Det må forventes, at Fællesskabet på en række områder, som er opregnet i

erklæringen, vil søge at optræde samlet under evt. drøftelser i konventionsregi, f.eks. om ændringer af konventionen.

Fællesskabet kan generelt indgå aftaler på alle områder, hvor det har traktatindgåelseskompetence - uanset om denne kompetence er en enekompetence eller en delt kompetence. Der er derfor intet til hinder for, at Fællesskabet tiltræder en international aftale på et område med delt kompetence, selv om medlemsstaterne allerede har indgået eller også agter at indgå aftalen. Der findes således en række eksempler herpå, f.eks. på miljøområdet.

Virkningerne af Fællesskabets indgåelse af aftalen

Blandede aftaler, der er indgået af Fællesskabet, dets medlemsstater og tredjelande, har samme status i fællesskabsretten som rent fællesskabsretlige aftaler, når der er tale om bestemmelser, der henhører under Fællesskabets kompetencer.

Blandede aftaler er derfor bindende for både Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne, jf. Traktatens artikel 300, stk. 7, og det følger af Domstolens faste praksis, at disse aftaleforpligtelser – i det omfang de henhører under Fællesskabets kompetencer – udgør en integreret del af fællesskabsretsordenen.

Af Domstolens faste praksis følger endvidere, at en bestemmelse i en international aftale, der udgør en integreret del af fællesskabsretten, kan påberåbes af private i retssager ved nationale domstole eller EF-Domstolen, hvis der af bestemmelsens ordlyd samt af aftalens formål og karakter kan udledes en tilstrækkelig præcis og ubetinget forpligtelse.

I det omfang, handicapkonventionens bestemmelser kan påberåbes direkte af private i en sag, der falder inden for fællesskabsrettens område, vil konventionens bestemmelser have forrang både i forhold til national lovgivning og i forhold til afledte EU-retsakter, som f.eks. direktiver udstedt med hjemmel i Traktatens artikel 13. Hertil kommer, at Fællesskabets tiltrædelse indebærer, at fællesskabslovgivningen, som f.eks. direktiver udstedt i medfør af artikel 13, vil skulle fortolkes i overensstemmelse med handicapkonventionens bestemmelser.

Forbehold for konventionens art. 27, stk. 1.

I forbindelse med Fællesskabets tiltrædelse af konventionen foreslås afgivet en erklæring, hvori der tages forbehold for konventionens anvendelse i forbindelse med beskæftigelse af mennesker med handicap i de væbnede styrker. Årsagen hertil skal søges i det forhold, at direktiv 2000/78 om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv tillader medlemsstaterne at bestemme, at direktivet ikke skal finde anvendelse på beskæftigelse af mennesker med handicap i de væbnede styrker.

Denne undtagelse er i Danmark udmøntet i forskelsbehandlingsloven.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Beslutningsforslag B194 om Danmarks ratifikation af FN's handicapkonvention indeholdt følgende bemærkninger om konventionens økonomiske konsekvenser:

"Ratifikation af konventionen indebærer ikke i sig selv økonomiske konsekvenser, idet Danmark vurderes allerede i dag at opfylde forpligtelserne i konventionen, herunder de borgerlige og politiske rettigheder. Det er således i konventionen overladt til deltagerstaterne at træffe passende foranstaltninger i videst mulige udstrækning, for så vidt angår de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, inden for de ressourcer, der er til rådighed.

Det er et grundlæggende princip i konventionen, at de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i konventionen gennemføres gradvist. Den gradvise gennemførelse vil som del af den stadige forbedring af vilkårene for personer med handicap medføre øgede udgifter for fremtiden.

Omvendt vil den trinvise udbygning af samfundets tilgængelighed medføre økonomiske gevinster for det offentlige. Øget tilgængelighed vil forbedre mulighederne for personer med handicap for at deltage i samfundet og dermed også for i højere grad end nu at bidrage til samfundsøkonomien.

Forslaget indebærer ikke i sig selv økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, men i takt med at samfundets tilgængelighed, herunder på erhvervslivets område, udbygges, kan det ikke udelukkes, at erhvervslivet må påregne visse merudgifter."

Denne vurdering påvirkes ikke af det forhold, at EU også tiltræder konventionen.

Forslaget har hverken konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet.

