

Børne- og Socialministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5718

Sendt til jet@sm.dk med kopi til vipa@sm.dk

MVL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/01788-2

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF HANDICAP

21. SEPTEMBER 2017

Børne- og Socialministeriet har ved e-mail af 25. august 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap.

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

1. SAMMENFATNING

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at regeringen vil indføre et forbud mod handicapdiskrimination uden for arbejdsmarkedet. Forbuddet udgør et vigtigt skridt i retningen af at sikre personer med handicaps ret til ligebehandling.

Samtidig finder instituttet det kritisabelt, at udkastet til lovforslag undtager særdeles væsentlige elementer af diskriminationsforbuddet, herunder særligt pligten til rimelig tilpasning. Hvis udkastet gennemføres uændret, er der efter instituttets opfattelse en væsentlig risiko for, at forbuddet ikke vil være et effektivt middel i forhold til at sikre ligebehandling af personer med handicap.

Danmark er i medfør af FN's Handicapkonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) retligt forpligtet til at forhindre, at der sker diskrimination af personer med handicap, herunder den diskrimination som består i nægtelse af rimelig tilpasning. Forpligtelsen til at yde tilpasning i rimeligt omfang udgør en del af kernen af beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap, fordi det ofte er i form af manglende rimelig tilpasning, at personer med handicap bliver forskelsbehandlet.

Efter instituttets opfattelse bør pligten til rimelig tilpasning som minimum indføres på skole- og uddannelsesområdet, fordi dette område er særligt vigtigt for personer med handicaps deltagelse i samfundslivet og mulighed for at opnå beskæftigelse. Endvidere finder instituttet, at den pligt, som offentlige myndigheder i kraft af forpligtelsen til at efterleve handicapkonventionen og EMRK er underlagt til at foretage rimelig tilpasning, bør sikres effektiv håndhævelse ved at lade pligten til rimelig tilpasning indgå i diskriminationsforbuddet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At den kommende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap kommer til at omfatte en forpligtelse til at yde tilpasning i rimeligt omfang, som minimum gældende for offentlige myndigheder og generelt på skole- og uddannelsesområdet.

Med udkastet til lovforslag foreslås det ligeledes, at tilgængelighed ikke skal være omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap,

Formålet med diskriminationsforbuddet er at afskaffe barrierer for personer med handicaps fulde deltagelse og inklusion i samfundet. I den henseende udgør manglende tilgængelighed en væsentlig barriere.

Der er allerede på flere områder fastsat krav til både fysisk og digital tilgængelighed, men der eksisterer fortsat et stort problem med tilgængelighed blandt andet på grund af manglende opmærksomhed på og overholdelse af eksisterende regler.

For at sikre personer med handicap en effektiv beskyttelse mod diskrimination i form af tilsidesættelse af eksisterende tilgængelighedskrav er det instituttets vurdering, at Ligebehandlingsnævnet bør have kompetence til at behandle sådanne sager.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap kommer til at omfatte tilgængelighed med den begrænsning, at der alene foreligger forskelsbehandling ved tilsidesættelse af eksisterende krav til tilgængelighed.

Institut for Menneskerettigheder har endvidere følgende anbefalinger:

- At der i udkastet til lovforslag indsættes en bestemmelse om, at et uafhængigt organ for fremme af ligebehandling kan yde rådgivning om diskrimination på grund af handicap og bistå ofre herfor med at få behandlet deres klager,
- At § 7 i udkastet til lovforslag ændres, så det alene er indirekte forskelsbehandling, der kan være undtaget fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap, samt
- At der indsættes en revisionsbestemmelse i udkastet til lovforslag, således at erfaringerne med lovgivningen bliver indsamlet og vurderet efter et passende antal år med henblik på en eventuel justering af forbuddet.

2. UDKASTETS INDHOLD

Med udkastet foreslås et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, som gælder for al offentlig og privat virksomhed på alle områder i samfundet. Udkastet til lovforslag gælder dog ikke for områder, der er omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (forskelsbehandlingsloven), samt for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

Udkastet til lovforslag indebærer, at der indføres adgang til at klage til Ligebehandlingsnævnet over overtrædelser af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap, og at personer, som er blevet udsat for ulovlig forskelsbehandling, kan få tilkendt en godtgørelse.

