

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

HANDICAP

STATUS 2014-15



HANDICAP STATUS 2014-15

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2014-15'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, frihedsberøvelse, forvaltningens kontrol, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

© 2015 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8 K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	HANDICAPKONVENTIONEN SÆTTER RAMMERNE	7
3	DEN NATIONALE RAMME	9
3.1	FLERE LOVE REGULERER HANDICAPOMRÅDET	9
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING SIDEN SIDST	11
4.1	CENTRALE PROBLEMER TRODS MANGE TILTAG	11
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	14
5.1	TILGÆNGELIGHED	14
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	14
5.1.2	DANSKE FORHOLD	15
5.1.3	ANBEFALINGER	17
5.2	TVANG I PSYKIATRIEN	17
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	17
5.2.2	DANSKE FORHOLD	19
5.2.3	ANBEFALINGER	19
5.3	SELVBESTEMMELSE	20
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	20
5.3.2	DANSKE FORHOLD	21
5.3.3	ANBEFALINGER	23
5.4	POLITISK MEDBESTEMMELSE	23
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	23
5.4.2	DANSKE FORHOLD	24
5.4.3	ANBEFALINGER	25
5.5	INKLUSION PÅ ARBEJDSMARKEDET	25
5.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	25
5.5.2	DANSKE FORHOLD	26
5.5.3	ANBEFALINGER	27
5.6	LIGE ADGANG TIL SUNDHED	27
5.6.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	27
5.6.2	DANSKE FORHOLD	28
5.6.3	ANBEFALINGER	30
	SLUTNOTER	31

FORKORTELSER

CPT	Den Europæiske komité til forebyggelse af tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
FN	De Forenede Nationer
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
ØSKR	FN's konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

KAPITEL 1

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Mellem 18 og 30 procent af befolkningen har et handicap, forstået som en længerevarende sygdom eller funktionsnedsættelse.¹ Personer med handicap er en meget sammensat gruppe. For nogle medfører et handicap ikke ulige muligheder, men for mange gør det.

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) forpligter staterne til at fremme lige muligheder for personer med handicap på alle livsområder, som reguleres af menneskerettighederne.

Denne delrapport behandler nogle af de væsentligste udfordringer, som Danmark har med at beskytte og fremme rettigheder for personer med handicap i Danmark. De udvalgte problemstillinger tager udgangspunkt i en liste over de 10 største udfordringer for Danmark set i lyset af Handicapkonventionen:

- Retlig beskyttelse
- Fordomme
- Tilgængelighed
- Selvbestemmelse
- Institutionalisering
- Psykiatri
- Uddannelse
- Sundhed
- Arbejdsmarked
- Politisk medbestemmelse.

Udfordringerne på listen er udvalgt af Institut for Menneskerettigheder, enten fordi de har betydning for rigtig mange personer med handicap, eller fordi de rammer nogle personer med handicap særlig hårdt.

I det følgende sættes fokus på enkelte af disse overordnede emner: tilgængelighed, tvang i psykiatrien, selvbestemmelse, politisk medbestemmelse, inklusion på arbejdsmarkedet og lige adgang til sundhed.

Der henvises til delrapporten om gennemførelse af menneskeretten, hvor behovet for inkorporering, styrket beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap og ratifikation af tillægsprotokollen til Handicapkonventionen behandles. Endvidere henvises til delrapporten om uddannelse, hvor inklusion af børn med handicap i grundskolen er behandlet, samt til delrapporten om statsborgerskab, hvor reglerne om statsborgerskab til personer med handicap er behandlet. I delrapporten om frihedsberøvelse behandles frihedsberøvelse af personer med psykisk sygdom som følge af overtrædelser af straffeloven. Endvidere er der i delrapporten om familieliv et afsnit om retten til at være forældre, når man har et handicap. Institut for Menneskerettigheders hjemmeside www.handicapkonvention.dk indeholder mere dybdegående information om rettigheder for personer med handicap. Her kan også abonneres på en nyhedsmail om handicap og menneskerettigheder, som udkommer fire gange om året.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 HANDICAPKONVENTIONEN SÆTTER RAMMERNE

Personer med handicap blev som gruppe overset, da både FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder blev vedtaget i 1948, og da FN's to store konventioner om menneskerettigheder blev vedtaget i 1966. I princippet er personer med handicap omfattet af disse almindelige menneskerettigheder, men i praksis har det vist sig, at personer med handicap ofte ikke nyder godt heraf. Derfor var der et behov for en konvention for personer med handicap.

Handicapkonventionen fra 2006 er den første retligt bindende globale konvention, som alene omhandler personer med handicap.

Handicapkonventionen slår fast, at personer med handicap skal sikres retten til at nyde alle menneskerettigheder. Det anerkendes som noget nyt, at et handicap opstår i mødet mellem en funktionsnedsættelse og samfundsskabte barrierer, og konventionen opstiller klare forpligtelser for stater til at afskaffe disse barrierer.² Handicapkonventionen indebærer således et paradigmeskifte i sin tilgang til menneskerettigheder for personer med handicap. Det er bevidst, at der er valgt en meget bred beskrivelse af begrebet handicap, i erkendelse af at både milde og alvorlige handicap kan føre til ulige muligheder.³

Det følger blandt andet af Handicapkonventionen, at Danmark er forpligtet til at indføre et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap.⁴ Der bør således være en retlig beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap på alle områder, for eksempel for så vidt angår uddannelse, sundhed og offentligt tilgængelige steder. Denne forpligtelse understøttes af, at 'ikke-diskrimination' er ophøjet til et generelt princip, som konventionen bygger på.⁵

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder ikke særlige bestemmelser om handicap, bortset fra artikel 5 om frihedsberøvelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har imidlertid truffet en række afgørelser om beskyttelse af personer med handicap under konventionen og har i flere sager henvist til Handicapkonventionen.⁶ Under Europarådet findes særlige bestemmelser om handicap i blandt andet Europarådets Socialpagt.⁷

Efter EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) anerkender og respekterer EU retten for personer med handicap til at nyde godt af foranstaltninger, der skal sikre deres autonomi, deres sociale og erhvervsmæssige integration og deres deltagelse i samfundslivet. EU-chartret nævner endvidere handicap som en diskriminationsgrund.⁸ EU har blandt andet vedtaget EU-rammedirektivet EC 2000/78 om lighed på arbejdsmarkedet, som forbyder diskrimination på grund af handicap.

Derudover gælder alle menneskeretlige konventioner også over for personer med handicap. Flere FN-menneskerettighedskomiteer har derfor vedtaget såkaldte generelle kommentarer vedrørende fortolkningen af specifikke konventioner i forhold til personer med handicap. Det gælder for eksempel FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen) og FN's konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR).⁹

Der henvises i øvrigt til delrapporten om 'Introduktion til menneskeretten'.

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 FLERE LOVE REGULERER HANDICAPOMRÅDET

Dansk handicappolitik er beskrevet i en regeringshandlingsplan fra 2003, hvoraf det fremgår, at handicappolitikken bygger på principper om ligebehandling, kompensation og sektoransvar. I ligebehandling ligger et princip om ligebehandling af personer med handicap og et arbejde med at skabe "et samfund for alle". Med kompensation menes, at en person med handicap kompenseres for følgerne af en nedsat funktionsevne. I princippet om sektoransvar ligger, at en offentlig myndighed, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, også er ansvarlig for, at ydelsen er tilgængelig for personer med handicap.

Regeringen har i oktober 2013 offentliggjort en handicappolitisk handlingsplan og i 2014 offentliggjort en statusrapport om gennemførelsen af den handicappolitiske handlingsplan.¹⁰

Som nævnt ovenfor i afsnit 2 er Danmark ifølge Handicapkonventionen forpligtet til at indføre et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap. Personer med handicap er imidlertid kun beskyttet mod diskrimination på grund af handicap på arbejdsmarkedet. Der henvises i den forbindelse til delrapporten om 'gennemførelse af menneskeretten', hvori det anbefales, at Danmark indfører et forbud mod diskrimination uden for arbejdsmarkedet på grund af handicap.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet indeholder også en tilpasningsforpligtelse for arbejdsgiveren i forhold til en person med handicap. Denne forpligtelse gælder dog ikke, hvis arbejdsgiveren derved vil blive pålagt en uforholdsmæssig stor byrde.¹¹

Serviceovens formål er blandt andet at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. For så vidt angår voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, er formålet med loven også at yde en samlet og helhedsorienteret indsats, der kan bidrage til at forbedre den enkeltes sociale

funktion, udviklingsmuligheder og livsudfoldelse samt understøtte den enkeltes muligheder for en selvstændig tilværelse.