9. Høring

Udkastet til beslutning har været i høring i Specialudvalget for arbejdsmarkedet og sociale forhold.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) oplyser, at man på det foreliggende grundlag og i lyset af den nye vedtagne folketingsbeslutning B 194 om Danmarks ratifikation af FN's handicapkonvention ingen bemærkninger kan have til forslaget om EU's tiltrædelse af konventionen.

Under hensyn til, at Kommissionens forslag har flere måneder på bagen, skal DA ikke undlade at gøre opmærksom på, at man savner en redegørelse for betydningen af EU's tiltrædelse af konventionen – herunder af politisk karakter – samt forholdet for den såkaldte tillægsprotokol, som har spillet en væsentlig rolle i den danske debat om konventionen, og som Danmark ikke har tiltrådt.

Efter DA's vurdering kan EU's tiltrædelse af konventionen tillige have betydning for f.eks. EF-Domstolens fortolkning af diskriminationsdirektivet.

Det er DA's opfattelse, at EU's tiltrædelse tillige vil kunne spille en rolle i diskussionerne i EU om forslaget til direktivet om forbud mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet.

DA har i et supplerende bidrag anført, at DA kan støtte tiltag, der reelt bidrager til handicappedes deltagelse og højere grad af inklusion i samfundslivet, herunder arbejdsmarkedet. Det er vigtigt både af menneskelige og samfundsmæssige årsager.

DA kvitterer for det udarbejdede udkast til rammenotat, som skal redegøre for forslaget og som DA efterspurgte i sit tidligere høringssvar. DA redegjorde for i sit høringssvar af 15. juli 2009, at man overhovedet ikke havde et grundlag for at forholde sig til forslaget. Rammenotatet giver således et grundlag for at DA kan træffe beslutning.

DA kan dog ikke støtte forslaget til EU's tiltrædelse af FN's handicapkonvention og dermed indstillingen i rammenotatet.

DA er opmærksom på, at forslaget netop kræver enstemmighed i Rådet.

DA finder ikke, at der redegøres helt klart for, hvilken betydning EU's tiltrædelse eller det modsatte har i forhold til Danmarks selvstændige ratifikation og om hvorvidt, der er en "added value" og af hvilken art.

DA forstår dog notatet således, at tiltrædelse har betydning også i kompetenceforholdene mellem EU og medlemsstaterne, navnlig for drøftelser om ændringer af konventionen. Denne virkning kan DA ikke støtte.

Det fremgår også af notatet, at EU's tiltrædelse også medfører, at konventionen i højere grad vil kunne påberåbes i sager, der falder inden for fællesskabsrettens område. Dette kan DA ikke støtte.

DA savner en redegørelse for tiltrædelsesbeslutningens betydning for anvendelse eller EU's senere tiltræden af den valgfri protokol om klageadgang, som Danmark jo i sin egen ratifikation af pakken bevidst har valgt ikke at tiltræde.

DA finder dog, at Danmark under alle omstændigheder - hvis Danmark på trods af DA's anbefalinger vælger at tilslutte sig EU's tiltrædelse af konventionen - præciserer, at Danmark ikke finder, at EU skal tiltræde denne samt at Danmark ikke hermed har bundet sig til en egen tiltrædelse af protokollen.

Hvis et sådant forbehold ikke kan tages, er dette en selvstændig begrundelse for ikke at støtte forslaget.

DA finder ikke, at der kan ske tiltrædelse til et instrument, hvor selve definitionen af beskyttelseskredsen er så bred og usikker. På den baggrund er det jo reelt ikke muligt at fastslå overhovedet, hvilken betydning konventionen som tiltrådt vil have.

Erfaringen fra EU's diskriminationsdirektiv viser også, at selve beskyttelsesområdet skal være helt skarpt, da man ellers ender i retsusikkerhed.

Definitionen i konventionen er bredere end i gældende EU-direktiv om diskrimination. Danske Handicaporganisationer nævner f.eks. selv, at konventionen også omfatter personer med astma og allergi.

DA kan ikke støtte, at dette brede beskyttelsesområde via fortolkning overføres til diskriminationsdirektivet.

Efter DA's vurdering vil EU's tiltrædelse af konventionen have betydning for f.eks. EF-Domstolens fortolkning af diskriminationsdirektivet generelt i udvidende beskyttelsesmæssig retning. Den brede og dermed uklare definition af beskyttelsesområdet vil EF-Domstolen i sig selv benytte til at strække beskyttelsesområdet i direktivet ganske vidt via en formålsfortolkning. Uklarheder vil blive brugt til at række ud over den højeste fællesnævner.

