



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.1.2003
COM(2003) 16 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Naar een wettelijk bindend instrument van de Verenigde Naties
ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid
van personen met een handicap**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Naar een wettelijk bindend instrument van de Verenigde Naties ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap

SAMENVATTING

Deze mededeling moet blijk geven aan de steun van de Europese Commissie voor een wettelijk bindend instrument van de Verenigde Naties (VN) ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap en uitleggen waarom een actieve deelname van de Europese Gemeenschap aan de ontwikkeling van een dergelijk instrument onmisbaar is.

In het kader van het ad-hoccomité van de Verenigde Naties (VN) dat bij VN-resolutie nr. 56/168 is ingesteld, is een discussie op gang gebracht om voorstellen te overwegen voor een allesomvattende en integrale internationale conventie ter bescherming en bevordering van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap.

Ook al bestaat er geen twijfel over dat de algemene mensenrechtennormen gelden voor personen met een handicap, toch is ten overvloede bewezen dat zij op belangrijke hinderpalen stuiten wanneer ze van die rechten gebruik willen maken. Dat is op internationaal niveau uitdrukkelijk erkend. De naleving van het gelijkheidsbeginsel, dat de kern vormt van alle mensenrechteninstrumenten, vereist de erkenning dat personen met een handicap aanspraak kunnen maken op het genot van alle internationaal gewaarborgde rechten en vrijheden, zonder discriminatie op grond van een handicap. Dat moet de toegevoegde waarde zijn van een nieuw wettelijk bindend instrument van de VN, dat een aanvulling moet vormen op het bestaande mensenrechtenkader. Thematische conventies hebben hun toegevoegde waarde bewezen en zijn ook complementair gebleken aan de bestaande mensenrechteninstrumenten.

Deze nadruk op discriminatie stemt volledig overeen met de communautaire benadering van personen met een handicap, die is gebaseerd op de naleving van hun rechten. Dat houdt in dat personen met een handicap de kans moeten krijgen om op gelijk voet met de rest van de bevolking hun rechten te genieten. Deze nadruk strookt eveneens met de beleidsontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op basis van artikel 13 van het EG-Verdrag, dat de Gemeenschap ertoe machtigt initiatieven te nemen ter bestrijding van discriminatie op grond van een handicap. De Gemeenschap heeft reeds gebruik gemaakt van deze nieuwe bepalingen, in het bijzonder op het gebied van arbeid en beroep.

De actieve deelname van de Gemeenschap in de inspanningen op internationaal niveau om effectieve mechanismen ter bestrijding van discriminatie ten aanzien van personen met een handicap te ontwikkelen, zou een natuurlijke aanvulling vormen op het Europees Jaar van personen met een handicap. Het zou voor de internationale gemeenschap ook een duidelijk signaal zijn dat de Gemeenschap groot belang hecht aan de bevordering van de rechten van personen met een handicap.

De Commissie zal dan ook spoedig een aanbeveling voorleggen aan de Raad om de Commissie de toestemming te verlenen om onderhandelingen te voeren in het kader van de komende zittingen van het ad-hoccomité van de VN en om deze onderhandelingen namens de Europese Gemeenschap te voeren.

1. INLEIDING

In het kader van het ad-hoccomité van de Verenigde Naties (VN) dat bij VN-resolutie nr. 56/168 is ingesteld, is een discussie op gang gebracht om voorstellen te overwegen voor een allesomvattende en integrale internationale conventie ter bescherming en bevordering van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap¹. De Commissie is verheugd over dit debat op internationaal niveau. Dit debat is in hoge mate in overeenstemming met het communautaire beleid ter bestrijding van discriminatie, dat ten uitvoer is gelegd overeenkomstig artikel 13 van het EG-Verdrag, alsook met de kerndoelstellingen die de lidstaten voor het Europees Jaar van personen met een handicap in 2003 hebben vastgesteld.

Deze mededeling heeft tot doel het standpunt van de Europese Commissie inzake een mogelijk internationaal wettelijk bindend instrument bekend te maken.

De mededeling verklaart de VN-achtergrond wat dit thema betreft. Ze beschouwt de benadering van een handicap vanuit het oogpunt van de mensenrechten en presenteert de mogelijke toegevoegde waarde van een wettelijk bindend VN-instrument. De Commissie is van mening dat een dergelijk instrument als belangrijkste doelstelling moet hebben de toepassing van de algemene mensenrechtennormen op personen met een handicap naar voren te brengen en een grotere directe relevantie en zichtbaarheid te verlenen. Dit instrument moet geen nieuwe wetgeving tot stand brengen, maar de bestaande normen voor de toepassing van de mensenrechten afstemmen op de specifieke omstandigheden van personen met een handicap, zodat ze een betere toegang krijgen tot hun rechten.