Ifølge Handicapkonventionens artikel 33, stk. 2, er medlemsstaterne forpligtede til at udpege en uafhængig funktion, der har til opgave at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af konventionen. Dette mandat er i Danmark givet til Institut for Menneskerettigheder.¹² Instituttet varetager denne opgave i samarbejde med Det Centrale Handicapråd og Folketingets Ombudsmand.

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

4.1 CENTRALE PROBLEMER TRODS MANGE TILTAG

Ved udløbet af 2014 er der stadig centrale udeståender vedrørende den enkeltes ret til ligebehandling – regeringen har ikke fremsat forslag om et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap eller om inkorporering af Handicapkonventionen. Personer med handicap har stadig en lavere uddannelses- og beskæftigelsesgrad samt deltager mindre i foreningsliv end personer uden handicap.¹³ Mellem 37 og 48 procent af personer med en større fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har oplevet at blive diskrimineret på grund af blandt andet handicap.¹⁴ Der er stadig massive problemer med tvang i psykiatrien og manglende respekt for retten til selvbestemmelse og inklusion.

Der er imidlertid også sket forbedringer på området siden 'Status 2013':

- Danmark har tiltrådt tillægsprotokollen til Handicapkonventionen. Det betyder, at enkeltpersoner nu kan klage til FN's komité om rettigheder for personer med handicap (Handicapkomitéen) over påståede krænkelse af Handicapkonventionen.
- Regeringen har udarbejdet en status på den handicappolitiske handlingsplan 2013, som følger op på udviklingen af initiativerne.¹⁵
- Et satspuljefinansieret projekt om nedbringelse af tvang i psykiatrien har i perioden fra juli 2012 til november 2014 nedbragt antallet af bæltefikseringer og tvangsepisoder med remme på de 34 deltagende psykiatriske afsnit med henholdsvis 26 procent og 27 procent.¹⁶
- Sundhedsministeriet har lavet ændringer i bekendtgørelsen om sterilisation og kastration, som blandt andet præciserer, at der aldrig må foretages sterilisationer imod personens egen vilje.¹⁷
- Det nye sociale tilsyn med blandt andet bosteder for personer med handicap trådte i kraft 1. januar 2014. Tilsynet fører blandt andet tilsyn

med, hvordan bostederne understøtter den enkelte beboers selvbestemmelse og inklusion i samfundslivet.¹⁸

- Regeringen har igangsat en undersøgelse af alle relevante vejledninger under serviceloven med henblik på at klargøre retten til støtte for forældre med handicap, som hindrer dem i at udfylde forælderrollen.
- Trafikselskaberne i Danmark anerkender, at personer med handicap så vidt muligt skal kunne bruge almindelige busser, og Midttrafik og Movia er i dialog med handicaporganisationer om adgangen hertil. Transportministeriet støtter arbejdet for at skabe mere inklusion.
- Tegnsprog er blevet anerkendt som officielt dansk sprog.¹⁹
- Regeringen støtter instituttet og SFI's samarbejde om udvælgelse af ti statistiske guldindikatorer til måling af gennemførelsen af Handicapkonventionen.

Udviklingen har også medført (nye) menneskeretlige udfordringer:

- Regeringen har fremsat forslag om at lempe adgangen til at iværksætte tvangsbortadoptioner af børn.²⁰ Der er en alvorlig risiko for, at forældre med handicap bliver særlig hårdt ramt af dette tiltag. Det skyldes blandt andet, at den manglende klarhed omkring retten til støtte til at udøve forælderrollen kan bevirke, at der sker tvangsbortadoptioner i tilfælde, hvor forældrene med den rette støtte kunne have udøvet forælderrollen.
- Sundhedsministeriet har i februar 2015 fremsat forslag om ændring af psykiatriloven.²¹ Selv om forslaget på visse områder styrker den enkeltes selvbestemmelse, indeholder det dog ikke et stop for bæltefikseringer over 48 timer i psykiatrien, hvilket blandt andet instituttet har kritiseret.²²

Internationale organer har i løbet af 2014 vurderet forholdene i Danmark:

- I oktober 2014 afgav FN's Handicapkomité sine afsluttende bemærkninger om Danmarks opfyldelse af Handicapkonventionen. Komiteen udtrykker blandt andet bekymring over, at Danmark ikke har et forbud mod diskrimination på grund af handicap, og at der fortsat opføres store institutioner som boform for personer med handicap.²³
- Europarådets Torturkomité udtrykte i en rapport i september 2014 blandt andet stærk kritik af langvarige bæltefikseringer i psykiatrien i Danmark.²⁴

- EU-Domstolens konkluderer i en dom om fedme og handicap, at der ikke findes et generelt, selvstændigt forbud mod forskelsbehandling på grund af fedme i EU-retten. Men svær fedme kan udgøre et handicap i henhold til Rådets direktiv 2000/78/EF, hvis den i samspil med forskellige barrierer hindrer den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i arbejdslivet på lige fod med andre arbejdstagere.²⁵

KAPITEL 5

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 TILGÆNGELIGHED

Danmark er ifølge Handicapkonventionen forpligtet til at arbejde for, at Danmark gøres tilgængeligt for alle med handicap. Handicapkonventionen bygger på en anerkendelse af, at handicap opstår i mødet mellem funktionsnedsættelse og samfundsskabte barrierer. I det følgende fokuseres på to centrale områder, nemlig tilgængelighed til nyt byggeri og digital tilgængelighed.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionens artikel 9 fastslår, at Danmark har pligt til at fremme adgangen for personer med handicap til fysiske omgivelser, transportmuligheder, information, kommunikation og øvrige faciliteter, som er tilgængelige for offentligheden. Det er væsentligt at være opmærksom på, at tilgængelighed ikke alene omfatter fysisk tilgængelighed, men også tilgængelighed til for eksempel information og teknologi.

Tilgængelighed er et af Handicapkonventionens grundlæggende principper.²⁶ Derudover er tilgængelighed en forudsætning for at skabe et inkluderende samfund, hvor personer med handicap kan deltage fuldt og effektivt. Nydelsen af en lang række af konventionens rettigheder er afhængig af, at samfundet er tilgængeligt. Endelig er tilgængelighed en pligt for staterne, og personer med handicap har en individuel ret til tilgængelighed. I retten til tilgængelighed ligger samtidig en ret til ikke at blive diskrimineret på grund af handicap.²⁷ FN's Handicapkomité har i 2013 vedtaget en generel kommentar om artikel 9 om retten til tilgængelighed.²⁸

EU-retten opstiller en række krav om tilgængelighed, særligt vedrørende adgangen til offentlige transportmidler.²⁹ EU-Kommissionen har derudover i december 2012 fremlagt et forslag til direktiv om tilgængelighed til offentlige hjemmesider, der har som målsætning at sikre personer med handicap adgang til hjemmesider.³⁰

5.1.2 DANSKE FORHOLD

BYGGERI

I byggelovgivningen i Danmark er der fastsat krav til tilgængeligheden til byggeri, hovedsageligt nybyggeri og ombygninger. Kravene vedrører kun visse handicapgrupper. Fokus ligger således primært på personer med bevægelseshandicap.

Den danske byggelovgivning understøtter i det store og hele, at der bygges tilgængeligt. Trods dette er nybyggeri i praksis ofte utilgængeligt. I 2012 undersøgte Statens Byggeforskningsinstitut tilgængeligheden i 10 nybyggede bygninger, som alle skulle være åbne for offentligheden. Sammenlagt var der for de 10 bygninger 112 målepunkter. Kun 55 ud af 112 målepunkter, der bygger på tilgængelighedskrav i Bygningsreglement 2008 af relevans for de pågældende bygninger, var opfyldt. 13 målepunkter var delvist opfyldt. Der var særligt fire grupper af krav, som ikke var opfyldt: udearealer, indgangsdøre, elevatorer og toiletter.³¹

For at sikre, at et byggeri bygges tilgængeligt, skal det fremgå klart for alle, hvem der har ansvaret for, at der bygges tilgængeligt. I dag opleves reglerne ofte som uoverskuelige. Alt for ofte kender bygherren ikke sit ansvar for, at byggeriet er tilgængeligt.³² Det kan også være et problem, at øvrige aktører, herunder arkitekterne, ikke har den nødvendige viden om tilgængelighed. Endelig er det ikke et krav, at kommunen tilser, hvorvidt byggeriet er tilgængeligt, før der udstedes en ibrugtagningstilladelse. Problemet er således i vidt omfang ikke den gældende lovgivning, men derimod den manglende efterlevelse og kontrol heraf.

