

Indenrigs- og socialministeriet
International
J.nr. 2008-6125

16. april 2009

**Notat
om
bemærkninger til høringssvarene vedr. udkast til beslutningsforslag om
ratifikation af FN's handicapkonvention**

Forslag til Folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af FN's konvention af 13. december af 2006 om rettigheder for personer med handicap, har som led i ratifikationsprocessen været sendt i ekstern høring den 20. marts 2009 med frist den 6. april 2009.

Forslaget har været sendt i høring hos Kammeradvokaten, Ankestyrelsen, Det Centrale Handicapråd, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Flygtningehjælp, Folketingets Ombudsmand, Børnerådet, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Danske Handicaporganisationer, ATP, Den Uvildige Konsulentordning, Rådet for Socialt Udsatte, Frivilligrådet, Danske Ældreråd, Dansk Selskab for Psykosocial Rehabilitering samt Institut for Menneskerettigheder. Forslaget har også været tilgængeligt på høringsportalen.

Modtagne høringssvar

Følgende har svaret: Folketingets Ombudsmand, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Ankestyrelsen, Danske Handicaporganisationer (DH), Det Centrale Handicapråd, Institut for Menneskerettigheder, Høreforeningen, ISAAC Danmark (International Society for Augmentative and Alternative Communication), ABA Foreningen (Landsforeningen for høj-intensiv pædagogisk behandling af børn med autisme), Ergoterapeutforeningen, Børnerådet, Dansk Ældreråd, Frivilligrådet, Rådet for Socialt Udsatte, LAP (Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere), Vibe Lund Jensen, konsulent i Kommunikationscentret Hillerød samt Birgitte Brandt, ergoterapeut, Specialbørnehaven Platanhaven Odense.

Danske Regioner, Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen, Ergoterapeutforeningen, Frivilligrådet samt Rådet for Socialt Udsatte har ingen bemærkninger til udkast til beslutningsforslag.

Ændringer på baggrund af høringsrunden

Høringsrunden har givet anledning til mindre, fortrinsvis sproglige ændringer af beslutningsforslaget.

1. Økonomiske konsekvenser

Kommunernes Landsforening og Danske Regioner udtrykker i høringssvaret bekymring for, at ratifikationen af handicapkonventionen kan medføre et ufiancieret udgiftspres på kommunerne og regionerne. KL ønsker på den baggrund, at regeringen over en årrække foretager en monitorering af konsekvenserne af ratifikationen, herunder af hvorvidt domstole, Den Sociale Ankestyrelse, de sociale nævn m.fl. vil benytte henvisning til FN-konventionen som grundlag for afgørelser i konkrete sager.

Bekymringen fra Kommunernes Landsforening og Danske Regioner bakkes op af Danske Handicaporganisationer. DH mener, at kommunerne på kort sigt må forventes at skulle leve op til rettigheder, som de ser bort fra i dag som følge af manglende økonomiske muligheder. Endelig bemærker DH, at regeringen ikke beregner konventionens betydning for den langsigtede økonomiske udvikling ved at Danmark lever op til konventionen.

Kommentarer

Det er Indenrigs- og socialministeriets vurdering, at ratifikationen af konventionen ikke i sig selv indebærer økonomiske konsekvenser, idet Danmark vurderes at opfylde de retlige forpligtelser i konventionen. Indenrigs- og socialministeriet er opmærksom på, at den gradvise gennemførelse af konventionen som en del af den stadige forbedring af vilkårene for personer med handicap kan medføre øgede udgifter for fremtiden.

2. Rækkevidden af forpligtelser i henhold til diskriminationsbestemmelsen i konventionens artikel 5

DH, Institut for Menneskerettigheder samt Det Centrale Handicapråd er uenig i konklusionen om, at Danmark ikke skal have en generel antidiskriminationslovgivning på grund af handicap som følge af konventionen.

DH mener, at konventionen stiller krav om, at et ratificerende land vedtager den nødvendige lovgivning til eliminering af enhver form for diskrimination af personer med handicap. Følgelig finder DH, at man må følge to spor: 1) En bred dansk antidiskriminationslov, f.eks. at den nuværende lovgivning om forbud af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet udvides til alle dele af samfundet via en bred lovgivning med fokus på forbud mod forskelsbehandling og 2) En sikring af, at konventionen implementeres i den nødvendige specifikke lovgivning.

Kommentarer

Konventionens artikel 5 fastslår, at deltagerstaterne skal anerkende, at alle er lige for loven samt forbyde enhver diskrimination på grund af handicap. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at deltagerstaterne med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination skal tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning.