Forbuddet mod forskelsbehandling foreslås at omfatte både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane, instruktion og repressalier. Derimod undtages udkastet til lovforslag udtrykkeligt rimelig tilpasning og tilgængelighed fra forbuddet mod forskelsbehandling.

3. RIMELIG TILPASNING

3.1. HVAD ER RIMELIG TILPASNING?

Rimelig tilpasning er en retlig forpligtelse til at foretage tilpasninger over for en person, der på grund af sit handicap er stillet ringere end andre personer. Tilpasningsforpligtelsen angår således en individuel tilpasning møntet på den enkelte persons specifikke kompensationsbehov i en konkret situation. Rimelig tilpasning adskiller sig derved fra generelle tiltag, der sigter mod at sikre lige muligheder for en gruppe af personer med handicap. Det ligger i selve begrebet rimelig tilpasning, at forpligtelsen ikke omfatter foranstaltninger, som medfører en uforholdsmæssig stor byrde for den, som pligten gælder for.

Som eksempel på en sag om rimelig tilpasning inden for dagtilbudsområdet kan nævnes, at en dreng med diabetes bliver smidt ud af en privat børnehave, fordi børnehaven ikke ønsker at tage ansvar for hans medicin. Børnehavens afvisning af at give drengen insulin er et afslag på at yde rimelig tilpasning, medmindre børnehaven kan bevise, at det vil være urimeligt byrdefuldt for institutionen at varetage medicingivningen.

Et eksempel på manglende rimelig tilpasning på skole- og uddannelsesområdet kan være den situation, hvor en mor, der på grund af en hjerneskade er forhindret i at bruge forældreinfra, og får afslag på at få information fra skolen på papir.

Endelig kan som eksempel på rimelig tilpasning fra offentlige myndigheders side nævnes, at en person med kommunikationshandicap har behov for, at der afsættes ekstra tid til et møde med kommunens jobcenter eller en privat aktør på beskæftigelsesområdet, men får afslag herpå.

Ved at medtage et krav om rimelig tilpasning under diskriminationsforbuddet vil der i de nævnte eksempler, skulle foretages en vurdering fra den offentlige myndigheds eller private aktørs side af, hvorvidt det vil være urimeligt byrdefuldt at foretage tilpasning, når en konkret borger anmoder om det. Hvis der gives afslag vil personen med handicap kunne få prøvet sagen ved Ligebehandlingsnævnet. Ved at undtage pligten til rimelig tilpasning, således som udkastet lægger op til, så er der ikke adgang for nævnet til at tage stilling til denne type sager.

3.2. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

3.2.1. Beskyttelsen efter FN's Handicapkonvention

FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (handicapkonventionen) artikel 5, stk. 2, fastslår, at der skal gælde et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap. Handicapkonventionen forudsætter således, at deltagerstaterne har eller indfører en retlig beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap på alle områder, eksempelvis i forhold til uddannelse, sundhed og offentligt tilgængelige steder. Denne forpligtelse understøttes af, at forbuddet mod diskrimination er ophøjet til et generelt princip for konventionen, jf. artikel 3.

Bestemmelsen i handicapkonventionens artikel 5, stk. 2, suppleres af artikel 5, stk. 3, som angiver, at deltagerstaterne skal sikre, at der tilvejebringes tilpasning i rimeligt omfang.

Rimelig tilpasning defineres i konventionens artikel 2 som "nødvendige og passende ændringer og justeringer, der ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre".

Det præciseres endvidere i artikel 2, at diskrimination på grund af handicap "omfatter alle former for diskrimination, herunder nægtelse af rimelig tilpasning". Manglende opfyldelse af pligten til at yde tilpasning i rimeligt omfang udgør således diskrimination efter handicapkonventionen.

3.2.2. Beskyttelsen efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 14 et diskriminationsforbud, der finder anvendelse inden for konventionens anvendelsesområde. Det vil sige, at diskriminationsforbuddet ikke har et selvstændigt anvendelsesområde, men finder anvendelse i sammenhæng med en af de andre rettigheder i konventionen.