Manglende tilgængelighed kan være et udtryk for diskrimination. Personer med handicap er imidlertid ikke sikret effektiv beskyttelse mod diskrimination uden for arbejdsmarkedet, som nævnt i afsnit 3. Et generelt forbud mod diskrimination bør understrege, at manglende tilgængelighed til offentligt nybyggeri kan udgøre diskrimination.

Danske Handicaporganisationer og deres medlemsorganisationer er i byggeloven givet mulighed for at klage over kommunale afgørelser om handicapforhold. Det er imidlertid et problem, at der i den sammenhæng ikke er fastsat regler om, at kommunerne skal underrette Danske Handicaporganisationer og medlemsorganisationerne om byggetilladelser til nybyggeri og dispensation fra tilgængelighedskrav, så de har mulighed for at gøre indsigelser, før byggeprocessen går i gang.

OFFENTLIG TRANSPORT

Danmark er i henhold til Handicapkonventionen forpligtet til at sikre reel tilgængelighed til offentlige transportmidler. Desværre er der i dag ringe muligheder for kørestolsbrugere til i praksis at benytte især almindelige busser. I stedet har udgangspunktet været, at trafikselskaberne har tilbudt særlige kørselsordninger for personer med handicap.

Ikrafttrædelsen af EU-forordningen 181/2011 om buspassagerers rettigheder betyder, at det nu er blevet forbudt for trafikselskaber at afvise personer med handicap på grund af deres handicap. Institut for Menneskerettigheder er gået i dialog med trafikselskaberne, som stiller sig positivt over for at arbejde for mere tilgængelighed for personer med handicap til de almindelige busser. Både Movia i Region Hovedstaden og Midttrafik undersøger således nu mulighederne for at lave et forsøg med elektriske ramper, så kørestolsbrugere kan køre om bord på busserne uden at skulle have en hjælper med til at slå bussens manuelle rampe ud.³³ Trafikministeriet bakker op om arbejdet for at skabe en mere inkluderende bustrafik i Danmark.

OFFENTLIGE HJEMMESIDER

Danmark er også forpligtet til at sikre reel tilgængelighed til offentlige hjemmesider. Tilgængelighed til hjemmesider betyder for eksempel, at teksten på hjemmesiden er i et format, der kan læses op af skærmlæsere og oplæsningsværktøjer, at man kan navigere på siden alene ved brug af mus eller tastatur og at farven på baggrund og tekst står i tilstrækkelig høj kontrast til hinanden, så også mennesker med nedsat syn kan læse teksterne.

Digitaliseringsstyrelsens kortlægning af offentlige hjemmesiders tilgængelighed fra december 2012 viser imidlertid, at 34 procent af de offentlige hjemmesider har en mangelfuld tilgængelighed. Det vil sige, at hjemmesiderne har adskillige formelle tilgængelighedsfejl og flere væsentlige funktioner og/eller væsentligt indhold, som ikke kan anvendes af alle brugere.³⁴

Det er et krav, at borgere i stigende grad skal benytte hjemmesider frem for at henvende sig personligt hos de offentlige myndigheder.³⁵ Denne digitalisering er på mange måder positiv for blandt andet personer med handicap, fordi mange gennem it kan opleve større mulighed for selv at tilegne sig viden og kommunikere på lige fod med andre, såfremt hjemmesiderne er tilgængelige. Lovgivningen om obligatorisk digital selvbetjening indeholder muligheder for at blive undtaget fra denne pligt, hvis man for eksempel på grund af handicap ikke kan benytte hjemmesiden. Denne mulighed må aldrig erstattes tilgængelighed. Manglende tilgængelighed vil altid medføre eksklusion af personer med handicap. Det bemærkes i den forbindelse, at kravet om digital selvbetjening

også kan ramme andre grupper, for eksempel ældre og personer med anden etnisk oprindelse end dansk.

Firmaet SiteImprove har i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder lavet en film om de problemer, som personer med handicap oplever, når de bruger www.borger.dk.³⁶

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- indfører en ret til tilgængelighed til offentligt byggeri, offentlig transport og offentlige hjemmesider.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- indfører flere klare standarder om tilgængelighed til byggeri, offentlige hjemmesider og offentlige transportmidler samt sikrer effektiv kontrol med efterlevelse heraf.

5.2 TVANG I PSYKIATRIEN

Psykiatriloven giver mulighed for at anvende tvang over for personer, som er sindssyge, såvel ved indlæggelse som ved behandling. Indgreb efter denne lov behandles i nærværende delrapport. Frihedsberøvelse af personer med psykisk sygdom, som begår overtrædelser af straffeloven, behandles i delrapporten om 'frihedsberøvelse'.

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Menneskeretten bygger generelt på anerkendelse af den enkeltes selvbestemmelse og værdighed, og særligt relevante bestemmelser findes i blandt andet EMRK artikel 3 og 8 om henholdsvis forbud mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og retten til privatliv. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) giver en lignende beskyttelse. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen) og Europarådets konvention om forebyggelse af tortur er også relevante.

Handicapkonventionen bygger på en styrket anerkendelse af, at personer med handicap har ret til at bestemme over deres krop og liv på lige fod med andre mennesker. Det fremgår blandt andet af konventionens bestemmelse om generelle principper, at konventionen bygger på respekt for "personlig autonomi, herunder frihed til at træffe egne valg, og uafhængighed af andre personer".³⁷

Konventionens stillingtagen til tvangsindlæggelse og behandling skal læses på denne baggrund. Handicapkomitéen har i 2014 vedtaget en meget vidtgående generel kommentar om retlig handleevne, hvor komiteen taler for et forbud mod tvangsbehandling i psykiatrien.³⁸

Psykisk sygdom er ofte længerevarende og vil derfor ofte være at anse som et handicap i Handicapkonventionens forstand. Selv om særlove om psykiatrien ikke udelukkende rammer personer, som har en længerevarende psykisk sygdom, vil de imidlertid ofte ramme personer med længerevarende psykisk sygdom i særlig grad og vil derfor kunne udgøre indirekte diskrimination på grund af handicap.

Handicapkonventionens artikel 14 forbyder frihedsberøvelse af en person med henvisning til eksistensen af et handicap. Derudover forbyder konventionen generelt diskrimination på grund af handicap.³⁹ En tvangsindlæggelse skal være i overensstemmelse med disse to rettigheder.

Handicapkomitéens udtalelser ved eksamineringen af stater og udtalelser fra FN's Højkommissær for Menneskerettigheder tyder på, at udviklingen går i retning af et opgør med lovgivning, som giver lettere adgang til at frihedsberøve personer med psykisk sygdom end andre personer.⁴⁰ Det kan betyde, at kriterierne for frihedsberøvelse skal formuleres sådan, at frihedsberøvelse i psykiatrien kun kan finde sted, når det sker for at afværge overhængende fare for personen selv eller andre.

For så vidt angår tvangsbehandling, fremgår det af Handicapkonventionen, at selvbestemmelse for personer med handicap er af afgørende betydning. Af særlig relevans er konventionens bestemmelse om lighed for loven, hvoraf det fremgår, at personer med handicap så vidt muligt skal have adgang til selv at træffe beslutninger om deres liv.⁴¹ Den øgede vægt på selvbestemmelse ses også ved, at konventionens artikel 17 vedrører beskyttelse af personlig integritet, og at det af ordlyden af artikel 25 om retten til sundhed fremgår, at personer med handicap har ret til sundhedsbehandling på grundlag af et frit og informeret samtykke.⁴²

Det forhold, at den enkeltes selvbestemmelse skal i højsædet, og at personer med psykisk sygdom skal ligestilles med andre, taler for, at det er særligt problematisk at tillade tvang på grundlag af et behandlingskriterium, det vil sige, hvor borgeren ikke er til fare for sig selv eller andre, men hvor manglende behandling alene er medicinsk tilrådet.