De mededeling baseert zich op de ervaring van de Gemeenschap inzake discriminatiebestrijding en de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, die specifieke bepalingen bevat voor personen met een handicap, en schetst de basisbeginselen die het geplande instrument moet bevatten. Tot slot vermeldt de mededeling ook dat de Commissie actief zal meewerken aan de ontwikkeling van een dergelijk instrument, aangezien de Gemeenschap bevoegd is om discriminatie te bestrijden.

2. ACHTERGROND

Het VN-debat over een thematische conventie over de rechten van personen met een handicap is niet nieuw. In de geschiedenis van de VN zijn gehandicapthema's reeds herhaaldelijk aan bod gekomen. Tijdens de jaren '70 waren twee verklaringen, de Verklaring van de rechten van metaal gehandicapten (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons)² en de Verklaring van de rechten van personen met een handicap (Declaration on the Rights of

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

2 Afgekondigd bij resolutie 2856 (XXVI) van de algemene vergadering van 20 december 1971, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mental.htm

Disabled Persons)³, de eerste instrumenten waarin de mensenrechten van personen met een handicap expliciet werden erkend. Hoewel deze verklaringen een belangrijke eerste stap waren in de bewustmaking van de rechten van personen met een handicap, kwam er kritiek op omdat ze gebaseerd waren op voorbijgestreefde medische en maatschappelijke modellen van een handicap.

Eind jaren '80 legden twee nieuwe instrumenten - de beginselen voor de bescherming van geesteszieken en de verbetering van de geestelijke gezondheidszorg (Principles for the Protection of Persons With Mental Illnesses and the Improvement of Mental Health Care)⁴ en de standaardregels voor gelijke kansen voor personen met een handicap (Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities)⁵ - de nadruk op gelijke kansen. Al deze instrumenten waren nuttig om de rechten van personen met een handicap op zelfstandigheid en zelfbeschikking te omschrijven. Ze hebben ook geleid tot een beter begrip van de algemene mensenrechtenconventies wat de rechten van mensen met een handicap betreft. Geen van deze instrumenten is evenwel bindend voor de lidstaten van de VN. Ze bevatten evenmin bepalingen inzake het toezicht op de rechten van personen met een handicap.

In deze context presenteerde de Mexicaanse regering in december 2001 VN-resolutie 56/168 en riep ze ertoe op een conventie over de mensenrechten van personen met een handicap te overwegen en onmiddellijk een ad-hoccomité in te stellen. Dat ad-hoccomité zou voorstellen overwegen voor een allesomvattende en integrale internationale conventie ter bescherming en bevordering van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap. Met de steun van het derde comité (voor sociale zaken) is deze resolutie door de algemene vergadering van de VN goedgekeurd, zonder dat erover moest worden gestemd.

Vervolgens keurde de VN-commissie voor maatschappelijke ontwikkeling op 21 februari 2002 een resolutie goed waarin ze zich verheugt over VN-resolutie 56/168 over een allesomvattende en integrale internationale conventie ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap. Deze resolutie werd gevolgd door resolutie 2002/61⁶, die op 26 april 2002 door de VN-commissie voor mensenrechten is goedgekeurd.

Het ad-hoccomité hield zijn eerste zitting van 29 juli tot en met 9 augustus 2002. In zijn aanbevelingen aan de algemene vergadering van de VN verzocht het ad-hoccomité *inter alia* de regionale commissies, de intergouvernementele organisaties en de niet-gouvernementele organisaties om het ad-hoccomité suggesties en mogelijke elementen te doen toekomen die in het voorstel voor een conventie kunnen worden overwogen.

3 Afgekondigd bij resolutie 3447 (XXX) van de algemene vergadering van 9 december 1975, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/72.htm>

4 G.A. res. 46/119, 46 UN. GAORSupp. (No. 49) at 189, UN. Doc. A/46/49 (1991).

5 Goedgekeurd door de algemene vergadering van de Verenigde Naties, achtenveertigste zitting, resolutie 48/96, bijlage, van 20 december 1993, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