Diskriminationsforbuddet i artikel 14 dækker en ikke-udtømmende liste af diskriminationsgrunde, herunder handicap. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i sin praksis fastslået, at handicap udgør et særligt beskyttet kriterium på linje med køn, etnicitet og race.¹ Det vil sige, at statens skønsmargin i forhold til handicapdiskrimination er væsentligt indskrænket sammenlignet med andre former for diskrimination, eksempelvis alder.

Rimelig tilpasning er ikke nævnt i EMRK. EMD har imidlertid i dommen *Çam mod Tyrkiet* lagt afgørende vægt på, at de tyrkiske myndigheder ikke havde overvejet muligheden for at foretage rimelig tilpasning (reasonable accommodation) af en uddannelse på et musikkonservatorium, således at en blind pige kunne optages på uddannelsen.

Domstolen udtalte i den sag under henvisning til forståelsen af begrebet rimelig tilpasning i de internationale konventioner, at:

"The Court considers that Article 14 of the Convention must be read in the light of the requirements of those texts regarding reasonable accommodation – understood as "necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case" – which persons with disabilities are entitled to expect in order to ensure "the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms" (Article 2 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities ...). Such reasonable accommodation helps to correct factual inequalities which are unjustified and therefore amount to discrimination [...]"²

Domstolen udtalte endvidere, at "discrimination on grounds of disability also covers refusal to make reasonable accommodation"³ og fandt på den baggrund, at pigen var blevet diskrimineret i strid med artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i tillægsprotokol 1 (retten til uddannelse).

¹ Se *Glor v. Schweiz* afgørelse af 6. november 2009 app. nr. 13444/04 pr. 84 og *Guberiani v. Kroatien* afgørelse af 12. september 2016 app. Nr. 23682/13 pr. 73

² *Çam mod Tyrkiet*, afgørelse af 23. februar 2016, app. nr. 51500/08, pr. 65

³ *Ibid.* pr. 67

Domstolen har dermed fastslået, at rimelig tilpasning er et krav under diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 i forhold til retten til uddannelse; og der er ikke noget grundlag for at antage, at dette ikke også skulle være gældende på andre centrale rettighedsområder som retten til retfærdig rettergang, demokratisk deltagelse mv.

3.3. MANGLENDE RIMELIG TILPASNING UDGØR DISKRIMINATION PÅ GRUND AF HANDICAP

Som det fremgår af ovenstående er rimelig tilpasning en central del af beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap efter såvel EMRK som handicapkonventionen. At rimelig tilpasning udgør en del af kernen af beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap understøttes endvidere af, at der efter forskelsbehandlingsloven og det bagvedliggende EU-direktiv om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (beskæftigelsesdirektivet)⁴ gælder en tilpasningsforpligtelse for arbejdsgivere. Herudover kan fremhæves, at EU-Kommissionen har fremlagt et forslag til et direktiv, som vil forpligte medlemsstaterne til at indføre et forbud mod diskrimination på grund af handicap uden for arbejdsmarkedet (det horisontale direktiv).⁵ Direktivforslaget lægger op til, at manglende tilpasning i rimeligt omfang skal anses for forskelsbehandling på grund af handicap, jf. forslagens artikel 2, stk. 5. Under den nærmere redegørelse for forslagens enkelte bestemmelser er det fremhævet, at den nævnte bestemmelse er i overensstemmelse med FN's Handicapkonvention og beskæftigelsesdirektivet, jf. begrundelsen for direktivforslaget afsnit 5.

3.4. OFFENTLIGE MYNDIGHEDER ER ALLEREDE FORPLIGTEDE, MEN DER ER INGEN EFFEKTIV BESKYTTELSE EFTER DANSK RET

Offentlige myndigheder er allerede forpligtede til at yde rimelig tilpasning i kraft af EMRK og handicapkonventionen. Hvis det kommende forbud mod forskelsbehandling kommer til at omfatte en forpligtelse til rimelig tilpasning for offentlige myndigheder vil det dermed ikke betyde en udvidelse af de krav, der i forvejen gælder efter de to konventioner. Indførelsen af en pligt til rimelig tilpasning for offentlige myndigheder vil derfor ikke være udgiftsdrivende, da der alene vil være tale om at sikre en effektiv håndhævelse af allerede eksisterende forpligtelser. På nuværende tidspunkt eksisterer der ingen effektiv mulighed for håndhævelse af pligten til rimelig tilpasning og ingen mulighed for at få anerkendt en krænkelse.