Europarådets Torturkomité har gentagne gange og senest i september 2014 kritiseret brugen af langvarige tvangsfikseringer i Danmark. Komiteen understreger, at langvarige tvangsfikseringer over flere dage ikke kan begrundes medicinsk og derfor udgør nedværdigende og umenneskelig behandling.⁴³

Derudover indeholder FN's Handicapkomités afsluttende bemærkninger om Danmark fra oktober 2014 også en anbefaling om nedbringelse af tvangen i psykiatrien.⁴⁴

5.2.2 DANSKE FORHOLD

Som opfølgning på regeringens psykiatriudvalgs anbefalinger har regeringen i 2015 fremsat et forslag til ændring af psykiatriloven. Det er positivt, at det i loven lægges op til en styrkelse af de psykiatriske patienters rettigheder, herunder en stærkere kontrol med bæltefikseringer.⁴⁵ Det er endvidere positivt, at regeringen og regionerne har vedtaget en målsætning om halvering af brugen af bæltefikseringer inden år 2020.⁴⁶

Forslaget til ændring af psykiatriloven indeholder imidlertid ikke en slutdato for anvendelsen af langvarige bæltefikseringer, som anbefalet af handicaporganisationerne og Institut for Menneskerettigheder.⁴⁷

På trods af en regional målsætning om nedbringelse af tvang i psykiatrien i perioden 2011 til 2013 er brugen af tvang i psykiatrien steget en smule i perioden.⁴⁸ Således udsættes flere end en femtedel af alle, som bliver indlagt i psykiatrien, fortsat for tvang. Brugen af bæltefikseringer har ligeledes været forholdsvis konstant på omkring 5500 bæltefikseringer om året, hvoraf omkring 500 varer mere end 48 timer.⁴⁹ Nye undersøgelser viser imidlertid, at det er muligt at nedbringe anvendelsen af bæltefikseringer i psykiatrien.⁵⁰ Et satspuljefinansieret projekt om nedbringelse af tvang i psykiatrien har da også i perioden fra juli 2012 til november 2014 nedbragt antallet af bæltefikseringer og tvangsepisoder med remme på de 34 deltagende psykiatriske afsnit med henholdsvis 26 procent og 27 procent.⁵¹

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelser af menneskeretten undgås – at Danmark:

- indfører en slutdato for anvendelse af lange bæltefikseringer i psykiatrien på over 48 timer, således at bæltefikseringer i psykiatrien over 48 timer udfases.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at personer med psykisk sygdom i videst muligt omfang får adgang til den behandling, de har behov for, uden at det indebærer tvangsindgreb.

5.3 SELVBESTEMMELSE

Begrænsninger i den enkeltes selvbestemmelse kan tage mange former, og personer med handicap oplever, at deres ret til selvbestemmelse i mange tilfælde ikke får plads til at udfolde sig. Personer under værgemål samt beboere på bosteder er særligt udsatte. I det følgende ses nærmere på begrænsninger i den enkeltes selvbestemmelse, når en person tvinges til at bo under institutionslignende former på grund af sit handicap eller fratages retlig handleevne som følge af sit handicap.

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundet er beskyttet i Handicapkonventionens artikel 19. En vigtig del af retten til et selvstændigt liv ligger i adgangen til selv at bestemme, hvor man vil bo, i hvilken boform (om man ønsker at bo i egen bolig eller i et botilbud), samt om man ønsker at bo alene eller sammen med andre. Staterne er derfor forpligtet til at arbejde i retning af, at alle personer med handicap selv kan vælge deres bopæl og ikke er tvunget til at bo i institutioner eller institutionslignede boformer.

Retten til privatliv i EMRK artikel 8 og artikel 5 om personlig frihed og sikkerhed er blevet fortolket forholdsvis bredt af EMD. EMD har således i en nylig dom fra 2012 fundet krænkelse af en klagers personlige frihed som følge af dennes institutionalisering.⁵² Domstolen lagde vægt på, at klager var placeret i en institution langt fra byområdet, selvbestemmelsen var begrænset i dagligdagen, og klager var sat under værgemål af institutionen.

For at sikre, at personer med handicap kan leve et selvstændigt liv, for eksempel i egen bolig, skal der være adgang til forskellige støttetilbud. For eksempel skal der være mulighed for personlig bistand, også når man bor i egen bolig. Når personer med handicap modtager vidtgående støtte i hverdagen, er det vigtigt, at denne gives på en måde, som understøtter og styrker den enkeltes selvbestemmelse. I forbindelse med adgangen til selv at vælge sin bolig er det derudover vigtigt, at personlig støtte gives, uden at det er en betingelse, at man bor i en bestemt boform, for eksempel sammen med andre.

EMRK artikel 8 om beskyttelse af privatlivet og artikel 6 om retfærdig rettergang beskytter den enkeltes ret til retlig handleevne. Det samme gør ICCPR artikel 16

om retsevne. Handicapkonventionens artikel 12 understreger, at retten til retsevne også gælder for personer med handicap, og forbyder, at der iværksættes begrænsninger i en persons retlige handleevne alene med henvisning til en konkret persons handicap. Samtidig forpligter konventionen staterne til at støtte personer med handicap, som har brug for hjælp til at udøve deres handleevne. Der kan være tale om helt uformel hjælp og støtte til at træffe beslutninger, men også mere formelle ordninger er i overensstemmelse med konventionen.⁵³

Handicapkonventionen har et stærkt fokus på selvbestemmelsesret og retlig handleevne. At træffe beslutninger på vegne af en person med handicap skal være sidste udvej. Man skal forsøge sig med forskellige former for støtte, før man griber til en sådan løsning. Handicapkomiteen har i 2014 vedtaget en general kommentar om selvbestemmelse og retlig handleevne.⁵⁴

5.3.2 DANSKE FORHOLD

VÆRGEMÅL

Hvis en person med handicap i Danmark har vanskeligt ved at varetage egne anliggender og træffe egne beslutninger, kan der efter dansk ret iværksættes forskellige støttetiltag, blandt andet værgemål. Værgemål er en støtteforanstaltning, hvor en person indsættes som værge for at sikre rettighederne for personen med handicap og beskytte den enkelte mod omverdenens misbrug.

Der er i dansk ret mulighed for at skræddersy forskellige former for støttetiltag til personer, som har brug for hjælp til at udøve deres retlige handleevne. Værgemålsloven giver mulighed for støtte i form af mindre indgribende samværgemål (værgemålslovens § 7), men også for traditionelle økonomiske og personlige værgemålsordninger (værgemålslovens § 5). Decideret økonomisk umyndiggørelse og fratagelse af den retlige handleevne er den mest indgribende foranstaltning i værgemålsloven, som også medfører, at personen bliver frataget sin stemmeret (værgemålslovens § 6).

De forskellige ordninger efter værgemålsloven skal tilpasses konkret til den enkelte person, og loven giver herudover mulighed for, at ordningerne kan tidsbegrænses. Den danske værgemålslov lægger derimod ikke op til, at værger skal søge at fremme personens retlige handleevne, og heller ikke til, at der jævnlige skal foretages revurderinger af værgemålssager.

Et gennemgående princip i værgemålsloven er "det mindste middels princip".⁵⁵ Princippet betyder for eksempel, at en umyndiggørelse eller et økonomisk

værgemål ikke kan iværksættes, hvis det vil være tilstrækkeligt for personen at få hjælp i kraft af et samværgemål.

Institut for Menneskerettigheder har i en undersøgelse belyst, hvordan værgemål bliver oplevet og praktiseret i Danmark, samt vurderet, i hvilket omfang lovgivning, procedurer og praksis lever op til Handicapkonventionen, særligt Handicapkonventionens bestemmelse om retten til at udøve egen vilje og træffe egne beslutninger.⁵⁶

Undersøgelsen viser, at der er en række konflikter og dilemmaer i forbindelse med værgemål, specielt de mest omfattende værgemål. Oplevelsen af værgemål er blandt andet afhængig af, om værgemålet er iværksat med eller mod den enkeltes vilje. Herudover er det også afgørende, hvordan samarbejdet i forbindelse med værgemålet er, og hvorvidt den enkelte oplever, at hans/hendes rettigheder bliver respekteret.