Denne risiko bør stå Folketinget helt klart. DA kan ikke støtte en sådan åben dør for EF-Domstolen.

DA finder ligeledes, at det skal stå ganske klart, at en tiltrædelse til konventionen har en politisk effekt, således at presset for vedtagelse af Kommissionens forslag om et universelt ikke-forskelsbehandlingsdirektiv uden for arbejdsmarkedet vil stige markant. Endvidere vil tiltrædelse også kunne medføre pres for at udvide det eksisterende diskriminationsdirektiv, hvor konventionen går videre.

Al erfaring viser således, at alle initiativer på ikke-forskelsbehandlingsområdet generelt bruges som gensidige trædesten, hvor forskelle mellem instrumenterne i sig selv bruges som anledning til et højere beskyttelsesniveau.

DA kan ikke støtte yderligere udvidelser på ikke-forskelsbehandlingsområdet.

DA kan generelt ikke støtte instrumenter, der bygger på ikke-diskriminationsprincippet.

DA finder på baggrund af de erfaringer, som efterhånden er opbygget via de allerede eksisterende ikke-diskriminationsinstrumenter, som Danmark er forpligtet af, at ikke-diskriminationsinstrumenter generelt ikke er de adækvate instrumenter til at håndtere problemstillinger på de berørte områder. DA har i den anledning bl.a. noteret sig, at udgangspunktet fra officiel dansk side altid er, at Danmark altid allerede opfylder de nævnte instrumenter.

Al erfaring viser som nævnt ovenfor, at alle initiativer på ikke-forskelsbehandlingsområdet generelt bruges som gensidige trædesten. Dette gælder både juridisk og politisk.

I forhold til gennemslaget af de pågældende instrumenter må man tage håndhævelsesmekanismerne med i overvejelserne og herunder, at der i Danmark kan iagttages en stadig stigende lyst end i forhold til mange andre stater til at søge at udnytte nye instrumenter langt ud over deres oprindelige sigte. Dette er navnlig tilfældet, når instrumenterne er brede og generelle.

I forhold til det eksisterende EU-direktiv har navnlig de faglige organisationer således næsten f.eks. helt forskudt beskyttelsesområdet fra personer i det egentlige handicapområde og deres forhold på arbejdsmarkedet, til medlemmer med midlertidige eller lettere dispositioner. Diskriminationsinstrumentet ”misbruges” således både som ny profileringsområde og som en ny løftestang for at få attraktive økonomiske godtgørelser til egne medlemmer.

Henses der navnlig til arbejdsmarkedet og ansættelsesforhold, viser også erfaringerne, at netop relationen arbejdsgiver-lønmodtager altid vil være det mest ”populære” område, hvor der via sagsanlæg altid vil blive søgt at veksle et beskyttelsesinstrument til kontanter til medlemmerne, da virksomheder anses som betalingsdygtige retssagssubjekter.

Man kan således sige, at det egentlige beskyttelsesområde totalt forsvinder og at instrumenterne alene anvendes som seddeltrykkeri for at tækkes medlemmerne. DA finder en sådan udvikling stærkt beklagelig også over for de mennesker, som instrumenterne oprindeligt er ment for.

Dertil kommer, at der altid i EU skal medregnes EF-Domstolens meget aktivistiske fortolkningsmetode samt den generelle tendens til at udbygge EU’s grundlæggende rettigheder samt den ovennævnte trædestenseffekt.

Kommunernes Landsforening har i et foreløbigt svar anført, at det er KL’s opfattelse, at Danmark ikke bør tiltræde, at EU kan tiltræde FN’s handicapkonvention. Begrundelsen herfor er den betydelige retlige usikkerhed og den betydelige økonomiske usikkerhed en sådan tiltræden skaber på handicapområdet og for kommunerne.

KL noterer, at der er krav om enstemmighed i Rådet på dette område.

Skulle Ministeriet undlade at følge KL’s indstilling - skal KL gøre opmærksom på at sagen omfattes af DUT princippet om økonomisk kompensation til kommunerne.