Det skal bemærkes, at det ved indførelsen af forskelsbehandlingslovens § 2 a om arbejdsgiverens tilpasningsforpligtelse blev vurderet, at den økonomiske forpligtelse for arbejdsgiverne ville være "meget begrænset som følge af den måde eksisterende kompensationsordninger administreres

⁴ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

⁵ Forslag til Rådet for Den Europæiske Unions direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (KOM (2008) 426). Tilgængelig på: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52008PC0426>

på".⁶ Det må efter instituttets opfattelse antages, at den samme vurdering må gælde for så vidt angår indførelse af pligten til rimelig tilpasing for offentlige myndigheder, der som nævnt allerede er underlagt denne forpligtelse i kraft af de internationale konventioner.

For så vidt angår Børne- og Socialministeriets overvejelser om, hvorvidt det kommende lovforslag skal indeholde en tilpasningsforpligtelse, henviser ministeriet til forslag til folketingsbeslutning B 194 om Danmarks ratifikation af handicapkonventionen⁷ uden at begrunde denne henvisning nærmere, jf. udkastets almindelige bemærkninger pkt. 3.2.

Instituttet formoder, at Børne- og Socialministeriet med henvisningen sigter til, at det i forbindelse med Danmarks ratificering af handicapkonventionen i 2009 blev vurderet, at konventionens artikel 5, stk. 2, ikke stiller krav om indførelse af et generelt diskriminationsforbud i dansk ret. Som begrundelse anførte den daværende regering, at der efter dansk ret gælder et grundlæggende princip om, at alle er lige for loven, og at offentlige myndigheder er bundet af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Den daværende regering henviste desuden til Folketingsbeslutning B 43 af 2. april 1993 om ligebehandling og ligestilling mellem handicappede og andre borgere.

Det grundlæggende princip om lighed for loven og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning adskiller sig imidlertid fra forbuddet mod diskrimination. Først og fremmest ved ikke at sikre en særlig beskyttelse af bestemte udsatte grupper. Hverken princippet om lighed for loven eller den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning indebærer en forpligtelse til at yde tilpasning i rimeligt omfang. Hertil kommer, at princippet om lighed for loven og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning hovedsageligt er rettet mod forvaltningsmyndigheder og dømmende myndigheder i modsætning til private virksomheder og borgere. Endelig yder disse generelle principper ikke nogen mulighed for godtgørelse eller oprejsning.

Folketingsbeslutning B 43 om ligebehandling og ligestilling af handicappede med andre borgere er ikke bindende for hverken offentlige myndigheder eller private aktører. Folketingsbeslutningen kan derfor i sagens natur ikke yde samme beskyttelse mod diskrimination som et retligt forbud mod diskrimination, der omfatter en tilpasningsforpligtelse.

3.5. SKOLE- OG UDDANNELSESOMRÅDET BØR SOM MINIMUM OMFATTES AF PLIGTEN TIL RIMELIG TILPASNING

Skole- og uddannelsesområdet udgør et særligt centralt område for personer med handicaps mulighed for at deltage i samfundslivet, herunder mulighed for beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Retten til uddannelse er en menneskerettighed, der blandt andet er beskyttet efter EMRK tillægsprotokol 1, artikel 2 og handicapkonventionens artikel 24.

⁶ Jf. Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (Indsættelse af alder og handicap som kriterier i loven), 2004/1 L 92, lovforslag som fremsat, almindelige bemærkninger

⁷ Folketingsbeslutning nr. B 194 om Danmarks ratifikation af FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, jf. Folketingstidende 2008-09, A, B 194 som fremsat, s. 7878

Danmark er i medfør af FN's Handicapkonvention og EMRK retligt forpligtet til at forhindre, at der sker diskrimination af personer med handicap i form af manglende rimelig tilpasning. For så vidt angår beskyttelsen efter EMRK har EMD betonet, at der særligt på skole- og uddannelsesområdet gælder en forpligtelse til rimelig tilpasning.

VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (daværende SFI) har i 2014 dokumenteret, at uddannelsesgraden er væsentligt lavere blandt personer med handicap, samt at dette har stor betydning for beskæftigelsesgraden.⁸

Hertil kommer, at selvom offentlige myndigheder vil være forpligtet til at foretage rimelig tilpasning direkte i henhold til menneskeretten, så vil private udbydere af uddannelse, herunder friskoler mv., ikke på samme vis være forpligtet direkte af konventionerne.