De mest omfattende værgemål (§ 6-værgemålene) er de værgemål, der er mest kritik af, da det grundlæggende har store konsekvenser for personer at blive underlagt § 6-værgemål. Rapportens interviewede beretter om manglende selvbestemmelse, vrede over tab af rettigheder og oplevelse af afhængighed.

INSTITUTIONER SOM BOFORM

I 1998 blev begrebet "institution" afskaffet i serviceloven. Alligevel lever nogle personer med handicap stadig i institutionslignende boformer, og der bygges stadig boliger, som på grund af deres størrelse og beliggenhed får institutionslignende træk.⁵⁷ Sådanne boliger kan give begrænsede muligheder for at leve et selvstændigt liv og at være inkluderet i samfundet. En undersøgelse viser således, at personer i botilbud har begrænsede valgmuligheder i dagligdagen, for eksempel hvad angår, hvad og hvornår beboerne vil spise, personlig hygiejne, økonomi og aktiviteter. Undersøgelsen omhandler borgere, der modtager støtte i eget hjem, samt borgere, der bor i midlertidige eller længerevarende botilbud.⁵⁸

Hertil kommer, at retten til selv at vælge bopæl, herunder hvor og hvem man vil bo med, på lige vilkår med andre ikke er fuldt gennemført i praksis, selv om der findes lovgivning, der skulle sikre retten til at vælge sin bolig. Senest har en undersøgelse vist, at boligsituationen for personer med handicap er meget ringe, og at personer med handicap meget ofte ikke selv bestemmer, hvor og med hvem de vil bo.⁵⁹ Endvidere har en praksisundersøgelse vist, at cirka halvdelen af sagerne om flytning ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.⁶⁰

I Danmark findes der en række ydelser i den sociale lovgivning, som kan være med til at muliggøre, at personer med handicap kan leve et selvstændigt liv. Det kan eksempelvis være muligheden for hjemmehjælp, hjælpemidler, socialpædagogisk støtte eller borgerstyret personlig assistance.

Flere af bestemmelserne i serviceloven er målrettet bestemte former for hjælpebehov. Derfor kan nogle handicapgrupper have sværere ved at få dækket deres behov for støtte, når det ikke ligger klart inden for de hjælpebehov, der gives støtte til. Der har for eksempel været fokus på, om voksne med ADHD får den nødvendige hjælp.⁶¹

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- reformerer værgemålsloven med henblik på at fremme støttet beslutningstagning
- ophører med at støtte kommunale lån til opførelse af nye store institutioner til personer med handicap.

5.4 POLITISK MEDBESTEMMELSE

Personer med handicap oplever problemer i adgangen til politisk medbestemmelse.

5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionens artikel 29 understreger, at personer med handicap har lige ret til deltagelse i det politiske og offentlige liv. Bestemmelsen omhandler retten til at tage aktivt del i styringen af landet og fastslår, at personer med handicap skal kunne deltage i det politiske og offentlige liv på lige vilkår med andre. Det politiske liv omfatter politiske partier, men også folkevalgte hverv på både lokalt, regionalt og statsligt niveau. Det offentlige liv omfatter interesseorganisationer og foreninger som for eksempel politiske partier og handicaporganisationer. Endvidere omfatter det offentlige liv også hverv i den udøvende og dømmende myndighed.

Danmark skal blandt andet sikre, at alle personer med handicap har mulighed for at stemme og blive valgt, blandt andet ved at sikre, at stemmeprocedurer, afstemningsfaciliteter og valgmateriale er passende, tilgængelige og lette at forstå og anvende. Det er endvidere i strid med Handicapkonventionens artikel 29 at fratage en persons stemmeret med henvisning til, at han eller hun er sat under værgemål.⁶² EMD går også i retning af en sådan fortolkning af EMRK.⁶³

Retten til politisk deltagelse er blandt andet beskyttet i EMRK 1. tillægsprotokol, artikel 3, om adgang til at stemme og ICCPR artikel 25 om blandt andet retten til at stemme.

5.4.2 DANSKE FORHOLD

Som udgangspunkt har alle danske statsborgere i Danmark over 18 år ret til at stemme. Dog følger det af blandt andet Folketingsvalgloven, at personer, som har fået udpeget en værge under værgemålslovens § 6, ikke har valget og heller ikke er valgbare. Når en person får udpeget en værge, sker det udelukkende for at beskytte ham eller hende og typisk for, at personen kan få hjælp med at administrere sin økonomi. Der er ingen forbindelse mellem personens behov for at blive sat under værgemål og hans eller hendes evne til at stemme. Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at fratagelsen af stemmeretten for personer med begrænset retlig handleevne er i strid med Handicapkonventionens artikel 29.⁶⁴

Det er positivt, at regeringen har meldt ud, at den i folketingsåret 2014/15 vil fremsætte forslag om ændring af valglovene, så personer under værgemål ikke længere fratages retten til at stemme til kommunalvalg og regionalvalg. Der er endnu ikke fremsat forslag herom.

Det er desuden Justitsministeriets opfattelse, at grundloven er til hinder for, at personer under værgemål gives ret til at stemme til Folketinget og til folkeafstemninger. Institut for Menneskerettigheder er uenig i denne fortolkning af grundloven. Undtagelsen til stemmeretten forfølger således hverken det egentlige formål med grundlovsbestemmelsen eller – i menneskeretlig kontekst – legitime grunde, for eksempel hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige trykthed eller andres rettigheder og friheder. Den gruppe af personer, som undtagelsen i grundloven er tiltænkt, er ikke den gruppe af personer, der i dag mister stemmeretten som følge af et værgemål.⁶⁵

Mange personer med handicap oplever, at de har sværere ved at deltage i det politiske liv end andre, hvilket for eksempel fremgår af undersøgelsen MOTE fra Center for Ligebehandling af Handicappede.⁶⁶ Lovgivningsmæssigt mangler der bestemmelser, som for eksempel sikrer tilgængeligt valgmateriale, fysisk tilgængelighed til valglokaler og tilgængelige stemmesedler. Problemerne opleves helt konkret, når valgprogrammerne i tv ikke sendes med tegnsprogstolkning, eller når valgduellerne afholdes på steder, hvor personer, som er kørestolsbrugere, ikke kan komme ind. Mange oplever også problemer på selve valgdagen, hvor for eksempel stemmesedlerne ikke er særlig egnede for blinde eller personer med udviklingshæmning.

Udgangspunktet i Danmark er, at en borgers opholdskommune har pligt til at yde hjælp efter serviceloven. Dette gælder imidlertid ikke, hvor en borger med kommunens eller anden offentlig myndigheds medvirken visiteres til et botilbud i en anden kommune. I forhold til disse borgere forbliver den oprindelige opholdskommune betalingskommune, mens den nye bopælskommune bliver handlekommune.⁶⁷ For borgere ramt af dette betyder det reelt, at de politiske repræsentanter, de kan stemme på i bopælskommunen, ikke er de samme som dem, der fastlægger serviceniveauet for de ydelser, som de får tildelt i betalingskommunen.

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på, at bringe dansk ret i overensstemmelse med menneskerettighederne – at Danmark:

- ændrer valglovgivningen, således at personer, som har fået udpeget en værge under værgemålslovens § 6, fortsat har valgret og er valgbare.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer personer med handicap lige muligheder for at deltage i den politiske proces
- ophæver § 9, stk. 7, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, således at den nye bopælskommune også overtager pligten til at yde hjælp efter lov om social service.

5.5 INKLUSION PÅ ARBEJDSMARKEDET

Personer med handicap er stærkt underrepræsenteret på det danske arbejdsmarked. Retten til beskæftigelse er en rettighed, der har væsentlig betydning for, at personer med handicap kan opnå lige muligheder og fuld inklusion i samfundslivet.

5.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionens artikel 27 fastslår, at personer med handicap har ret til beskæftigelse på lige fod med andre i et inkluderende arbejdsmarked.

Arbejdsmarkedet, arbejdsvilkår og arbejdsmiljø skal være åbent, inkluderende og tilgængeligt for personer med handicap. Diskrimination på grund af handicap skal forbydes, og der skal ydes tilpasning i rimeligt omfang til personer med handicap. Offentlige myndigheder skal fremme beskæftigelsesmuligheder for personer med handicap. Det gælder særligt i den offentlige sektor.