KL anmoder Ministeriet om at udarbejde et notat, der muliggør en stillingtagen til bl.a. følgende aspekter ved sagen:

- Hvilket formål og indhold vil en beslutning i Rådet på dette område have? Skabes der hermed samme pligter og rettigheder som ved et EU direktiv?
- Hvis konvention tiltrædes af EU kan konventionen så påberåbes ved EF domstolen? Hvis konventionen tiltrædes af EU skal de nationale domstole så fortolke konventionen som havende forrang for danske regler på området?
- Hvis der skabes præcedens for at EU kan ratificere internationale konventioner, som medlemsstaterne ellers har frihed til at ratificere eller ej, er der så åbnet op for noget tilsvarende på ILO området?
- Hvorledes er samspillet mellem denne ikke diskriminerings konvention og EU’s § 13 direktiver om ikke diskriminering?
- Formuleringerne i FN- konventionen er meget brede - idet der ikke er tænkt lagt specifik økonomi ind i en traditionel ratifikation. En konvertering til EU- systemet ændrer dette forhold. Hvilken økonomisk

sikkerhed gives der danske kommuner mod væsentlige nye udgifter ved et sådan systemskift?

- Bliver der ved en eventuel tiltræden af konventionen tale om en fælleskompetence på EU plan eller bliver der tale om en EU enekompetence på dette område for fremtiden?

KL har i et supplerende bidrag anført, at KL kan støtte bidrag, der er reelle tiltag mht. at få handicappede integreret i samfundslivet, herunder arbejdsmarkedet. Der er vigtigt både af menneskelige og samfundsmæssige årsager, at disse borgere får mulighed for som andre borgere uden at handicapet spiller negativt i højere grad at deltage i samfundslivet.

KL kan dog fortsat ikke støtte EU's tiltrædelse af FN's handicapkonvention. Årsagen hertil er ikke, at der ikke er hjemmel hertil. Vi er glade for notatets omhyggelige redegørelse herfor. Vi er også glade for det klare svar om eventuel fremtidig kompetence på området. Vi er derimod ikke enige i, at dette er i Danmarks eller kommunernes interesse, at dette bliver den fremtidige retsstilling.

KL finder ikke, at der er nogen "added value" for Danmark eller danske kommuner i forhold til Danmarks selvstændige ratifikation.

KL savner en redegørelse for tiltrædelsesbeslutningens betydning for anvendelse eller EU's senere tiltræden af den valgfri protokol om klageadgang, som Danmark jo i sin egen ratifikation af pakken bevidst har valgt ikke at tiltræde. KL finder, at Danmark under alle omstændigheder - hvis Danmark på trods af KL's anbefalinger tilslutter sig EU's tiltrædelse af konventionen - præciserer, at Danmark ikke finder, at EU skal tiltræde denne samt at det i beslutningen, at Danmark ikke hermed har bundet til en egen tiltrædelse af protokollen.

KL finder ikke, at der kan ske EU tiltrædelse til et instrument, hvor selve definitionen af beskyttelseskredsen er så bred og usikker. KL skal bl.a. henlede opmærksomheden på, at definitionen i konventionen er bredere end i gældende EU-direktiv. På den baggrund er det jo reelt ikke muligt at fastslå, hvor konventionen vil have betydning. Her vil EF-domstolen benytte konventionen til at strække beskyttelsesområdet ganske vidt via en formålsfortolkning.

KL finder ligeledes, at det bør stå ganske klart, at en tiltrædelse til konventionen har en politisk effekt, således at presset for vedtagelse af Kommissionens forslag om et universelt ikke-forskelsbehandlingsdirektiv uden for arbejdsmarkedet vil stige markant. Al erfaring viser således, at alle initiativer på ikke-forskelsbehandlingsområdet generelt bruges som gensidige trædesten.

I forhold til gennemslaget af de pågældende instrumenter må man tage håndhævelsesmekanismerne med i overvejelserne og herunder, at der i Danmark kan iagttages en stadig stigende lyst end i forhold til mange andre stater til at søge at udnytte nye instrumenter langt ud over deres oprindelige sigte. Dette er navnlig tilfældet, når instrumenterne er brede og generelle. Og at Danmark vil blive bundet heraf via EF domstolens afgørelser.

Henses der navnlig til arbejdsmarkedet og ansættelsesforhold, viser også erfaringerne med direktiver på området, at netop relationen arbejdsgiver-

lønmotager vil være det mest ”populære” område, hvor der via sagsanlæg altid vil blive søgt at veksle et beskyttelsesinstrument til kontanter til medlemmerne.