Det er på den baggrund instituttets opfattelse, at uddannelsesområdet udgør et kerneområde i forhold til at sikre en effektiv håndhævelse af kravet om rimelig tilpasning.

Efter instituttets opfattelse bør lovgiver som minimum skele til, hvad der gælder efter ligebehandlingslovene i de lande, som vi normalt sammenligner os med, dvs. de øvrige nordiske lande. Eksempelvis kan der hentes inspiration fra den norske lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Forpligtelsen til at yde tilpasning i rimeligt omfang er her afgrænset til områderne arbejdsliv, skole og uddannelse, børnepasning og visse andre kommunale tilbud.

3.6. SAMMENFATTENDE OM RIMELIG TILPASNING

I lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser finder instituttet det kritisabelt, at Børne- og Socialministeriet vil holde et så centralt aspekt af beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap som rimelig tilpasning uden for den nye lov.

Det er helt afgørende, at den kommende lov kommer til at omfatte rimelig tilpasning for at sikre personer med handicap en lige og effektiv beskyttelse mod diskrimination. Muligheden for at klage til Ligebehandlingsnævnet og få tilkendt en godtgørelse er i den forbindelse en vigtig og effektiv håndhævelsesmekanisme. Indførelse af en pligt til rimelig tilpasning sender desuden et stærkt signal om lige muligheder for personer med handicap.

Den særlige situation, som personer med handicap kan befinde sig i, gør, at et sædvanligt forbud mod direkte og indirekte diskrimination langt fra altid er tilstrækkeligt til at sikre, at personer med handicap ikke forskelsbehandles uretmæssigt. Ofte er det nemlig i tilfælde af mangel på rimelig tilpasning, at personer med handicap udsættes for diskrimination.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den kommende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap kommer til at omfatte en forpligtelse til at yde tilpasning i rimeligt omfang, som minimum gældende for offentlige myndigheder og generelt på skole- og uddannelsesområdet.

⁸ Jan Høgelund og Malene Rode Larsen: "Handicap, uddannelse beskæftigelse" SFI 14:26

4. TILGÆNGELIGHED

4.1. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Danmark er i medfør af handicapkonventionens artikel 9 om retten til tilgængelighed forpligtet til at træffe passende foranstaltninger for at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre har adgang til fysiske omgivelser og transportmuligheder, information og kommunikation, samt øvrige faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives offentligheden.

Retten til tilgængelighed er en nøglerettighed i Handicapkonventionen. Konventionen hviler på en anerkendelse af, at tilgængelighed er en grundlæggende forudsætning for, at personer med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i alle livets forhold på lige vilkår med andre. Dette understreges af, at tilgængelighed er en selvstændig rettighed efter artikel 9 og et grundlæggende princip for hele konventionen, jf. artikel 3.

Hvor forpligtelsen til at foretage rimelig tilpasning konkret kan fjerne nogle af de barrierer, der gør, at personer med handicap ikke kan deltage i samfundet på lige vilkår med andre, indebærer tilgængelighedsforpligtelsen en forpligtelse til ændring af nogle generelle samfundsmæssige strukturer.

Tilgængelighed til samfundet hænger dermed tæt sammen med det handicapbegreb, som handicapkonventionen bygger på – det såkaldte samfundsrelaterede handicapbegreb, der beskriver et handicap som resultatet af mødet mellem en funktionsnedsættelse og barrierer i samfundet. I modsætning hertil står det medicinske handicapbegreb, der alene fokuserer på funktionsnedsættelsen som årsagen til, at en person med handicap ikke kan deltage i samfundslivet. Med det samfundsrelaterede handicapbegreb flyttes fokus dermed fra individet til samfundets indretning. Dette er baggrunden for, at retten til tilgængelighed står så centralt i handicapkonventionen.

4.2. EFFEKTIV BESKYTTELSE MOD TILSIDESÆTTELSE AF TILGÆNGELIGHEDSKRAV

Det følger af udkastet til lovforslag § 3, at tilgængelighed ikke er omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap, jf. udkastets §§ 5 og 6.