Det er regeringens vurdering, at der ikke er krav i konventionen om generel antidiskriminationslovgivning, og at konventionens diskriminationsforbud i Danmark adresseres tilstrækkelig til loyal efterlevelse i kraft af bl.a. den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning samt forskelsbehandlingsloven på arbejdsmarkedet.

DH foreslår, at der i næstsidste afsnit indsættes følgende ord: ”... Usaglig negativ forskelsbehandling ...”

Derudover mener DH, at der bør indsættes en henvisning til forslag til direktiv om ligebehandling mellem mennesker uden for arbejdsmarkedet uanset deres religion eller tro, handicap, alder eller seksuelle orientering..

Kommentarer

Det findes ikke hensigtsmæssigt at referere til et direktivforslag, som der på nuværende tidspunkt er langt fra enighed om blandt de 27 medlemslande.

3. Tilgængelighed

DH betragter tilgængelighed som grundlæggende og afgørende for mennesker med handicap. DH foreslår, at beslutningsforslaget ændres, så det klart fremgår, at tilgængelighed er en grundlæggende rettighed.

DH mener, at beslutningsforslagets formulering om, tilgængelighed ikke er ”en rettighed i sig selv” bør udgå.

DH mener, at det bør nævnes, at den vurdering en deltagerstat anlægger vedr. et passende tilgængelighedsniveau altid sker under ansvar over for FN's overvågningskomité.

Deltagerstaternes vurdering af et passende tilgængelighedsniveau vil, i forbindelse med beretningerne til Komiteen for rettigheder for personer med handicap jf. konventionens artikel 35 og 36, blive vurderet af komiteen. Komiteens kompetence sådan som den fastsættes i artikel 35 og 36 gælder for hele konventionen, hvorfor det ikke vurderes at være hensigtsmæssigt at fremhæve komiteens rolle særligt i forbindelse med tilgængelighed.

DH opfordrer til, at teksten nuanceres ved at skrive, ”.... Bevæger sig i takt med bl.a. den teknologiske udvikling.”

Der foretages en ændring i beslutningsforslaget således, at formulering bliver ”..bevæger sig i takt med den økonomiske, holdningsmæssige og teknologiske udvikling.”

LAP opfordrer Indenrigs- og socialministeriet til at indtænke personer med psykiske handicap i handlingsplanen for øget tilgængelighed.

Indenrigs- og socialministeriet har noteret synspunktet. Det kan tilføjes, at Indenrigs- og socialministeriet arbejder aktivt på at forbedre indsatsen for personer med psykiske handicap og give de pågældende personer mulighed for at leve et selvstændigt og inkluderende liv, som også omfatter tilgængelighed.

I forbindelse med artikel 9 om *tilgængelighed* påpeger ISSAAC og Vibe Lund Jensen, konsulent i Kommunikationscentret Hillerød samt Birgitte Brandt, ergoterapeut, Specialbørnehaven Platanhaven Odense vigtigheden af at fortolke dette begreb bredt, idet tilgængelighed er meget mere end den fysiske tilgængelighed i omgivelserne, adgang til bygninger, arbejdsmarkedet osv. Tilgængelighed nævnes også i konventionen i forhold til informations- og kommunikationsområdet, herunder internettet mv. Hvis den kommunikative tilgængelighed skal sikres for alle kræver det, at begrebet bredes ud, så det udover it-tilgængelighed også omfatter adgang til Alternativ og Supplerende Kommunikation (ASK).

Tilgængelighed er et af konventionens generelle principper. Indenrigs- og socialministeriet anerkender, at tilgængelighed er et bærende princip i konventionen, idet manglende tilgængelighed kan hindre en fuld nydelse af de rettigheder, der er fastsat i konventionen. Det er ministeriets vurdering, at tilgængelig-

hed er et afgørende middel til at opnå den fulde nydelse af disse rettigheder. På den baggrund vurderes det ikke at være retvisende at betegne tilgængelighed som en grundlæggende rettighed i sig selv. Dette ændrer dog ikke ved den centrale plads, som princippet om tilgængelighed har i fortolkningen af konventionen.

Det er Indenrigs- og socialministeriets vurdering, at begrebet tilgængelighed, sådan som det fremstår i konventionen, skal forstås i bred forstand. Herunder skal deltagerstaterne sikre tilgængelighed til kommunikation og information. Adgang til alternativ og supplerende kommunikation kan være et element i sikringen af denne tilgængelighed.