Dertil kommer, at der altid i EU må medregnes EF-domstolens fortolkningsmetode samt den generelle tendens til at udbygge EU’s grundlæggende rettigheder. Den danske ratifikation er baseret på en kendt national standard, hvorimod det er uklart hvilken standard/reference som en EU ratifikation indebærer.

KL finder således at der er tale om en uhensigtsmæssig centralisering som ikke er ønskelig for det kommunale arbejde på handicapområdet. KL finder derfor at Danmark bør stemme imod en EU tiltrædelse af FN konventionen.

KL skal i den forbindelse gentage sit forbehold om DUT kompensation som følge af EU ratifikationen.

Danske Handicaporganisationer finder det yderst vigtigt, at Danmark arbejder positivt og konstruktivt for at sikre en ratifikation af konventionen i forhold til EU. Det er vigtigt, at Danmark ikke bidrager til at udsætte eller sinke denne proces, der kræver enstemmighed i beslutningen. Det er af afgørende betydning for den danske og den europæiske handicapbevægelse, at der sættes en effektiv stopper for en fortsat negativ forskelsbehandling af personer med handicap i Europa – og i resten af verden – baseret på principperne i FN’s handicapkonvention.

DH finder, at EU gennem de seneste 10-15 år har gjort nogle signifikante fremskridt i forhold til at sikre, at personer med handicap ikke bliver udsat for negativ forskelsbehandling. EU har inden for de områder, hvor EU har kompetence, taget en lang række nødvendige initiativer, der har haft stor betydning for de mere end 50 mio. personer med handicap, der lever i EU. Initiativerne har også været til stor gavn for deres pårørende. Det er derfor vores vurdering, at det bliver relativt nemt for EU, inden for rimelig tid, at leve op til at overholde handicapkonventionen. Det er ikke alle hidtidige initiativer, der er tilstrækkelige set fra handicapbevægelsens side, men fundamentet er bestemt et godt udgangspunkt.

DH finder, at artikel 3 i beslutningen vedrørende ratifikation af FN’s handicapkonvention bør understrege, at EU vil etablere et koordinerende organ mhp. at følge implementeringen af konventionen efter ratifikationen i EU. DH finder det ekstremt vigtigt, at der inden for EU’s kompetenceområde sikres en optimal koordination i forhold til implementeringen af handicapkonventionen.

I forlængelse af dette er det også vigtigt for DH, at det understreges, at også EU er forpligtet til at etablere en uafhængig mekanisme, der kan overvåge implementeringen på det område, hvor EU har kompetence – og at det ville være naturligt for den danske handicapbevægelse, at EDF indtænkes som en naturlig part i denne mekanisme, og at der afsættes de nødvendige økonomiske ressourcer til, at EDF reelt kan varetage denne opgave på tværs af hele det område, som EU ratificerer i forhold til konventionen.

DH finder det uheldigt, at EU foreslår en reservation, der fritager konventionen fra at gælde i forhold til de væbnede styrker. Der findes allerede i dag restriktioner, som tager afsæt i sikkerhedsrisikoen i en given funktion i forsvaret. Det er vores opfattelse, at det er på tide, man erkender, at der sagtens kan være personer med handicap beskæftiget inden for de væbnede styrker. Det vil ikke være i strid med princippet om lige muligheder, hvis man ud fra neutrale hensyn på forhånd udelukker nogle personer med handicap fra at kunne være beskæftiget inden for visse områder af de væbnede styrker, hvis det objektivt klart er uforeneligt med deres funktionsnedsættelse. Der kan være tale både om civil og militær tjeneste.

Det skal understreges, at handicapbegrebet er beskrevet relativt bredt i konventionen, hvorfor personer med fx diabetes, astma, allergi, epilepsi m.fl. kan risikere at blive ekskluderet fra at kunne gøre tjeneste inden for de væbnede styrker, hvis ikke man nuancerer den opfattelse, der fremgår af forslaget. Man kan i høj grad formode, at de væbnede styrker allerede i dag beskæftiger en lang række medarbejdere, som falder ind under konventionens beskrivelse af handicap.

Samtidig skal DH gøre opmærksom på, at forsvarsministeren og den tidligere statsminister har gjort sig til talsmand for, at personer, der har været ude for en ulykke i forbindelse med deltagelse i de væbnede styrker i f.eks. Afghanistan, skal have mulighed for at vende tilbage til de væbnede styrker, hvis det er muligt, og hvis de ønsker dette. Denne politiske ambition (som DH støtter) vil blive en illusion, hvis EU fastholder denne reservation, hvorefter forbud mod diskrimination ikke skal gælde for de væbnede styrker.