Beskyttet beskæftigelse er ikke nævnt i artikel 27. Det er udtryk for, at beskæftigelse fortrinsvis bør fremmes på andre måder. Når beskyttet beskæftigelse benyttes, bør det ske under vilkår, som er retfærdige og gunstige. Beskyttet beskæftigelse skal endvidere fremme inklusion på arbejdsmarkedet.

I 2013 behandlede EU-Domstolen en sag om den danske 120-dages-regel i lyset af EU-direktivet om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.⁶⁸ Domstolen slog fast, at afskedigelse på grund af 120 dages sygefravær er i strid med forbuddet mod diskrimination på grund af handicap, hvis fraværet skyldes, at der ikke er ydet tilpasning i rimeligt omfang for arbejdstagers handicap.

5.5.2 DANSKE FORHOLD

Personer med handicap er stærkt underrepræsenteret på det danske arbejdsmarked. Kun 24 procent af personer med en psykisk lidelse har et arbejde, hvorimod 45 procent af personer med et mobilitetshandicap er i beskæftigelse og 64 procent af personer med et sanse- og kommunikationshandicap.⁶⁹ Til sammenligning er 77 procent af personer uden handicap i beskæftigelse. Kvinder med handicap har endvidere en lavere beskæftigelsesrate end mænd. Der er derudover behov for viden om, i hvilket omfang etnicitet påvirker beskæftigelsesraten for personer med handicap.⁷⁰

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet forbyder forskelsbehandling på grund af blandt andet handicap og pålægger arbejdsgivere at yde tilpasning i rimeligt omfang for de særlige behov, som følger af en persons handicap. De danske domstole er i stigende omfang begyndt at fortolke denne forpligtelse sådan, at den får en vis betydning i praksis. Et markant eksempel er gengivet i Østre Landsrets afgørelse U.2011.2880Ø. Dommen handlede om en hørehandicappet kvinde, der var blevet afskediget med henvisning til hendes dårligere hørelse og den megen sygdom som følge heraf. Landsretten fandt, at kommunen havde undladt at opfylde forpligtelsen til at yde tilpasning i rimeligt omfang, fordi kommunen ikke havde omfordelt opgaverne.

Den generelle lovgivning om arbejdsmarkedet og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter afspejler heller ikke altid den brede definition af handicap, som anvendes i Handicapkonventionen, eller forpligtelsen til at yde tilpasning til arbejdstagere under lov om forbud mod forskelsbehandling. Der er behov for et eftersyn for at sikre, at Danmark lever op til sine forpligtelser og skaber et inkluderende arbejdsmarked for personer med handicap. Der er således behov for at vurdere, om andre love, som for eksempel arbejdsmiljøloven, dagpengeloven og lov om brug af helbredsoplysninger og bestemmelser som 120-dages-reglen nævnt ovenfor, bør tydeliggøre

arbejdsgivernes tilpasningspligt. En ny generel lov om forbud mod usaglig afskedigelse ville også kunne tydeliggøre kravet om tilpasning i rimeligt omfang for arbejdsgivere.

Behovet for en revision af den generelle danske arbejdslovgivning blev ligeledes understreget med EU-Domstolens afgørelse fra 2013, som behandles ovenfor i afsnit 5.5.2.

Beskyttet beskæftigelse hører i dag under Serviceloven, hvilket betyder, at almindelige arbejdsvilkår ikke gælder for beskyttet beskæftigelse. Mange kommuner har heller ikke gjort det til et udtrykkeligt formål med beskyttet beskæftigelse at fremme inklusion på arbejdsmarkedet.

5.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- reviderer den generelle arbejdsmarkedslovgivning, så det klart fremgår, at der er pligt til at yde tilpasning i rimeligt omfang for de særlige behov, som følger af en ansat persons handicap.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at beskyttet beskæftigelse iværksættes med det formål at fremme inklusion på det almindelige arbejdsmarked.

5.6 LIGE ADGANG TIL SUNDHED

Personer med handicap nyder ingen udtrykkelig beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap på sundhedsområdet under dansk lov. Det er endvidere usikkert, i hvilket omfang personer med handicap reelt har lige adgang til sundhedsydelser.

5.6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retten til sundhed er beskyttet i både Europarådets Socialpagt, ØSKR og præciseret i Handicapkonventionen, som fastslår, at personer med handicap har ret til samme sundhedsydelser og pleje af samme kvalitet, som alle andre mennesker.⁷¹ Herudover har personer med handicap også ret til de sundhedsydelser, som deres handicap giver anledning til. For eksempel kan personer med udviklingshæmning have et særligt behov for hjælp eller til forebyggende undersøgelser for at opdage, at de har brug for behandling.

Personer med handicap har ret til behandling på grundlag af frit og informeret samtykke på lige vilkår med andre mennesker. Denne bestemmelse har betydning både i forhold til tvangsbehandling af psykiatriske patienter og i forhold til personer med udviklingshæmning og andre med behov for, at kommunikationen med dem sker under hensyntagen til deres funktionsnedsættelse.

Personer med handicap skal have adgang til sundhedsforsikringer uden diskrimination på grund af handicap. Personer med handicap må heller ikke nægtes behandling på grund af deres handicap.

5.6.2 DANSKE FORHOLD

Personer med handicap nyder ingen udtrykkelig beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap på sundhedsområdet under dansk lov. Danmark er i henhold til Handicapkonventionen forpligtet til at sikre effektiv beskyttelse mod diskrimination, også på dette område, se afsnit 4.1 om retlig beskyttelse.

Prioriteringer i adgangen til behandlinger finder hele tiden sted i sundhedsvæsenet. Det er uklart, om personer med handicap stilles ringere end andre i denne prioritering i adgangen til sundhedsydelse.

Et eksempel på, at prioriteringer i sundhedsvæsenet måske er medvirkende årsag til, at personer med handicap reelt ikke har lige adgang til sundhedsydelser, er fra august 2012. Her kom det i Ekstra Bladet frem, at en toårig pige med en sjælden hjertesygdom tilsyneladende blev nægtet at komme på transplantationslisten til et nyt hjerte, fordi hun var for retarderet. Argumentet var, at pigen aldrig ville kunne forstå og sige fra over for den behandling, som en transplantation kræver.

Et andet eksempel på en lignende situation er fra januar 2011, hvor TV 2 Nyhederne dokumenterede, at brug af rollator og hjemmehjælp havde indflydelse på, hvorvidt en patient på Herlev Hospital i givet fald skulle modtage intensiv behandling eller genoplivning.⁷²

Et tredje eksempel er fra Odense Universitetshospital, hvor lægerne i 2009 afviste at operere en kvinde med en tumor med henvisning til, at kvinden havde et handicap. I kvindens journal blev følgende noteret: "Grunden til, at der ikke direkte går til operation, er at pt. (patienten, red.) er svagt retarderet!"⁷³

Sundhedsstyrelsen har i 2012 og 2014 udgivet nye vejledninger for henholdsvis sundhedsfagligt personale på sygehuse og uden for sygehuse om blandt andet genoplivningsforsøg og livsforlængende behandling.⁷⁴ Vejledningerne

understreger personalets forpligtelse til at medinddrage borgeren i beslutninger, samt at sundhedspersonalets fravalg af genoplivningsforsøg kun må ske i ganske bestemte tilfælde. Det er for eksempel når borgeren ikke længere er i stand til at udøve sin selvbestemmelsesret og døden med stor sandsynlighed forventes at indtræde inden for dage til uger trods anvendelsen af de foreliggende behandlingsmuligheder.

Det er endvidere afgørende for adgangen til at få samme sundhedsydelse som andre, at de lokaler, hvor sundhedsydelser gives, er tilgængelige for personer med handicap. Ældre undersøgelser viser, at omkring to tredjedele af de lokaler, som anvendes af praktiserende læger og speciallæger, ikke er tilgængelige for personer med handicap. På hospitaler har døve endvidere udelukkende ret til tolkning, hvis lægen mener, at det er nødvendigt, hvilket kan give anledning til, at døve ikke fuldt ud kan kommunikere med sundhedspersonalet.

Adgangen til særlige sundhedsydelser omhandler endvidere adgangen til særlig tilpasning af behandlingen for de behov, som måtte følge af et handicap. For eksempel har personer med udviklingshæmning svært ved at tolke kropslige forandringer, og de kontakter derfor deres praktiserende læge senere end andre, hvis de ikke får hjælp til at opdage symptomer på sygdomme. Personer med psykisk sygdom kan også have behov for særlig hjælp til at opdage og forebygge alvorlige sygdomme.