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

3. DE TOEGANKELIJKHEID VAN MENSENRECHTEN VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP

De Verenigde Naties raamt het aantal mentaal, lichamelijk en zintuiglijk gehandicapten op meer dan een half miljard. Waar ter wereld deze mensen ook wonen, hun leven wordt vaak beperkt door fysieke, technische of sociale hinderpalen. De meeste gehandicapten leven in ontwikkelingslanden, waar ze eveneens armoede ervaren en een gebrek aan sociale basisvoorzieningen en aan onderwijs. Mensen met een handicap vormen geen homogene groep en de verschillende soorten handicaps en de ermee verband houdende problemen zijn zeer uiteenlopend. Er zijn zichtbare en verborgen handicaps, zware en lichte handicaps, enkelvoudige of meervoudige handicaps, chronische en tijdelijke handicaps. Er zijn handicaps die mensen beperken in hun mobiliteit of beweeglijkheid, er zijn mentale en cognitieve handicaps, andere mensen zijn doof of slechthorend of hebben problemen met spreken, en nog anderen hebben een visuele handicap. Wanneer personen met een handicap zich in een omgeving bevinden die niet aan hun handicap is aangepast, stuiten ze op hinderpalen om hun rechten uit te oefenen en om op dezelfde basis als de andere mensen gelijke kansen te krijgen.

Het bestaande wetgevingskader

Essentiële mensenrechteninstrumenten - met inbegrip van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en de internationale convenanten inzake burgerrechten en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten - bepalen dat de mensenrechten voor alle mensen gelden en dat iedereen zonder enig onderscheid er aanspraak op maakt die rechten te genieten. Het recht alle mensenrechten ten volle te genieten, zonder enige discriminatie, geldt ook voor personen met een handicap. De uitdaging bestaat erin ervoor te zorgen dat dit recht volledig wordt erkend en verwezenlijkt.

De naleving van het **gelijkheidsbeginsel**, dat de kern vormt van elk mensenrechteninstrument, houdt in dat personen met een handicap de garantie moeten krijgen dat ze hun rechten op dezelfde basis als andere mensen kunnen uitoefenen. Hoewel de jongste jaren aanzienlijke vooruitgang is geboekt, blijven een aantal problemen bestaan waardoor personen met een handicap niet ten volle in de samenleving kunnen participeren. **Daarom is het een essentiële vraag of de huidige bescherming die door de bestaande internationale mensenrechteninstrumenten wordt geboden al dan niet geschikt is voor personen met een handicap.**

De politieke wil om de rechten van personen met een handicap veilig te stellen

De internationale gemeenschap heeft haar gehechtheid onderstreept aan het beginsel dat de mensenrechten eveneens gelden voor personen met een handicap. De naar aanleiding van de wereldmensenrechtenconferentie van Wenen⁷ gepubliceerde "Verklaring en actieprogramma van Wenen" bepaalt bijvoorbeeld in punt 63:

De wereldmensenrechtenconferentie bevestigt nogmaals dat alle mensenrechten en fundamentele vrijheden universeel zijn en bijgevolg onbeperkt gelden voor personen met een handicap. Alle mensen worden gelijk geboren en hebben dezelfde rechten op leven en welzijn, onderwijs en werk, zelfstandig leven en actieve participatie in alle aspecten van de

7 Wereldmensenrechtenconferentie - Wenen - 14/25 juni 1993-
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

samenleving. Elke directe discriminatie of andere negatieve discriminerende behandeling van een persoon met een handicap is bijgevolg een schending van zijn of haar rechten. De wereldmensenrechtenconferentie verzoekt de regeringen indien nodig wetgeving goed te keuren of aan te passen teneinde personen met een handicap de toegang tot deze en andere rechten te verzekeren.

Het bewijs van discriminatie

Hoewel mensen met een handicap krachtens het wettelijk kader van de internationale mensenrechten dezelfde mensenrechten genieten als ieder ander, kunnen zij in de realiteit niet op dezelfde manier hun rechten genieten. Dat probleem is op internationaal niveau goed gedocumenteerd.

In zijn verslag "Human Rights and Disabled Persons" vermeldt de speciale rapporteur van de hoge VN-commissie voor de mensenrechten⁸:

In de meeste landen nemen de schendingen van de mensenrechten van personen met een handicap de vorm aan van onbewuste discriminatie, met inbegrip van het opwerpen en onderhouden van door de mens gemaakte hinderpalen die personen met een handicap verhinderen volledig te participeren in het sociale, economische en politieke leven van hun gemeenschap. De meeste regeringen hebben blijkbaar een eng concept van de mensenrechten van personen met een handicap en gaan ervan uit dat het volstaat geen maatregelen te nemen die voor die mensen negatieve gevolgen hebben. Bijgevolg worden personen met een handicap verwaarloosd wat het mensenrechtenbeleid en de mensenrechtenwetgeving betreft.

Het bureau van de speciale rapporteur inzake gehandicapten van de VN-commissie voor sociale ontwikkeling⁹ heeft een seminar over mensenrechten en personen met een handicap georganiseerd waar richtsnoeren moesten worden opgesteld voor een doeltreffender vaststelling en rapportering van de schendingen van de mensenrechten van personen met een handicap. Bij die gelegenheid zijn gevallen van schendingen van de mensenrechten van personen met een handicap gerapporteerd.

