



Folketingets Socialudvalg

**Departementet**

Holmens Kanal 22  
1060 København K

Tlf. 3392 9300

Fax. 3393 2518

E-mail vfm@vfm.dk

NMA/ J.nr. 2008-6125

Dato: 14. maj 2009

**Under henvisning til Folketingets Socialudvalgs brev af 5. maj 2009 følger hermed indenrigs- og socialministerens endelige svar på spørgsmål nr. 1, jf. bilag 4 (Ad. B 194).**

---

**Spørgsmål nr. 1:**

"Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 30. april 2009 fra Danske Handicaporganisationer, jf. B 194 - bilag 4."

**Svar:**

Hermed følger bemærkninger til Danske Handicaporganisationers henvendelse til Folketingets Socialudvalg af 30. april 2009 vedr. B 194 – bilag 4.

1. Danske Handicaporganisationer mener ikke, at Indenrigs- og socialministeren har grundlag for at konkludere, at Danmark lever op til FN handicapkonventionen og dens rettigheder, og at det heller ikke kan konkluderes, at der ikke vil være udgifter forbundet med "nå op på" niveauet for handicapkonventionen.

*Kommentarer*

Der har forud for regeringens beslutningsforslag været nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som har haft til formål at klargøre ratifikationsprocessen og i den forbindelse undersøge, om den danske lovgivning er i overensstemmelse med de normer og rammer, der angives i konventionen.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at konventionen indeholder visse bestemmelser, som har en sådan karakter, at de skal være gennemført ved lov forud for ratifikationen. Der tænkes her på en række grundlæggende borgerlige og politiske rettigheder samt enkelte andre bestemmelser, hvis ordlyd nødvendiggør dette. I alle de berørte tilfælde er der i Danmark allerede vedtaget relevant lovgivning.

Hertil kommer, at konventionen indeholder en lang række økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, hvis gennemførelse skal ske gradvist og i videst

muligt omfang indenfor de ressourcer, der er til rådighed. Konventionen er således et dynamisk instrument, hvis indhold ikke skal være gennemført på et bestemt tidspunkt. Konventionen vil derfor, for så vidt angår denne type rettigheder, indgå som et element i beslutninger om fremtidige forbedringer for mennesker med handicap.

Som det fremgår af skemaet i B 194 om de økonomiske konsekvenser s. 86, er det vurderingen, at den gradvise forbedring af vilkårene for personer med handicap kan medføre øgede udgifter for fremtiden.

2. Danske Handicaporganisationer mener ikke, at det er korrekt at konkludere, at der ikke i konventionen er krav om lovgivning, der forbyder enhver form for diskrimination mod personer med handicap.

#### *Kommentarer*

Den almindelige folkeret stiller ikke krav om, at en stat skal anvende bestemte metoder til opfyldelse af de traktatmæssige forpligtelser, som den har påtaget sig. Med mindre den indgåede traktat stiller bestemte krav til opfyldelsesmetoder,<sup>1</sup> er en stat således frit stillet, forudsat at den lever op til folkerettens generelle krav om loyal opfyldelse af påtagne folkeretlige forpligtelser, jf. Wienerkonventionen om traktatret, artikel 26.

Diskriminationsforbuddet indeholdt i handicapkonventionens artikel 5, stk. 2, må – på tilsvarende måde som diskriminationsbestemmelserne indeholdt i lignende FN-konventioner – læses i sammenhæng med andre bestemmelser, herunder særligt i lyset af bestemmelserne i konventionens artikel 4, stk. 1, litra b og e, der specifikt omhandler spørgsmålet om staternes forpligtelser med hensyn til at modvirke diskrimination på grund af handicap.

Efter artikel 4, stk. 1, litra b og e, er staterne forpligtet til henholdsvis:

*... (b) at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning, til at ændre eller afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af mennesker med handicap*

og

*... (e) at træffe alle passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination på grund af handicap fra enhver persons organisations og privat virksomheds side”.*

---

<sup>1</sup> Som et eksempel på traktat, der stiller udtrykkeligt krav om en bestemt opfyldelsesmetode kan nævnes FN's konvention om folkemord, hvis artikel 5 fastslår, at deltagerstaterne alene kan opfylde den traktatmæssige forpligtelse gennem indførelse af lovgivning.

Det fremgår direkte af disse bestemmelser, at staterne kan betjene sig af flere forskellige midler for at afskaffe diskrimination på grund af handicap.

Efter bestemmelsen i artikel 4, stk. 1, litra b, skal staterne således tage "alle passende skridt, herunder lovgivning" med henblik på at afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som medfører diskrimination af mennesker med handicap. Udtrykket "passende skridt, herunder lovgivning" indebærer, at der er overladt medlemsstaterne et skøn med hensyn til hvilke midler de vil anvende til "at ændre eller afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af mennesker med handicap".

Selv om lovgivning nævnes, må bestemmelsen forstås således, at der kun gælder krav om indførelse af lovgivning i de tilfælde, hvor der ikke findes andre "passende foranstaltninger", som kan modvirke, at den pågældende diskrimination finder sted.

Er der f.eks. ikke tale om en lovgivning, der diskriminerer personer på grund af handicap – men derimod en diskriminerende praksis hos de administrative myndigheder – vil det være tilstrækkeligt – og i mange tilfælde mere effektivt, at staten sørger for, at den diskriminerende praksis ændres gennem tjenstlige ordrer, administrative forskrifter eller lignende.