Som eksempel på en situation, der ikke vil være omfattet af det nuværende udkast til lovforslag, nævner ministeriet, at "Ligebehandlingsnævnet ikke vil kunne træffe afgørelse om, at en restaurant eller et museum skal opsætte en rampe eller lignende for at sikre tilgængelige adgangsforhold", jf. udkastets punkt 3.3. Det er imidlertid vigtigt at skelne mellem en kompetence til at pålægge en positiv forpligtelse til at iværksætte et tilgængelighedstiltag med kompetencen til at konstatere, at manglende opfyldelse af eksisterende tilgængelighedskrav udgør diskrimination i en konkret situation.

Konsekvensen af den foreslåede afgrænsning vil være, at eksempelvis den butiksejer, der med skiltning nægter kørestolsbrugere adgang til sin butik vil kunne indbringes for Ligebehandlingsnævnet, hvorimod den butiksejer, der piler en rampe ned eller på anden måde gør sin butik utilgængelig, ikke vil kunne indbringes for nævnet.

Dette skaber en højst usikker retstilling for personer med handicap.

Børne- og Socialministeriet påpeger i udkastets bemærkninger, at der efter gældende ret på flere områder er fastsat krav til digital og fysisk tilgængelighed med henblik på at afhjælpe nogle af de barrierer, som personer med handicap oplever i hverdagen. Der er imidlertid betydelige problemer med at overholde eksisterende regler i praksis.

Som eksempel kan nævnes bygningsreglementets tilgængelighedsbestemmelser, der ganske udførligt regulerer udformningen af byggeri på en sådan måde, at det er tilgængeligt for alle. Til trods herfor påviste en rapport fra Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) fra 2012 store mangler i forhold til tilgængelighed i nybyggeri.⁹ Af rapporten fremgik det, at kun omkring halvdelen af de målepunkter, der var defineret for tilgængelighed var opfyldt i færdige bygninger.

Som begrundelse for, at det kommende forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap ikke skal omfatte tilgængelighed, henviser Børne- og Socialministeriet til forslag til folketingsbeslutning B 194 om Danmarks ratifikation af handicapkonventionen,¹⁰ hvoraf det blandt andet fremgår: *"[Deltagerstaterne vurderer selv], hvilke midler der er passende for at sikre gennemførelsen af [artikel 9's] indhold, og hvilket tilgængelighedsniveau der er passende i en konkret situation. Det er således væsentligt at vurdere konventionens målsætninger i overensstemmelse med specielt frednings- og samfundsøkonomiske hensyn".*

Børne- og Socialministeriet anfører endvidere, at det forhold, at en klager mener, at der er regler om tilgængelighed, som ikke bliver overholdt, skal behandles efter den pågældende sektors regelsæt, hvilket indebærer, at klagen skal rettes til de klageinstanser, der måtte være i den pågældende sektor.

Det forhold, at handicapkonventionens artikel 9 overlader deltagerstaterne et vidt spillerum med hensyn til, hvilke foranstaltninger, der skal træffes for at sikre den gradvise virkeliggørelse af retten til tilgængelighed, er ikke ensbetydende med, at staten ikke skal sikre, at eksisterende regler og foranstaltninger efterleves i praksis og håndhæves effektivt.

Formålet med diskriminationsforbuddet er at afskaffe barrierer for personer med handicaps deltagelse og inklusion i samfundet. I den forbindelse udgør manglende tilgængelighed en massiv barriere. Netop derfor er det centralt, at sikre personer med handicap en effektiv beskyttelse mod diskrimination i form af tilsidesættelse af eksisterende tilgængelighedsregler.

De klagemuligheder, der består inden for de enkelte sektorer giver ikke enkeltpersoner mulighed for at få en afgørelse, der fastslår, at den manglende overholdelse af eksisterende krav til tilgængelighed, de har oplevet, udgør forskelsbehandling på grund af handicap. Klageinstanserne inden for de enkelte sektorer kan nemlig kun tage stilling til, om kravene til tilgængelighed på et givent område er overholdt, men ikke til spørgsmålet om forskelsbehandling. Ved at benytte disse klageveje kan personer med handicap således alene opnå en anerkendelse af, at gældende krav til tilgængelighed er blevet tilsidesat.