Inclusion International, een niet-gouvernementele organisatie, presenteerde een schriftelijke verklaring¹⁰ aan de VN-mensenrechtencommissie, waarin ze op het volgende de aandacht vestigde:

In de praktijk worden personen met een handicap nog steeds gemarginaliseerd. In het bijzonder personen met een intellectuele handicap lopen het grootste risico om in onmenselijke instellingen te worden geïnterneerd. Vaak wordt hen onderwijs ontzegd, alsook gewone sociale betrekkingen en zinvol en betaald werk, en worden ze onherroepelijk tot armoede gedoemd. Vaak worden ze ook mishandeld en worden hun burgerrechten en politieke rechten geschonden.

Deze internationale ervaringen zijn ook op Europees niveau terug te vinden. In de context van de Europese dagen van de gehandicapten, die door de Europese Gemeenschap worden

8 Verslag "Human Rights and Disabled Persons" door Leandro Despouy
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm>

9 "Let the World Know" - Seminar over mensenrechten en personen met een handicap, Stockholm, 5-9 november 2000 - <http://www.un.org/esa/socdev/enable/stockholmnov2000.htm>

10 Commissie mensenrechten - zeventienvijftigste zitting-
<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/dbelaf0a89688693c12569eb00453f88?Opendocument>

gesponsord, rapporteerden gehandicaptenorganisaties gevallen waar personen met een handicap op grond van hun handicap gelijke behandeling wordt geweigerd. Meer in het bijzonder een verslag dat in 1995 in het kader van de Europese dag van de gehandicapten "Onzichtbare burgers" is opgesteld, onderzocht de status van personen met een handicap vanuit een wettelijk oogpunt en beschreef in zeer concrete termen met welke vormen van discriminatie personen met een handicap dagelijks worden geconfronteerd¹¹.

Het Europees gehandicaptenforum, de grootste gehandicaptenorganisatie in Europa, publiceerde in 1999 de conclusies van een onderzoek bij alle aangesloten nationale organisaties over geweld tegen en discriminatie van personen met een handicap¹². In het verslag wordt verwezen naar onderzoeken waaruit is gebleken dat personen met een handicap het slachtoffer zijn van zeer veel incidenten en te lijden hebben onder talrijke vormen van geweld en discriminatie.

Het Europees Parlement heeft herhaaldelijk verwezen naar de ongunstige situatie van personen met een handicap en de discriminatie waarmee ze in de hele Unie worden geconfronteerd¹³ en legde sterk de nadruk op de noodzaak om een beleid te ontwikkelen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid. Het Europees Economisch en Sociaal Comité had het over de ernstige situatie waarin personen met een handicap zich bevinden. Ook het Comité van de Regio's verwees naar de uitsluiting en discriminatie waaronder personen met een handicap in de lidstaten te lijden hebben. Deze problemen zijn ook in de kandidaat-lidstaten vastgesteld.

Onlangs heeft de Raad van Europa een verslag gepubliceerd over de bescherming van volwassenen en kinderen met een handicap tegen misbruik¹⁴. Het verslag onderstreept dat hun fundamentele mensenrechten, met inbegrip van het voldoen van basisbehoeften zoals voeding, warmte, hygiëne en privacy, nog steeds het gevaar lopen te worden geschonden.

4. DE EU-BENADERING VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP, GEBASEERD OP DE NALEVING VAN DE RECHTEN

De Europese Unie heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt wat de erkenning betreft van de noodzaak om personen met een handicap het gelijke effectieve genot van al hun mensenrechten te verzekeren. In haar mededeling betreffende gelijke kansen voor gehandicapten van 1996¹⁵ stelde de Commissie: "De oudere [op het medisch aspect geconcentreerde] benadering maakt nu plaats voor [een sociale benadering met] een sterkere nadruk op het identificeren en verwijderen van de verschillende obstakels voor gelijke kansen en volledige deelname op alle terreinen van het leven".

11 In het document werden gevallen gerapporteerd waar een reisbureau door een rechtbank van een lidstaat werd verplicht compensatie te betalen aan een groep valide toeristen omdat zij hun vakantiehôtel met gehandicapte toeristen hadden moeten delen. Andere typische voorbeelden van discriminatie betreffen personen met een handicap die de toegang tot een restaurant wordt ontzegd omdat ze "niet het goede imago hebben".