Et endnu videre skøn får staterne i medfør af artikel 4 stk. 1, litra e, i henseende til indsatsen mod diskrimination, som udøves af private personer, organisationer og virksomheder mv. Her nævnes det blot, at staterne skal træffe "passende foranstaltninger" med henblik på at afskaffe denne type diskrimination.

Det forhold, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 1, litra e, ikke omtaler lovgivning, synes at udgøre et stærkt fortolkningsmoment mod, at konventionen i sin helhed – og heller ikke artikel 5, stk. 2 – forpligter staterne til at indføre en generel antidiskriminationslovgivning på handicapområdet.

På samme måde bemærkes, at der ikke i konventionens særlige bestemmelser, jf. artikel 6-30 – med undtagelse af artikel 25, litra e og artikel 27, litra a findes bestemmelser, der pålægger deltagerstaterne at forbyde diskrimination på de pågældende områder.

Med hensyn til formuleringen i artikel 5, stk. 2, om at garantere effektiv retlig beskyttelse mod diskrimination af enhver grund, er rækkevidden heraf uklar. Set i lyset af konventionens øvrige bestemmelser, jf. ovenfor, kan denne formulering dog næppe i sig selv begrunde et krav om gennemførelse af generel lovgivning mod diskrimination af personer med handicap. Det bemærkes i øvrigt, at en tilsvarende formulering findes i diskriminationsbestemmelsen i artikel 26, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. I denne sammenhæng fandt man ikke grundlag for at indføre generel antidiskriminationslovgivning i forbindelse med ratifikationen af denne bestemmelse.

Sammenfattende er det i lyset af ovenstående vurderingen, at bestemmelsen i konventionens artikel 5, stk. 2 ikke stiller krav om gennemførelsen af en generel lovgivning i Danmark, der forbyder diskrimination på grund af handicap på alle områder.

3. Danske Handicaporganisationer mener ikke, at det er korrekt at konkludere, at konventionens artikel 9 om tilgængelighed ikke er en rettighed i sig selv.

#### *Kommentarer*

Som det fremgår af besvarelse til spørgsmål 2 til B194, skal handicapkonventionens bestemmelser om tilgængelighed i artikel 9 og artikel 3 fortolkes som et af konventionens centrale principper. Konventionens principper er forpligtende og retningsgivende for deltagerstaterne i fortolkningen og implementeringen af konventionen.

Tilgængelighed er fundamentalt for at sikre, at personer med handicap fuldt ud kan nyde de rettigheder, der findes i handicapkonventionen. Overordnet gælder, at konventionen ikke fastsætter nye rettigheder, men snarere tydeliggør staternes forpligtelser med hensyn til at sikre den ligelige nydelse af alle menneskerettigheder uanset handicap.

Tilgængelighed er et generelt princip for hele konventionen, og artikel 9 er rettet mod deltagerstaternes forpligtelser. På den baggrund vurderes det ikke at være retvisende at betegne tilgængelighed som en rettighed i sig selv. Dette ændrer dog ikke ved den helt centrale plads, som princippet om tilgængelighed har i konventionen, jf. artikel 3.

Indenrigs- og Socialministeriet anerkender til fulde, at tilgængelighed er et bærende princip i konventionen, idet manglende tilgængelighed kan hindre en fuld nydelse af de rettigheder, der er fastsat i konventionen.

4. Danske Handicaporganisationer mener ikke, at det er korrekt, at der er lige adgang til alle former for uddannelse og livslang læring, og at der er etableret mulighed for specialpædagogisk støtte til uddannelse frem til og med videregående uddannelse.

#### *Kommentarer*

Undervisningsministeriet har oplyst, at det kan henholde sig til beslutningsforslagets (B194) bemærkninger til konventionens art. 24, hvori anføres, at den danske uddannelses- og institutionslovgivning sikrer et inkluderende uddannelsessystem, hvor alle personer uanset handicap har adgang til uddannelse på alle niveauer samt livslang læring. Der er for børn og unge i grundskole, på ungdomsuddannelser og i videregående uddannelser fastsat bestemmelser om specialpædagogisk støtte, herunder om finansieringen af udgifter i forbindelse med elever og studerendes støttebehov. Endvidere findes der støttemuligheder for personer med handicap, der deltager i efter- og videreuddannelse.

5. Danske Handicaporganisationer mener ikke, at det er korrekt, at det ikke er hensigtsmæssigt at undertegne og ratificere den frivillige tillægsprotokol tilknyttet konventionen.

#### *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 formuleringer i konventionsteksten, som det er vanskeligt at definere præcist. De kan fortolkes mere eller mindre vidtgående og er derfor vanskelige at anvende i forbindelse med afgørelser i konkrete sager.

Samtidig gælder det forhold, at økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er underlagt princippet om gradvis gennemførelse, hvilket gør staternes forpligtelser vanskelige præcist at fastslå, og det vil således være forbundet med stor usikkerhed, hvorledes en eventuel klagesag vil falde ud.

Regeringen har på den baggrund fundet det uhensigtsmæssigt at undertegne tillægsprotokollen og dermed give enkeltpersoner adgang til at klage til et internationalt organ vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Endelig skal det bemærkes, at Danmark uanset sin stillingtagen til tillægsprotokollen vil blive eksamineret af FN-komiteén på baggrund af generelle afrapporteringer, som handicapkonventionen forpligter deltagerstaterne til at

indsende. Første rapport skal indsendes senest to år efter ratifikation og dernæst hvert femte år.

6. Danske Handicaporganisationer mener ikke, at det er korrekt, at der ikke er behov for at understrege, hvilke handicapgrupper der er omfattet af handicapkonventionen.

*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 definitionen.

Karen Ellemann

/Jesper Brask Fischer