4. Børn med handicap

For så vidt angår artikel 16 (Frihed for udnyttelse, vold og misbrug) bemærker Børnerådet, at når det gælder beskyttelsen af børn mod seksuelle overgreb, udgør børn og unge med handicap en særlig udfordring, idet disse børn er dobbelt sårbare på grund af den lave alder og som følge af den nedsatte funktions- evne.

Børnerådet peger på, at undersøgelser foretaget af Social Udviklingscenter SUS og SISO – Videnscenter for Sociale Indsatser ved Seksuelle Overgreb mod børn har vist, at sager om overgreb mod disse børn i mange tilfælde ikke kommer til de sociale myndigheders kendskab. Børnerådet foreslår på den baggrund, at uddannelsen af lærere og kommunale sagsbehandlere i at kommunikere med børn med handicap tænkes ind i kommende initiativer.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet anerkender de særlige udfordringer, der ligger i at beskytte børn med handicap mod overgreb.

Servicestyrelsen har igangsat et projekt om forebyggelse og behandling af seksuelle overgreb mod mennesker med handicap, blandt andet med fokus på kompetenceudvikling af personale inden for sundhedsvæsen, politi samt personale, der arbejder med mennesker med handicap. Indenrigs- og socialministeriet har desuden nedsat en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til forbedring af indsatsen til forebyggelse af seksuelle overgreb på mennesker med handicap herunder børn med handicap. På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger vil ministeriet følge op på indsatsen på dette område.

5. Uddannelse

Høreforeningen gør opmærksom på, at ordlyden af artikel 24 (uddannelse) ikke er dækkende for en oversættelse til dansk af det engelske ord ”deaf”. I den danske version af konventionsteksten samt i beslutningsforslaget er betegnelsen ”deaf” oversat til ”døv”. Høringsforeningen gør opmærksom på, at det vil være mere korrekt og dækkende at oversætte ”deaf” til ”døv og hørehandicappede”, da kommunikationsformerne for hhv. ”døve” og ”hørehandicappede” kan være meget forskellige. Behov for støtte i kommunikation vil derfor være forskellige for de to grupper.

LAP opfordrer til at udvikle den specialpædagogiske støtte (SPS).

ABA-Foreningen vurderer, at børn og unge med ASF (autisme) og relaterede psykiske/adfærdsmæssige handicap udelukkes fra uddannelsessystemet.

Kommentarer

For så vidt angår høreforeningens bemærkninger, bemærkes det, at teksten er ændret i bemærkninger til beslutningsforslaget i overensstemmelse hermed.

Derudover er det den tværministerielle arbejdsgruppes vurdering, at den danske uddannelses- og institutionslovgivning sikrer et inkluderende system, hvor alle personer uanset handicap har adgang til uddannelse på alle niveauer samt livs-lang læring. Der er for børn og unge i grundskole, på ungdomsuddannelser og i videregående uddannelser fastsat bestemmelser om specialpædagogisk støtte, herunder om finansieringen af elevers og studerendes støttebehov.

6. National gennemførelse og overvågning af konventionen – artikel 33

Det Centrale Handicapråd bemærker, at der allerede findes en struktur på handicapområdet, som med visse tilpasninger opfylder de kriterier, som fastlægges i artikel 33. Rådet finder det naturligt at styrke og udbygge den eksisterende koordinationsindsats på handicapområdet, som foretages gennem ”Tværministerielt Embedsmandsudvalg om Handicapsspørgsmål” samt Indenrigs- og socialministeriet.

Det er Rådets opfattelse, at der med Center for Ligebehandling af Handicappede allerede eksisterer en struktur, som relativt enkelt kan udbygges til at varetage de uafhængige eksterne overvågningsfunktioner, som forudsættes i konventionens artikel 33.

DH påpeger i sit høringssvar, at de forventer, at det nyligt etablerede Ligebehandlingsnævn vil få udvidet sit mandat, således at det kan behandle alle former for handicap både inden og uden for beskæftigelsesområdet.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet vil som koordinerende ministerium fungere som kontaktpunkt i samarbejde med samtlige de af konventionen berørte ministerier samt relevante organisationer på området. Desuden vil det koordinerende arbejde i det tværministerielle embedsmandsudvalg om handicapsspørgsmål fortsætte.

Derudover igangsætter Indenrigs- og socialministeriet i samarbejde med Finansministeriet en analyse af, hvordan de eksisterende strukturer på områder kan udvikles med henblik på en beslutning om, hvordan overvågningen af konventionen skal finde sted.

Endelig vil regeringen fortsætte samarbejdet med de organisationer, som repræsenterer personer med handicap.