12 Europees gehandicaptenforum - Position paper 99/5 - "Report on violence and discrimination against disabled people" - <http://www.edf-feph.org/en/publications/publi/publi.htm>

13 Zie in het bijzonder "Verslag over de rechten van gehandicapte personen", A40391-96 (het Mary Banottiverslag).

14 Council of Europe Publishing - ISBN 92-871-4919-4- Raad van Europa, juli 2002.

15 COM(96)406 def. van 30 juli 1996.

Deze sociale benadering van personen met een handicap beoogt de volledige participatie van personen met een handicap in de samenleving door hinderpalen op te heffen die de verwezenlijking van gelijke kansen, volledige participatie en het respect voor verschillen in de weg staan. Veranderingen in de organisatie van de samenleving kunnen de hinderpalen voor personen met een handicap aanzienlijk verminderen of zelfs uit de weg ruimen. De mededeling stelt ook dat "het voor de Europese Gemeenschap van essentieel belang is haar totale strategie te bevestigen; de kern hiervan dient de gezamenlijke inzet te zijn voor de bevordering van gelijke kansen, de beëindiging van de discriminatie op dit gebied en de erkenning van de rechten van gehandicapten".

Deze analyse merkt aan dat de omstandigheden waarin personen met een handicap leven en de discriminatie waarmee ze worden geconfronteerd, maatschappelijk gecreëerde verschijnselen zijn die niet direct verband houden met hun handicap op zich. Terwijl de medische benadering vaak wordt gekenmerkt als het vaststellen van het "probleem" van de handicap bij de persoon zelf, legt de sociale benadering het probleem van de gehandicapte bij de omgeving, die zich niet aan de persoon met een handicap heeft aangepast. De sociale benadering komt bijvoorbeeld tot de conclusie dat de reden waarom een dove geen TV-programma's kan bekijken of conferenties kan bijwonen niet te wijten is aan zijn of haar doofheid, maar aan het feit dat TV-programma's niet ondertiteld zijn of dat bij conferenties niet in gebarentaal worden getolkt.¹⁶

Dit houdt een cruciale verandering van het perspectief in, die belangrijke gevolgen heeft voor de wijze waarop het gehandicaptenbeleid en de gehandicaptenwetgeving worden ontwikkeld en uitgelegd, alsook voor de effectieve inhoud van dat beleid en die wetgeving. In dit perspectief wordt de aandacht toegespitst op de vele obstakels waarop personen met een handicap stuiten wanneer ze gewone dagelijkse activiteiten willen uitvoeren en aan alle activiteiten in de samenleving willen deelnemen. Het probleem ligt dus niet bij de handicap zelf, maar is het resultaat van de structuren, de gebruiken en de houdingen die de persoon verhinderen van zijn of haar mogelijkheden gebruik te maken.

Na deze mededeling van 1996 bevestigden de Raad van de Europese Unie en de lidstaten eens te meer hun gehechtheid aan het beginsel van gelijke kansen¹⁷ bij de ontwikkeling van alomvattende beleidsmaatregelen op het gebied van handicaps en aan het beginsel dat alle vormen van negatieve discriminatie uitsluitend op grond van een handicap moeten worden voorkomen of geëlimineerd.

De groeiende aandacht voor discriminatie op grond van een handicap of op een aantal andere gronden is terug te vinden in de voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam. Dat leidde tot de invoering in het EG-Verdrag van een algemeen niet-discriminatieartikel¹⁸ dat de Gemeenschap de bevoegdheid verleent om discriminatie, onder meer op grond van een handicap, te bestrijden. Voor het eerst worden personen met een handicap uitdrukkelijk

16 Technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen tot de integratie van personen met een handicap. Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat ze geen extra hinderpalen opwerpen voor deze integratie.

17 Resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 20 december 1996 betreffende gelijke kansen voor mensen met een handicap.

18 Artikel 13: Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, kan de Raad binnen de grenzen van de door dit Verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

vermeld in een Europees verdrag en wordt de noodzaak van de bestrijding van discriminatie op grond van een handicap openlijk erkend.

Op grond van dit nieuwe verdragsartikel keurde de Raad op 27 november 2000 Richtlijn 2000/78/EG¹⁹ tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep goed. De richtlijn verbiedt directe en indirecte discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid²⁰. Met betrekking tot personen met een handicap bepaalt deze richtlijn dat het niet voorzien in **redelijke aanpassingen** op het werk, discriminatie kan inhouden. In de praktijk omvatten deze aanpassingen maatregelen om de werkplek aan te passen aan personen met een handicap, bijvoorbeeld door de aanpassing van gebouwen, uitrusting, arbeidsritme enz. om hun toegang tot het arbeidsproces te bevorderen.