⁹ Anne Kathrine Frandsen m.fl.: Bygningsreglementets tilgængelighedsbestemmelser set i forhold til byggeprocessen, SBI 2012:16. <http://sbi.dk/Pages/Bygningsreglementets-tilgaengelighedsbestemmelser-set-i-forhold-til-byggeprocessen.aspx>

¹⁰ Forslag til folketingsbeslutning B 194 om Danmarks ratifikation af FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap jf. Folketingstidende 2008-09, A, B 194 som fremsat, s. 7878

Hvis det kommende forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap kommer til at omfatte tilsidesættelse af eksisterende krav til tilgængelighed, betyder det, at Ligebehandlingsnævnet vil kunne foretage en vurdering af, om der ved tilsidesættelse af eksisterende krav til tilgængelighed er sket diskrimination på grund af handicap. I bekræftende fald vil nævnet kunne tilkende en godtgørelse. Enkelt personer kan således få en anerkendelse af, at de har været udsat for en individuel krænkelse. Hvis Ligebehandlingsnævnet får en sådan kompetence vil det desuden bidrage til en øget bevidstgørelse om retten til tilgængelighed og lige muligheder for personer med handicap.

Omkostningerne ved at medtage tilgængelighed bør ikke anses som konsekvenser af den nye lov, men bør i stedet tilskrives opfyldelse af eksisterende lovgivning.

Det følger af lov om Ligebehandlingsnævnet § 4, at nævnet er afskåret fra at behandle klager, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne har truffet afgørelse i sagen. Muligheden for at klage til Ligebehandlingsnævnet over manglende tilgængelighed kommer således ikke til at være et alternativ til klageadgangene inden for de enkelte sektorer, men en efterfølgende mulighed for at få prøvet spørgsmålet om forskelsbehandling. Klageinstanser inden for de enkelte sektorer vil således forinden have taget stilling til, om eksisterende krav til tilgængelighed har været tilsidesat eller ej.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den kommende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap kommer til at omfatte tilgængelighed med den begrænsning, at der ikke indføres nye krav til tilgængelighed, men at der alene foreligger forskelsbehandling, hvis eksisterende krav til tilgængelighed ikke bliver overholdt.

5. RÅDGIVNING TIL OFRE FOR DISKRIMINATION

Uden for arbejdsmarkedet gælder der et civilretligt forbud mod forskelsbehandling på grund af køn samt race og etnicitet, jf. lov om ligestilling af mænd og kvinder, jf. lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 (ligestillingsloven) og lov om etnisk ligebehandling, jf. lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012 (etnisk ligebehandlingslov).

Med henblik på at styrke beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af køn, race og etnisk oprindelse følger det af disse ligebehandlingslove, at Institut for Menneskerettigheder – som nationalt ligebehandlingsorgan – har kompetence til at rådgive ofre for diskrimination og bistå dem med at få behandlet klager over forskelsbehandling, jf. ligestillingslovens § 14 og den etniske ligebehandlingslovs § 10.

Udkastet til lovforslag om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse, hvorefter et uafhængigt organ kan yde rådgivning om diskrimination på grund af handicap samt bistå ofre herfor med at få behandlet deres klager.

Det er instituttets opfattelse, at det manglende mandat til et uafhængigt organ i udkastet til lovforslag vil indebære en ringere beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af handicap end den beskyttelse, der gælder indenfor områderne køn, race og etnicitet.

Hvis udkastet kommer til at indeholde et sådant mandat vil det først og fremmest fremme ligebehandling af personer med handicap ved at give den enkelte borger bedre mulighed for at få uvildig rådgivning og mulighed for at få behandlet en klage. Samtidig må det forventes, at en

sådan rådgivningsfunktion vil kunne bidrage til at begrænse antallet af klager til Ligebehandlingsnævnet i sager, hvor der ikke er sket forskelsbehandling.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i udkastet til lovforslag indsættes en bestemmelse om, at et uafhængigt organ for fremme af ligebehandling kan yde rådgivning om diskrimination på grund af handicap og bistå ofre herfor med at få behandlet deres klager.

6. UNDTAGELSE TIL DIREKTE FORSKELSBEHANDLING

Det følger af udkastet til lovforslag § 7, at både direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af handicap er lovlig, når forskelsbehandlingen er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde dette er nødvendige og hensigtsmæssige.