7. Beretninger fra deltagerstaterne – artikel 35 og 36

Det Centrale Handicapråd opfordrer til, at konventionen anvendes som anledning til at udarbejde en ny handicappolitisk handlingsplan samt til at iværksætte en omfattende udredning af dansk handicappolitik, jf. konventionens artikel 35.

Kommentarer

Regeringen vil afgive beretning til Komiteen for rettigheder for personer med handicap i fuld overensstemmelse med konventionens artikel 35 og 36.

8. Den frivillige tillægsprotokol

DH, Det Centrale Handicapråd samt Børnerådet beklager, at der ikke lægges op til en ratifikation af den frivillige tillægsprotokol.

DH mener, at Danmark herved fastholder personer med handicap som andenrangsborgere i det danske samfund. Ydermere gøres der opmærksom på, at eftersom der ikke findes en standard for den konkrete implementering af konventionen i de enkelte lande, og der følgelig vil være forskelle fra land til land, vil tillægsprotokollen kunne bidrage til fortolkningen af en række af konventionens rettigheder.

DH gør i øvrigt opmærksom på, at personer med handicap allerede har adgang til at kunne klage over enhver form for diskrimination, som følge af artikel 26 i konventionen om civile og politiske rettigheder. DH mener imidlertid, at Danmark ved at ratificere tillægsprotokollen vil opnå en mere kvalificeret behandling af sagerne, bl.a. fordi medlemmerne af overvågningskomitéen tilknyttet handicapkonventionen vil være eksperter på området.

DH mener, at den danske holdning til ratifikation og implementering af konventionen, særligt den manglende politiske vilje til at ratificere tillægsprotokollen, vil få betydning for EU. Det vil næppe være muligt for EU at ratificere konventionen inden for de områder, hvor EU har kompetence, hvis Danmark fortsat er imod tillægsprotokollen.

Kommentarer

FN's handicapkonvention indeholder en række økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som deltagerstaterne skal gennemføre gradvist inden for de ressourcer, der er til rådighed. Disse økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder bygger på programerklæringer og åbne formuleringer i konventionsteksten, som det er vanskeligt at definere præcist, og som derfor kan fortolkes mere eller mindre vidtgående.

Regeringen har på den baggrund fundet det uhensigtsmæssigt at undertegne tillægsprotokollen og dermed give enkeltpersoner adgang til at klage direkte til et internationalt organ vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Baggrunden herfor er, at økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er underlagt princippet om gradvis gennemførelse, hvorfor staternes forpligtelser herefter er svært definerbare og af fordelingspolitisk karakter og derfor ikke egnete til at blive afgjort af en sådan komité.

9. Øvrige bemærkninger fra DH

Beslutningsforslaget bør præcisere, at personer med psykosocialt handicap er omfattet af konventionen

DH finder det afgørende, at beslutningsforslaget præciserer, at alle personer med handicap er omfattet af konventionen, herunder også personer med psykosocialt handicap.

Kommentarer

Det fremgår af konventionens artikel 1 at personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt yderligere at afgrænse, hvilke grupper der er omfattet af dette.

Beslutningsforslaget bør inkludere svagsynede samt mennesker med nedsat hørelse og døvblevne

DH mener, at det i beslutningsforslaget bør fremgå, at begreberne blinde, døde og døvblinde som minimum også inkluderer stærkt svagsynede samt mennesker med nedsat hørelse og døvblevne.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet har noteret sig synspunktet.

Konventionens krav om uafhængigt tilsyn

DH mener ikke, at det kommunale tilsyn kan stå alene, hvis Danmark skal leve op til konventionens krav om et uafhængigt tilsyn i forhold til tilbud rettet til fordel for personer med handicap. Det er nødvendigt at udvikle tilsynet i en mere uafhængig retning.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet har ingen bemærkninger.

Beslutningsforslagets generelle indledning

DH mener, at ordet ”programerklæringer” svækker teksten og bør udgå, idet de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er lige så reelle rettigheder som de civile og politiske rettigheder.

DH mener, at ordene ”gennemføres gradvis” ikke svarer til ordlyden af art. 4 stk. 2 og bør erstattes af ”skal gennemføres ved foranstaltninger i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed.”

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

Artikel 1

DH mener, at handicapbegrebet ikke er en definition, men kun en beskrivelse og ordene ... konventionens definition af ... bør på den baggrund udgå.

DH opfordrer desuden til, at ordet definition også skal erstattes af ”beskrivelse” sidst i dette afsnit.

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

Artikel 2

Diskrimination foreslås beskrevet kort og klart som ”usaglig negativ forskelsbehandling”, som DH gør det.