De verplichting om aanpassingen door te voeren is bedoeld om obstakels voor de participatie van personen met een handicap in het arbeidsproces uit de weg te ruimen. Dit houdt in dat de werkgever passende maatregelen moeten nemen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te hebben, in arbeid te participeren of daarin vooruit te komen, dan wel om een opleiding te genieten, tenzij deze maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting vormen. Hiermee worden voor personen met een handicap geen identieke resultaten als voor valide personen nagestreefd, maar wordt ernaar gestreefd personen met een handicap dezelfde kansen te bieden om die resultaten te halen²¹.

Het Handvest van de grondrechten, dat op 7 december 2000 op de Europese Raad van Nice is afgekondigd door de voorzitters van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie, bevat het verbod op discriminatie op grond van een handicap (artikel 21). Het erkent ook "het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen" als een grondrecht (artikel 26).

Deze manier om personen met een handicap het volledige en gelijke genot van hun rechten te garanderen, is bevestigd door de Raad van de Europese Unie in zijn besluit waarbij 2003 tot het Europees Jaar van personen met een handicap wordt uitgeroepen²². Dat Europees Jaar zal de Europese Unie een unieke gelegenheid bieden om gelijke rechten en de volledige participatie van personen met een handicap in de samenleving te bevorderen. Het zal het begrip en de zichtbaarheid van gehandicaptenthema's verbeteren.²³ Verwacht wordt dat dit Europees Jaar als een katalysator zal fungeren voor een nieuwe politieke impuls om zowel op Europees als op internationaal vlak gelijke rechten te verwezenlijken voor personen met een handicap, een impuls die na het afsluiten van het Europees Jaar nog lang zal doorwerken.

De Commissie is van oordeel dat deze nadruk op de rechten van personen met een handicap moet terug te vinden zijn in de ontwikkeling van de internationale mensenrechtennormen, in het bijzonder met betrekking tot personen met een handicap. Een dergelijke prestatie op

19 Publicatieblad L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

20 Discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming valt onder andere richtlijnen .

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

22 Besluit nr. 2001/903/EG van de Raad van 3 december 2001.

23 Bij wijze van steun voor deze actie zullen de resultaten van de ad-hocmodule inzake werk en personen met een handicap in de arbeidskrachtenenquête 2002 van de Europese Unie tegen eind 2003 door Eurostat worden gepubliceerd.

internationaal vlak zou op haar beurt de coherentie tussen het interne en het internationale optreden van de EU versterken.

In dat verband vestigt de Commissie de aandacht op de verklaring van het Deens voorzitterschap namens de Europese Unie op de vergadering van het derde VN-comité op 3 oktober 2002²⁴, waar het zich verheugt over de nadruk die op de rechten van personen met een handicap wordt gelegd en waarin het het nut erkent van een internationaal wettelijk bindend instrument ter bevordering en bescherming van de rechten van personen met een handicap.

5. TOEGEVOEGDE WAARDE VAN EEN NIEUW WETTELIJK BINDEND VN-INSTRUMENT

Onder het overkoepelend Handvest van de Verenigde Naties zijn inzake mensenrechten zes specifieke conventies ontwikkeld en ten uitvoer gelegd:

- het internationaal convenant inzake burgerrechten en politieke rechten;
- het internationaal convenant inzake economische, sociale en culturele rechten;
- de conventie tegen foltering;
- de conventie inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen;
- de conventie van de rechten van het kind, en
- de conventie inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

In een studie in opdracht van de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties hebben twee gerenommeerde deskundigen op het gebied van personen met een handicap en mensenrechten²⁵ gepoogd te achterhalen wat het belang van deze zes VN-mensenrechtenverdragen voor personen met een handicap is. Ze zijn ook nagegaan hoe het systeem in de praktijk werkt voor personen met een handicap. Daarvoor hebben ze geverifieerd hoe de verdragsluitende staten rapporteren aan de controleorganen van de verdragen inzake mensenrechten en personen met een handicap, en hoe de huidige controleorganen van de verdragen reageren. Deze studie wijst op een positieve ontwikkeling in de richting van de erkenning van een handicap als een mensenrechtentema, maar roept op tot een thematische conventie die het aspect handicap in de VN-mensenrechteninstrumenten moet helpen mainstreamen.