Indirekte forskelsbehandling bør i mange tilfælde være lovligt, fordi forskelsbehandlingen forfølger et sagligt formål. Som eksempel kan nævnes, at der stilles krav om kørekort for varetagelse af et bestemt erhverv, fx chauffør. En sådan betingelse stiller personer med synshandicap ringere end personer uden synshandicap, men er utvivlsomt berettiget af hensyn til chaufførens egen og andres sikkerhed.

Børne- og Socialministeriet har imidlertid ikke i bemærkningerne til udkastet til lovforslag anført nogen nærmere begrundelse for, hvorfor det er ministeriets opfattelse, at også direkte forskelsbehandling skal kunne undtages fra forbuddet mod forskelsbehandling. Instituttet bemærker i den forbindelse, at ministeriet ikke har fremført noget eksempel på en situation, hvor direkte forskelsbehandling vil være saglig og proportionel.

I udkastets almindelige bemærkninger pkt. 3.3. hedder det: *"Forslaget vil give personer med handicap samme beskyttelse mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet, som gælder i forhold til kriterierne køn, race og etnisk oprindelse"*. Dette er imidlertid ikke tilfældet for så vidt angår kriterierne race og etnicitet. Efter lov om etnisk ligebehandling er det nemlig alene indirekte forskelsbehandling, der efter omstændighederne kan være lovlig, mens direkte forskelsbehandling i alle tilfælde er ulovligt, jf. lovens § 3, stk. 1, 2 og 3. Det samme er gældende for så vidt angår handicapdiskrimination inden for arbejdsmarkedet i henhold til forskelsbehandlingsloven.

Efter ligestillingslovens § 3 a kan såvel direkte som indirekte forskelsbehandling på grund af køn være lovlig, hvis forskelsbehandlingen er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige. Denne undtagelse fra forbuddet mod direkte forskelsbehandling på grund af køn er begrundet i hensyn til blandt andet privatlivets fred og blufærdighed, fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder eller mænds eller kvinders interesser samt beskyttelse af ofre for kønsrelateret vold. Som eksempler på lovlig direkte forskelsbehandling kan nævnes kønsopdelte omklædningsrum, krisecentre forbeholdt det ene køn og frivillige organisationer, hvor kun det ene køn er repræsenteret.

Efter instituttets opfattelse er der ikke tilsvarende hensyn, der gør sig gældende på handicapområdet og som kan berettige en undtagelse fra forbuddet mod direkte forskelsbehandling på grund af handicap. Instituttet finder således, at beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af handicap uden for arbejdsmarkedet bør sidestilles med den beskyttelse, der gælder i forhold race og etnicitet.

Et fuldstændigt forbud mod direkte forskelsbehandling på grund af handicap vil desuden have en stærk signalværdi i forhold til ligebehandling af personer med handicap.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at § 7 i udkastet til lovforslag ændres, således at det alene er indirekte forskelsbehandling, der kan være undtaget fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap.

En sådan ændring kan med fordel ske ved at lade § 7 udgå af udkastet og samtidig tilføje undtagelsesbetingelserne om sagligt formål, nødvendighed og hensigtsmæssighed til bestemmelsen i udkastets § 5, stk. 3, om indirekte forskelsbehandling. Den kommende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap vil dermed lægge sig endnu tættere op af den struktur, der er anvendt i gældende ligebehandlingslove, såvel inden for som uden for arbejdsmarkedet.

7. EVALUERING AF LOVEN

Med udkastet til lovforslag er der tale om et nyt lovgivningsinitiativ, der står centralt i forhold til implementeringen og overholdelsen af FN's Handicapkonvention, og som givetvis kommer til at få stor betydning på ligebehandlingsområdet.

Som følge heraf er det efter instituttets opfattelse afgørende at vide, om lovgivningen reelt kommer til at yde den rette og tilstrækkelige beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der indsættes en revisionsbestemmelse i loven, således at erfaringerne med lovgivningen bliver indsamlet og vurderet efter et passende antal år, og at der på baggrund heraf foretages den nødvendige justering.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2017-1186.

Med venlig hilsen

Maria Ventegodt Liisberg

LIGEBEHANDLINGSCHEF