Danske undersøgelser viser fortsat, at sundheden for personer med handicap er markant dårligere end for den øvrige befolkning. Personer med handicap ryger mere, spiser mere usundt og bevæger sig mindre. Samtidig får de mere medicin, er oftere indlagt og trives socialt dårligere.⁷⁵ Hertil kommer, at personer med udviklingshæmning i gennemsnit lever cirka 14 år kortere end befolkningen i øvrigt.⁷⁶ Overdødeligheden blandt psykiatriske patienter er endda en anelse højere. Der er mange årsager til den markante ulighed i sundhed, men det skyldes blandt andet, at nogle personer med handicap har vanskeligere end andre ved at opdage symptomer på sygdom. Men uligheden skyldes også, at sundhedsvæsenet i dag for eksempel ikke er opbygget til at sikre optimal behandling af psykiatriske patienter, som også har en somatisk sygdom.⁷⁷

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.6.1 medfører Handicapkonventionen ligeledes en ret til ikke at blive diskrimineret i adgangen til sundhedsforsikringer. Ikke desto mindre er der i dag med den nuværende lovgivning en fare for, at det kan være vanskeligt for personer med handicap at få en sundhedsforsikring. Enten fordi forsikringselskabet nægter at indgå aftale med vedkommende, fordi forsikringen bliver tilbudt til en væsentligt forhøjet præmie, fordi en tegnet forsikring bliver senere opsagt, eller fordi forsikringen ikke dækker i tilfælde af

skade relateret til et tidligere handicap.⁷⁸ Der er derfor behov for en undersøgelse af, om helbredskrav i danske sundhedsforsikringer er diskriminerende.

Der er behov for yderligere viden om, i hvilket omfang køn spiller en rolle vedrørende adgangen til sundhed for personer med handicap. For eksempel er mænds psykiske problemer underbelyste, underdiagnosticerede og underbehandlede. Kun halvdelen af mænd med depression er i behandling for lidelsen, mens mænd begår tre til fem gange så hyppigt selvmord som kvinder.⁷⁹

Der er endvidere behov for undersøgelser af, om personer med handicap af anden etnisk baggrund end dansk bliver udsat for dobbelt diskrimination i sundhedsvæsenet på grund af deres handicap og etniske baggrund. For eksempel ses det, at personer af anden baggrund end dansk bliver udsat for mere tvang i psykiatrien end etniske danske personer.⁸⁰

5.6.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med menneskerettighederne – at Danmark:

- Forbyder diskrimination på grund af handicap på sundhedsområdet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes rettigheder – at Danmark:

- sikrer forebyggelse af sygdomme blandt personer med udviklingshæmning og andre personer, som har behov for støtte til at opdage sygdomme
- igangsætter målrettede initiativer til at imødegå somatiske sygdomme og overdødelighed for personer med psykisk sygdom
- sikrer, at personer med handicap får lige mulighed for at tegne basisforsikringer, herunder at forsikringselskaber forpligtes til at give en saglig begrundelse, når de afslår at forsikre.
- indsamler data og viden om adgangen til sundhedsydelser for personer med handicap, herunder særligt om betydningen af køn og etnicitet.

SLUTNOTER

- ¹ Malene Damgaard, Tinne Steffensen og Steen Bengtsson, 'Hverdagsliv og levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse', SFI 13: 26 (30 procent). Marie Møller Keldsen, Helle Sophie Houberg og Jan Høgelund, 'Handicap og beskæftigelse', SFI 13: 01 (17,6 procent).
- ² Handicapkonventionens artikel 9 om tilgængelighed.
- ³ Handicapkonventionens præambel punkt (e).
- ⁴ Handicapkonventionens artikel 5 om lighed og ikke-diskrimination. Se også Institut for Menneskerettigheder, 'Policy brief om forbud mod diskrimination', 2014: <http://menneskeret.dk/udgivelser/forbud-diskrimination>.
- ⁵ Handicapkonventionens artikel 3 om generelle principper.
- ⁶ EMD, Alajos Kiss mod Ungarn, afgørelse af 20. maj 2010, app. nr. 38832/06; EMD, Kiyutin mod Rusland, afgørelse af 10. marts 2011, app. nr. 2700/10, og EMD, Glor mod Schweiz, afgørelse af 30. april 2009, app. nr. 13444/04.
- ⁷ Europarådets Sociale Pagt artikel 15.
- ⁸ EU-chartrets artikel 21.
- ⁹ CEDAW, General Recommendation no. 18, 'Disabled Women', 1991; CESCR General Comment no. 5, 'Persons with Disabilities', 1994, og CRC General Comment no. 9, 'The rights of children with disabilities', 2006.
- ¹⁰ Regeringen, 'Handicappolitisk handlingsplan – Status 2014', september 2014.
- ¹¹ Bekendtgørelse af lov nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., § 2 a.
- ¹² Folketingsbeslutning B 15 vedtaget den 17. december 2010 om fremme, beskyttelse og overvågning af gennemførelsen af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.
- ¹³ Malene Damgaard, Tinne Steffensen og Steen Bengtsson, 'Hverdagsliv og Levevilkår for Mennesker med Funktionsnedsættelse', SFI 13: 26, tabel 9.1, side 124.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Regeringen, 'Handicappolitisk handlingsplan – Status 2014', september 2014.
- ¹⁶ Evaluering af satspuljeprojektet - Nedbringelse af tvang i psykiatrien 2012-2015. Tilgængelig her: <http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2015/Marts/~media/Filer%20-%20Publikationer%20i%20pdf/2015/Evaluering-af-gennembrudsprojektet/evaluering-af-gennembrudsprojekt.ashx>
- ¹⁷ Bekendtgørelse nr. 957 af 28. august 2014 om sterilisation og kastration.
- ¹⁸ www.socialstyrelsen.dk/socialtilsyn.
- ¹⁹ Lov nr. 517 af 26. maj 2014 om ændring af lov om Dansk Sprogævn.
- ²⁰ Regeringens lovprogram for 2014/2015.
- ²¹ Lovforslag nr. 137 fremsat i Folketinget den 5. februar 2015 om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (Fastlæggelse af mindreårige psykiatriske patienters retsstilling, indførelse

af ny formålsbestemmelse, skærpede kriterier for tvangsfiksering, ændring af kriterierne for åbning og kontrol af post, undersøgelse af patientstuer og ejendele samt kropsvisitation m.v).

²² Institut for Menneskerettigheder, 'Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien', j.nr. 540.10/30873, 29. august 2014.

²³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 'Concluding observations on the initial report of Denmark', October 2014.

²⁴ Council of Europe, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014', September 2014.

²⁵ Domstolens Dom (Fjerde Afdeling) af 18. december 2014, sag C-354/13.

²⁶ Handicapkonventionens artikel 3 (f).

²⁷ Signe Stensgaard Sørensen, Susanne Nour og Pia Justesen, 'Kom bare ind ... om tilgængelighed til bygninger', Institut for Menneskerettigheder, 2013, side 15.

²⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/GC/2, 22 May 2014, General Comment on Article 9: Accessibility:

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/DGCArticle9.doc>.

²⁹ EU-forordning 1107/2006 om flypassagerers rettigheder og EU-forordning 181/2011 om buspassagerers rettigheder.

³⁰ The European Commission, 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of public sector bodies' websites', 3. december 2012, COM(2012) 721 final. Tilgængelig på: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/proposal-directive-european-parliament-and-council-accessibility-public-sector-bodies-websites>.

³¹ Anne Kathrine Frandsen, Inge Mette Kirkeby, Camilla Ryhl og Lars Schmidt Pedersen, 'Bygningsreglements tilgængelighedsbestemmelser set i forhold til byggeprocessen', SBI, 2012.

³² Signe Stensgaard Sørensen, Susanne Nour og Pia Justesen, 'Kom bare ind ... om tilgængelighed til bygninger', Institut for Menneskerettigheder, 2013, side 20.

³³ Læs mere om instituttets dialog med trafiksekskaberne her:

<http://www.menneskeret.dk/emner/handicap/forstaa-konvention/lige-muligheder/artikel-9/imr-artikel-9/transport>.

³⁴ Digitaliseringsstyrelsen, 'Kortlægning af udvalgte hjemmesiders overholdelse af WCAG 2.0', 2012.