Tijdens de jaren '70 en '80 zijn de Verenigde Naties bepaalde bevolkingsgroepen als bijzonder kwetsbaar voor mensenrechtenschendingen gaan beschouwen. Om die bevolkingsgroepen door internationaal recht te beschermen, keurden de Verenigde Naties wettelijk bindende thematische instrumenten goed, zoals de conventie inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen, de conventie van de rechten van het kind en de conventie inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Deze conventies boden wettelijke bescherming wat de sociale, politieke en culturele omstandigheden van deze

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

25 Prof. Gerard Quinn en mevr. Theresa Degener, "Human Rights and Disability- the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability" - februari 2002- VN-mensenrechtencommissie, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/disability.doc>

bevolkingsgroepen betref. Deze conventies hebben hun toegevoegde waarde bewezen en zijn ook complementair gebleken aan de bestaande mensenrechteninstrumenten. Er is geen reden waarom dat voor een wettelijk bindend instrument voor personen met een handicap anders zou zijn.

Op internationaal vlak moet uitdrukkelijk worden geaccepteerd en erkend dat personen met een handicap aanspraak kunnen maken op het genot van alle internationaal gewaarborgde rechten en vrijheden, zonder discriminatie op grond van handicap. Op die manier zou niet alleen de aanspraak van de mensenrechten op universaliteit betekenis krijgen, maar zou ook het feit worden onderstreept dat personen met een handicap volwaardige leden van de gemeenschap zijn, met dezelfde waardigheid en het recht op het genot van dezelfde mensenrechten en vrijheden als alle anderen, zonder discriminatie.

Een essentieel instrument om gelijkheid te bewerkstelligen is het **non-discriminatiebeginsel**. De gelijke toegang tot de mensenrechten kan worden gegarandeerd door ervoor te zorgen dat personen met een handicap niet worden gediscrimineerd op grond van hun handicap. Het wettelijk bindend instrument moet personen met een handicap beschermen tegen discriminatie in de toegang tot en het genot van de mensenrechten.

Non-discriminatie en het gelijke genot van alle mensenrechten door personen met een handicap is momenteel het dominante en cruciale thema om verandering te brengen in de manier waarop handicaps en personen met een handicap in de wereld worden gezien. Non-discriminatie is intrinsiek verbonden met het gelijkheidsbeginsel en betreft zowel directe als indirecte discriminatie.

In dit verband is het begrip indirecte discriminatie van bijzonder groot belang. Indirecte discriminatie komt voor wanneer een blijkbaar neutrale bepaling, norm of praktijk bepaalde mensen een specifiek nadeel berokkent in vergelijking met anderen. De erkenning van indirecte discriminatie als een vorm van discriminatie wordt algemeen beschouwd als een meer substantiële interpretatie van het begrip gelijkheid. Net als het concept wezenlijke gelijkheid betreft het begrip indirecte discriminatie in de eerste plaats het resultaat van een vorm van behandeling. Het verbod op indirecte discriminatie op grond van een handicap biedt dus ruimte voor het in aanmerking nemen van individuele of omgevingsverschillen die in een specifieke situatie resulteren in het ontzeggen van gelijke kansen aan personen die tot een beschermde groep behoren²⁶.

Een wettelijk bindend VN-instrument zou de toepassing van de mensenrechten op personen met een handicap helpen aanpassen. Het zou niet hoofdzakelijk nieuwe rechten doen ontstaan, maar ernaar streven duidelijkheid te scheppen over de bestaande mensenrechten en die zichtbaarder te maken. Het zou de aanzet kunnen geven voor een positieve hervormingsdynamiek daar waar die momenteel ontbreekt, en zou de positieve trends die zich elders voordoen kunnen ondersteunen. Dit instrument kan een kennisbasis en een aantal inzichten ontwikkelen die het aspect handicap verder kunnen mainstreamen. Het zou een focuspunt kunnen vormen voor de gehandicaptenbeweging en die kunnen helpen een verandering van het beleid en van de wetgeving te bewerkstelligen. Dit instrument moet ook pogen in institutioneel kader in te stellen dat de algemene mensenrechtensituatie van personen met een handicap moet monitoren. In één woord: het moet concrete normen voor het

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

regeringsoptreden vaststellen op basis waarvan de staten het gelijke werkelijke genot van de mensenrechten door personen met een handicap garanderen en een nationale wetgeving en een nationaal beleid ontwikkelen die met de geldende mensenrechtennormen stroken.

Gelet op het voorgaande is het belangrijk en nuttig een wettelijk bindend VN-instrument te ontwikkelen waaruit de relevantie en de toepassing van de algemene mensenrechtennormen op personen met een handicap blijkt. Het zou een duidelijk signaal van en voor de internationale gemeenschap zijn en als een beleidskatalysator en een educatief instrument dienen om een verandering te bewerkstelligen van de wijze waarop personen met een handicap hun rechten genieten.