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

Artikel 4

DH foreslår, at følgende formulering indsættes i bemærkningerne; ”..... progressivt i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed.”

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

Artikel 7

DH mener, at Børnekonventionens art. 23 også skal nævnes.

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

Artikel 12

DH anbefaler i andet afsnit at ændre formuleringen fra ”retlig handleevne” til ”rets- og handleevne”.

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

Artikel 14

DH påpeger, at man bør overveje at nævne, at konventionen forbyder frihedsberøvelse alene på grund af handicap, hvilket krav psykiatrilovens regler om tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse muligvis opfylder.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet samt Justitsministeriet har ingen bemærkninger.

Økonomiske konsekvenser.

DH mener, at der bør stå, at Danmark antages at opfylde de civile og politiske rettigheder.

Kommentarer

Det bemærkes, at teksten er ændret i overensstemmelse hermed.

10. Øvrige bemærkninger fra LAP – Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere

Artikel 1

LAP påpeger, at det bør fremgå, at personer med psykosocialt handicap, dvs. personer der er eller har været ramt af en psykisk lidelse er fuldt ud omfattet af konventionens bestemmelser.

Kommentarer

Det er vurderingen, at det ikke er hensigtsmæssigt at nævne personer med psykosocialt handicap i beslutningsforslaget, da persongruppen jf. definitionen i artikel 1 er omfattet i konventionen.

Artikel 7

For at indfri konventionens bestemmelser mener LAP, at der bør ske en udbygning af det kommunale beredskab på det psykosociale område, således at barnets tarv vejer tungere end skolers, institutioners og forældres manglende accept af forskellighed som et grundlæggende menneskeligt vilkår.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet har ingen bemærkninger.

Artikel 8

Indenrigs- og socialministeriet opfordres til i samarbejde med LAP at arbejde systematisk for en folkeoplysende og bevidstgørende indsats på dette område.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet har noteret synspunktet.

Artikel 12

Det er LAP's vurdering, at den nugældende værgemålslovgivning ikke kan opretholdes.

Kommentarer

Det er vurderingen, at den nuværende værgemålslovgivning sikrer den nødvendige retssikkerhedsgaranti og er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

Frihedsrettigheder (art. 14, 15, 16 og 17)

LAP vurderer, at det på lidt længere sigt ikke vil være muligt at opretholde nugældende diskriminerende lovgivning om tvang i psykiatrien og bestemmelser i straffelovens §§ 16, 69 og 70 om "straffrihed" og idømmelse af langvarige behandlingsdomme.

LAP mener på den baggrund, at der bør pågå et nærmere undersøgelses- og udredningsarbejde, hvad angår lovgivning og praksis på området.

Kommentarer

Det er vurderingen, at straffelovens §§ 16, 69 og 70 opfylder det almindelige proportionalitetsprincip og er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

Artikel 22

Såvel psykiatrilovens bestemmelser om udskrivningsplaner som de for nyligt indarbejdede bestemmelser i Straffeloven om offentlige myndigheders og private leverandørers ret til at udveksle personfølsomme oplysninger i forbindelse med PSP (politi, sociale myndigheder, psykiatri) samarbejde, er efter LAP's opfattelse i strid med artiklens bestemmelser.

Kommentarer

Det er vurderingen, at de offentlige myndigheders og private leverandørers ret til at udveksle personfølsomme oplysninger i forbindelse med PSP ikke er i strid med konventionen.

Artikel 23

Det er LAP's opfattelse, at der, hvad angår retten til at stifte familie, i for stort omfang sker tvangsfjernelser af børn blandt personer med psykosocialt handicap uden at nødvendige støtteforanstaltninger er blevet tilbudt og afprøvet.

Kommentarer

I forbindelse med tvangsfjernelse af børn foretages der altid særlige undersøgelser samt særlige retssikkerhedsgarantier af hensyn til barnets tarv.

Artikel 25

LAP oplyser, at artiklens bestemmelser om at sundhedsydelser skal gives efter princippet om fuldt informeret samtykke, opleves ikke at være indfriet på nuværende tidspunkt, når det gælder medicinsk psykiatrisk behandling.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet har noteret sig synspunktet og har ikke yderligere bemærkninger.

Artikel 28

LAP opfordrer til, at DH's forslag til en ny rehabiliteringsydelse tages med i overvejelserne i forbindelse med ratifikation og implementering af konventionen.

Kommentarer

Indenrigs- og socialministeriet finder det ikke relevant at introducere nye ydelser i forbindelse med ratifikationen af konventionen.