EU's forbehold forekommer meget betænkeligt navnlig i lyset af en af Menneskerettighedsdomstolens seneste domme Glor mod Schweiz, hvor det blev anset som diskrimination og manglende tilpasning at nægte at lade en diabetiker aftjene værnepligt, som han ønskede, og samtidig pålægge ham at betale en særlig skat, fordi han ikke havde aftjent værnepligt.

DH er glade for, at EU-Kommissionen anbefaler, at EU også tiltræder den frivillige tillægsprotokol, som DH mener, er med til at skabe en logisk sammenhæng i konventionens retssikkerhed for borgere med handicap i EU.

DH finder det helt afgørende, at borgerne får mulighed for at få den internationale komité til at vurdere afgørelserne i de europæiske administrative og juridiske instanser, der behandler klager i forhold til efterlevelse af de europæiske regler til gavn for personer med handicap. Det er vurderingen, at der er fundet en elegant balance imellem den europæiske og den nationale interesse vedrørende håndteringen af klager fra borgere på områder, der naturligt har såvel en europæisk som en national dimension. Det er vores håb, at Danmark vil arbejde positivt i forhold til, at EU ratificerer den frivillige tillægsprotokol.

Afsluttende skal det bemærkes, at det ikke tyder på, at det fremsendte dokument fra Kommissionen lever op til grundlæggende krav i forhold til tilgængelighed for personer med handicap, hvilket kun illustrerer behovet for

at styrke rettighederne for personer med handicap, således de kan få de samme muligheder, som alle andre i det europæiske samfund. Der er ingen tvivl om, at tilgængelighed, som den fremstår bl.a. i artiklerne 2, 3 og 9, er en forudsætning for, at personer med handicap kan opnå lige muligheder.

DH har i et supplerende svar angivet, at DH finder, at der er tale om et notat, der opfylder forventningerne. Dog må notatet ændres, således at de væbnede styrker også dækkes af konventionen.

Der har igennem den seneste tid været en debat bl.a. med deltagelse af den tidligere statsminister og den nuværende forsvarsminister om, at personer, der er kommet til skade under aktiv tjeneste og er blevet påført en nedsat funktionsevne, fortsat skal have mulighed for at fortsætte inden for forsvaret, hvis det er muligt. Samtidig har man i regi af Forsvarsministeriet etableret en særlig enhed, der skal tage sig af personer med nedsat funktionsevne, bl.a. i forbindelse med hjemsendelse efter endt tjeneste/påført skade.

Forsvaret er forpligtet til at finde ansættelse for personer med handicap. Det kan sagtens lade sig gøre, hvis man er fleksibel i forhold til at finde den rette beskæftigelse i forhold til de berørte personer under hensyntagen til den nedsatte funktionsevne. I notatets nuværende udformning er der tale om indirekte diskrimination i konventionens forstand, når man generelt vil undtage forsvaret fra at være omfattet af konventionens beskyttende bestemmelser. Samtidig er det fortsat således, at der er en række handicapgrupper, der uden videre vil kunne finde naturlig og relevant beskæftigelse inden for forsvaret (mennesker med diabetes, epilepsi osv.).

Efter DH's opfattelse holder det ikke retligt at henvise til et direktiv, der er besluttet forud for konventionen, og som i princippet er i strid med konventionen, for at undtage forsvaret fra konventionens beskyttende rammer. Når retsregler er modstridende, er det det seneste der gælder – særligt, når der er tale om konventionsbestemmelser. Andet er i strid med konventionen og dermed en krænkelse af rettigheder for personer med handicap.

Finanssektorens arbejdsgiverforening har ingen bemærkninger til forslaget, idet det lægges til grund, at ligebehandlingsdirektivet og den implementerende lovgivning dertil er dækkende i forhold til konventionens forpligtelser.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan støtte, at Fællesskabets undertegnelse af FN's Handicapkonvention i 2007 følges op af en tiltrædelse af Konventionen, ikke mindst henset til at Danmark efterfølgende har ratificeret konventionen.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet i Rådets arbejdsgruppe for menneskerettigheder (COHOM), hvor der generelt har været tilslutning til, at Fællesskabet tiltræder FN's Handicapkonvention.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.