³⁵ Den fælles offentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. Tilgængelig på:

www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Files/Digitaliseringsstrategi/Digitale_vej_til_fremtidens_velfaerd.ashx.

³⁶ Link til filmen:

<http://fast.wistia.net/embed/iframe/5qma27p9xb?autoplay=true&playerColor=007a8f&popover=true&version=v1&videoHeight=752&videoWidth=940&volumeControl=true>.

³⁷ Handicapkonventionens artikel 3.

³⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/GC/1, 19 May 2014, 'General Comment on Article 12: Equal Recognition Before the Law'. Institut for Menneskerettigheder har kommenteret de generelle bemærkninger i brev af 21. februar 2014 til komiteen, som er tilgængelig her:

http://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/handicapkonventionen/submission_to_cprd_on_dgc_art_9_and_12.pdf.

- ³⁹ Handicapkonventionens artikel 5.
- ⁴⁰ UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment', 1 February 2013, A/HRC/22/53, pr. 89, og Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations om henholdsvis Tunesien af 13. maj 2011, CRPD/C/TUN/CO/1, og Kina af 15. oktober 2012, CRPD/C/CHN/CO/1.
- ⁴¹ Handicapkonventionens artikel 12.
- ⁴² Handicapkonventionens artikel 25.
- ⁴³ Council of Europe, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014', September 2014, præmis 121.
- ⁴⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 'Concluding observations on the initial report of Denmark', 3 October 2014 (Advance Unedited Version), CRPD/C/DNK/CO/1.
- ⁴⁵ Forslag til Lov om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, fremsat den 5. februar 2015 af ministeren for sundhed og forebyggelse.
- ⁴⁶ <http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2014/Juni/Nyt-partnerskab-skal-halvere-brugen-af-baelter-i-psykiatrien.aspx>.
- ⁴⁷ Institut for Menneskerettigheder, 'Policy Brief om langvarige bæltefikseringer i psykiatrien': <http://menneskeret.dk/udgivelser/lange-baeltefikseringer-psykiatrien>.
- ⁴⁸ Målsætning: <http://www.regioner.dk/psykiatri/brug+af+tvang+i+psykiatrien>. Statens Serum Institut, 'Opgørelse over anvendelse af tvang i psykiatrien i perioden 2000-2013'. 6. maj 2014. <http://www.ssi.dk/~media/Indhold/DK%20-%20dansk/Sundhedsdata%20og%20it/NSF/Dataformidling/Sundhedsdata/Tvang%20i%20psykiatrien/Anvendelse%20af%20tvang%20i%20psykiatrien%202001-2013.ashx>.
- ⁴⁹ Ibid.
- ⁵⁰ Bak J, Zoffmann V, Sestoft DM, Almvik R, Siersma VD, Brandt-Christensen M, 'Comparing the effect of non-medical mechanical restraint preventive factors between psychiatric units in Denmark and Norway', Nordic Journal of Psychiatry, 2015 Jan 23:1-11.
- ⁵¹ Evaluering af satspuljeprojektet - Nedbringelse af tvang i psykiatrien 2012-2015. Tilgængelig her: http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2015/Marts/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2015/Evaluering-af-gennembrudsprojektet/evaluering-af-gennembrudsprojekt.ashx
- ⁵² EMD, Stanev mod Bulgarien, dom af 12. januar 2012, app. nr. 36760/06.
- ⁵³ Handicapkonventionens artikel 12 om lighed for loven. Se også Lisbeth Garly Andersen, Pia Justesen og Maria Ventegodt Liisberg, 'Selvbestemmelse og værgemål i Danmark', Institut for Menneskerettigheder, 2012.
- ⁵⁴ Committee on Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/GC/1, 19 May 2014, 'General Comment on Article 12: Equal Recognition Before the Law'.
- ⁵⁵ Værgemålslovens § 8.
- ⁵⁶ Lisbeth Garly Andersen, Pia Justesen og Maria Ventegodt Liisberg, 'Selvbestemmelse og værgemål i Danmark', Institut for Menneskerettigheder, 2012.
- ⁵⁷ Thomas Gruber, 'De nye omsorgsfabrikker', Tidsskrift for Socialpædagogik, nr. 1, 2014.
- ⁵⁸ Socialpædagogerne, 'Voksenhandicapundersøgelsen – Tema 2: Selvbestemmelse og demokrati', 2012.
- ⁵⁹ Socialpædagogerne, 'Voksenhandicapundersøgelsen – Tema 1: Valg af egen bolig og konflikter borgerne imellem', 2012.

- ⁶⁰ Statsforvaltningen Syddanmark, Det Sociale Nævn, 'Praksisundersøgelse 2011. Flytning til særligt botilbud – jf. servicelovens § 129, stk. 2', 2011.
- ⁶¹ Kira Hallberg og Camilla Jydebjerg, 'Kommunernes hjælp til voksne med ADHD', Center for Ligebehandling af Handicappede, 2006.
- ⁶² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 'Concluding observations', Spanien, 2011, CRPD/C/ESP/CO/1.
- ⁶³ EMD, Alajos Kiss mod Ungarn, dom af 20. maj 2010, app. nr. 38832/06.
- ⁶⁴ Lisbeth Garly Andersen, Pia Justesen og Maria Ventegodt Liisberg, 'Selvbestemmelse og værgemål i Danmark', Institut for Menneskerettigheder, 2012.
- ⁶⁵ Mads Pedersen, 'Stemmeret og værgemål – Hvorfor folketingsvalgloven kan (og bør) laves om uden en grundlovsændring', Juristen, nummer 3-4, september 2014, side 127.
- ⁶⁶ Camilla Jydebjerg og Tina Jakobsen, 'Erfaringer med at stemme I – blandt mennesker med udviklingshæmning', Center for Ligebehandling af Handicappede, 2010.
- ⁶⁷ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 9, stk. 7.
- ⁶⁸ EU-Domstolen, sag C-335/11 og sag C-337/11.
- ⁶⁹ Malene Rode Larsen og Jan Høgelund, 'Handicap, uddannelse og beskæftigelse'. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 14: 26, side 15.
- ⁷⁰ Lars Brink Thomsen og Jan Høgelund, 'Køn, handicap og beskæftigelse i 2010', Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), 2011.
- ⁷¹ Den Europæiske Socialpakt artikel 13 om retten til social og sundhedsmæssig bistand, ØSKR artikel 12 og Handicapkonventionens artikel 25 om sundhed.
- ⁷² Institut for Menneskerettigheder, 'Herlev Hospital kan være skyldig i diskrimination', 20. januar 2011. Tilgængelig på: www.menneskeret.dk/news/nyheder?doc=15522.
- ⁷³ Hans Drachmann, 'Læge opgav operation, fordi patient var retarderet', Politiken, 15. februar 2012. Tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/ECE1540610/laege-opgav-operation-fordi-patient-var-retarderet/>.
- ⁷⁴ Vejledning om forudgående fravalg af livsforlængende behandling, herunder genoplivningsforsøg, og om afbrydelse af behandling, nr. 33 af 11/04/2012 samt Vejledning om fravalg af livsforlængende behandling, herunder genoplivningsforsøg, og om afbrydelse af behandling, uden for sygehuse, nr. 9025 af 17/01/2014.
- ⁷⁵ Statens Institut for Folkesundhed, 'Sundhedsprofil for voksne med helbredsrelateret aktivitetsbegrænsning og fysisk funktionsnedsættelse', 2014.
- ⁷⁶ Statens Institut for Folkesundhed, 'Sundhedstilstanden blandt voksne med udviklingshæmning', 2014.
- ⁷⁷ Se blandt andet Finn Breinholt Larsen, 'Fysisk sygdom hos psykisk syge', 2008.
- ⁷⁸ Institut for Menneskerettigheder, 'Policy brief om forsikring og handicap', 2014, <http://menneskeret.dk/udgivelser/forsikring-handicap>.
- ⁷⁹ Tænketanken Viden om Mænd (VM), '30 forslag – en politik for drenge og mænds ligestilling', 2011.
- ⁸⁰ Se blandt andet 'Immigranter med psykisk sygdom: anvendelse af tvang og barrierer i adgang til behandling' på Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed (MESU), på http://mesu.ku.dk/dansk/forskning/projekter/immigrants_with_mental_illness/.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