6. LEIDENDE BEGINSELEN VOOR EEN TOEKOMSTIG WETTELIJK BINDEND INSTRUMENT

De Commissie roept op tot een **effectief en realistisch** wettelijk bindend instrument ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap. Dat instrument moet op de volgende overkoepelende leidende beginselen zijn gebaseerd:

- een wettelijke herbevestiging van het beginsel dat personen met een handicap dezelfde fundamentele rechten hebben als de rest van de mensheid;
- een wettelijke herbevestiging van de essentiële waarden waarom het hier gaat: gelijkheid, waardigheid, vrijheid en solidariteit;
- het verzekeren van het gelijke effectieve genot van alle mensenrechten door personen met een handicap door de bestrijding van alle vormen van discriminatie op grond van handicap, met inbegrip van de bevordering van een gelijke behandeling en van aanpassingen aan verschillen.

Het instrument moet alle verschillende mensenrechten, met inbegrip van politieke en burgerrechten en van grondrechten zoals economische, sociale en culturele rechten vermelden en vaststellen. Overeenkomstig de bovengenoemde mensenrechtenbenadering moet het instrument er de aandacht op vestigen dat de staten maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat personen met een handicap in de praktijk hun rechten kunnen uitoefenen. Voor de succesvolle tenuitvoerlegging van dit nieuwe internationale instrument is het van cruciaal belang een sterk monitoringmechanisme in te stellen en handhavingsbepalingen te specificeren.

De Commissie is van oordeel dat de bestaande mechanismen die zijn ingesteld door respectievelijk de conventie inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, de conventie inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen en de conventie van de rechten van het kind, nuttige adviezen kunnen geven over hoe dit aspect in de context van gehandicapthema's kan worden aangepakt.

De aanpak van discriminatie moet rekening houden met de verscheidenheid van personen met een handicap en met hun gemeenschappelijke ervaring met discriminatie. Daarnaast moet ook worden opgemerkt dat ervaring met discriminatie op grond van een handicap een aantal aspecten gemeen heeft met de ervaring met discriminatie op andere gronden, en personen met een handicap kunnen inderdaad ook het slachtoffer zijn van meervoudige discriminatie (op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, leeftijd of seksuele geaardheid).

De participatie van personen met een handicap in beslissingen die hen betreffen, is een basisbeginsel dat in de internationale wetgeving en het internationale beleid moet weergegeven zijn. Alle betrokkenen, en in de eerste plaats gehandicapten- en mensenrechtenorganisaties en hun vertegenwoordigers, moeten ten volle worden betrokken in het ontwikkelingsproces van het wettelijk bindend VN-instrument. De Commissie is verheugd over de resolutie over de accreditering en participatie van niet-gouvernementele organisaties in de openingszitting van het ad-hoccomité. Deze resolutie is door het Deense voorzitterschap ingediend en beveelt aan dat deze werkmethodes ook tijdens de volgende vergaderingen worden gebruikt. De Commissie is de mening toegedaan dat het betrekken van niet-gouvernementele organisaties bij dit proces onder meer moet zorgen voor de volle participatie en betrokkenheid van de gehandicapten zelf.

7. CONCLUSIES

Gelet op het voorgaande en zonder vooruit te lopen op een grondig debat, is de essentie van het huidige debat hoe ervoor kan worden gezorgd dat personen met een handicap geen discriminatie ondervinden in hun toegang tot of genot van alle bestaande mensenrechten.

Artikel 13 van het EG-Verdrag machtigt de Gemeenschap tot het bestrijden van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid op de bevoegdheidsgebieden van de Gemeenschap. De Gemeenschap heeft reeds gebruik gemaakt van deze nieuwe bepalingen, in het bijzonder op het gebied van arbeid en beroep. Volgens de Commissie is het van belang dat de Europese Gemeenschap op internationaal vlak haar algemene strategie met betrekking tot personen met een handicap bevestigt, een strategie waarvan de kern de gezamenlijke inzet is van alle lidstaten om discriminatie op deze grond te bestrijden.

Bijgevolg is het de intentie van de Commissie om namens de Europese Gemeenschap een actieve rol te spelen in het proces van de ontwikkeling van een toekomstig wettelijk bindend VN-instrument ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap. De Commissie zal ook streven naar samenhang tussen het interne en het externe Europese optreden met betrekking tot personen met een handicap.

Bijgevolg zal de Commissie spoedig een aanbeveling aan de Raad voorleggen teneinde de Commissie de toestemming te verlenen om te onderhandelen in het kader van de komende zittingen van het VN-ad-hoccomité dat is ingesteld om de voorstellen te overwegen voor een allesomvattende en integrale internationale conventie ter bescherming en bevordering van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap en om die onderhandelingen namens de Europese Gemeenschap te leiden, waarbij de Raad een speciaal comité instelt om het in die taak bij te staan.